

CAPÍTULO PRIMERO

EL ITINERARIO DE LA MILITARIZACIÓN EN MÉXICO DURANTE EL SIGLO XXI

Jorge Javier ROMERO VADILLO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La desmilitarización inacabada*. III. *Conclusiones*. IV. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano está en crisis. El orden social que en el pasado lograba reducir la violencia y los conflictos mediante la venta de protección personalizada, la negociación de la desobediencia de la ley, el corporativismo y el clientelismo, han perdido efectividad en las últimas tres décadas, al tiempo que el país ha vivido importantes cambios en la esfera de la representación. Por casi dos décadas, México ha padecido una aguda crisis de violencia que ha afectado la vida de millones de personas y ha tenido costes económicos difíciles de cuantificar con exactitud. En diversas regiones del país, el Estado parece rebasado para contener la violencia atribuida principalmente al crimen organizado, que controla distintos mercados clandestinos. Además, las organizaciones criminales compiten con el Estado en la venta de protección, y se dedica al secuestro, robo y asesinato por encargo. Existen diversos grupos que han logrado acumular suficiente poder en la violencia como para desafiar el monopolio del Estado y controlar fuentes de ingresos lo suficientemente sólidas como para tener coherencia en sus acciones.

Es cierto que la democratización de la vida pública ha avanzado de manera notable, a pesar de los signos ominosos de retroceso de los últimos

* Profesor-investigador titular C del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

años. También, de manera gradual, desde finales del siglo pasado, se han ido creando espacios estatales profesionales regidos por un orden legal efectivo, pero en la mayor parte del país el sistema de botín y la ley como mero marco de negociación de intereses particulares sigue imperando y el proceso de profesionalización se ha detenido en los últimos años, siendo sustituido por un progresivo proceso de militarización. La notable fragilidad del Estado mexicano se expresa sin tapujos en diversas zonas del país, evidenciando no sólo su ausencia en las áreas tradicionalmente pobres y marginadas, sino también en las regiones fronterizas donde el tráfico de estupefacientes ha otorgado un gran poder a organizaciones que desafían el monopolio estatal de la fuerza para obtener beneficios económicos, mientras que la reacción estatal ha sido el despliegue militar y la violencia sin control legal efectivo.

La severa crisis de violencia que vive México se explica, en buena medida, por el cambio político que está viviendo el país: una transición de un tipo de orden social a otro; un proceso de transformación del Estado que se encuentra en tránsito de su forma “natural” o de acceso limitado —caracterizado por reducir la violencia a partir de pactos de distribución de parcelas de extracción de rentas entre los incluidos en la coalición de poder— a un orden social de acceso abierto, donde el orden jurídico sea el manto que regule la protección de las organizaciones económicas, políticas y sociales sin exclusiones significativas (North *et al.*, 2009). Se trata de un proceso de cambio institucional que, empero, ha encontrado notables obstáculos y hoy parece empantanado, en serio riesgo de regresión, en un claro ejemplo de dependencia de la trayectoria institucional.

La persistencia de una mentalidad rentista en la clase política, acostumbrada a funcionar con base en la reciprocidad clientelar, en la concertación política y en la perpetuación del sistema de botín respecto a la asignación de empleos públicos, ha obstaculizado el desarrollo de mecanismos institucionales lo suficientemente robustos como para sustituir la negociación privada de la obediencia por un Estado de derecho efectivo y legítimo. De manera recurrente, las leyes y reglamentos se aplican selectivamente para proteger los intereses de los poderosos, mientras que la corrupción y la impunidad continúan siendo un problema generalizado en gran parte del país. Todo esto es un obstáculo para el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, necesarios para garantizar la fortaleza y legitimidad de las instituciones y del sistema democrático en su conjunto, con base en el orden jurídico.

En lugar de emprender la construcción de un sistema de seguridad y justicia basado en la legalidad, que sustituya al antiguo sistema de venta de

protecciones personalizadas y negociación de la desobediencia que ha caracterizado históricamente a la organización estatal mexicana, el despliegue del Ejército se ha convertido en la principal estrategia utilizada por los políticos durante lo que va del presente siglo. Durante los últimos tres lustros los sucesivos gobiernos han mantenido la estrategia de despliegue de las fuerzas armadas con el pretexto de la urgencia de recuperar el control del territorio. Sin embargo, el resultado de esta política ha sido un fracaso total, ya que el tráfico de drogas continúa floreciendo, la violencia se ha intensificado y los delitos vinculados con el crimen organizado han aumentado, mientras que los gobiernos locales han perdido el incentivo para construir fuerzas policiales y modernizar sus sistemas de justicia.

En el presente ensayo expongo el recorrido de la relación entre las fuerzas armadas y el poder civil durante la segunda mitad del siglo XX y lo que va del XXI, con el objetivo de plantear algunas hipótesis sobre el actual proceso de militarización que podría llevar al país a una nueva forma de militarismo.¹ En este escenario, las fuerzas armadas podrían desplazar a los políticos y a la competencia democrática del proceso de toma de decisiones públicas, reviviendo el antiguo dominio castrense en la política que ha caracterizado a gran parte de la historia independiente de México.

II. LA DESMILITARIZACIÓN INACABADA

La parte más compleja de las normas que rigen una democracia es aquella que garantiza que los cuerpos armados estén subordinados al poder civil constitucionalmente establecido. El Estado es una organización que cuenta con la ventaja comparativa de poder utilizar la fuerza en última instancia.

¹ “...la militarización consiste en el aumento progresivo de la presencia, poder y facultades legales de las FFAA en funciones propias de la autoridad civil, en conjunto con la correlativa pérdida de primacía y dirección política civil respecto a los asuntos militares, así como la penetración de los valores e imperativos castrenses en la esfera civil. Esto último, con independencia de si las atribuciones transferidas se encuentran o no relacionadas con la seguridad pública. Dicho esto, y dado que los términos suelen ser confundidos, resulta importante distinguir los procesos políticos de militarización del militarismo como idea política. La militarización, por un lado, consistiría en la participación militar o la adopción de lógicas militares para la ejecución de funciones ajenas a su disciplina, mientras que el militarismo se configura como una postura ideológica que aspira a una mayor militarización de la esfera pública y privada de una sociedad y se ejerce por medio de un proceso intersubjetivo que la institucionaliza”. Sánchez, Lisa y Álvarez, Gerardo, “Militarización y militarismo en México”, *Análisis Carolina*, 22/2022, pp. 2-3, disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/12/AC-22.-2022.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

Como consecuencia, aquellos que portan armas pueden convertirse en un grupo de interés independiente. Para garantizar que las fuerzas armadas cumplan con las reglas del juego, el consenso en torno a dichas reglas debe ser sólido entre las fuerzas políticas, para evitar la aparición de conflictos severos que polaricen a los actores involucrados.²

Una asignatura pendiente de la “transición minimalista a la democracia”³ ha sido la reforma democrática de las fuerzas armadas para depurarlas, modernizarlas, acotarlas y someterlas a un ministerio civil. En lugar de eso, los sucesivos gobiernos, desde el de Felipe Calderón (2006-2012), pero con mucha mayor enjundia el actual, lo que han hecho es ampliar su poder. El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) ha renunciado explícitamente a contar con cuerpos de policías civiles capaces de construir una seguridad ciudadana y ha ampliado el control castrense sobre aspectos estratégicos de la operación estatal.

¿Por qué hemos vivido un imparable avance en el protagonismo público de las fuerzas armadas durante el último cuarto de siglo, la época más democrática de la historia del país? La respuesta a esta pregunta obliga a hacer una revisión del papel que las fuerzas armadas han jugado en la historia del país durante el último siglo, el de su existencia como entidad constitucional, pues las actuales son producto de la solución de continuidad que provocó la destrucción del antiguo ejército republicano, el que surgió de la Intervención francesa y que fue sostén del Porfiriato (1877-1911). Se trata de una historia contradictoria, que no ha sido objeto de suficiente investigación académica a pesar de ser un elemento fundamental de la construcción institucional del país, rodeada de secretos y ocultamientos, pero esencial para la comprensión de las contrahechuras del Estado mexicano.

El Ejército Mexicano actual nació del triunfo constitucionalista en la guerra civil que siguió a la caída del gobierno de Victoriano Huerta. Su control territorial permitió la celebración del Congreso Constituyente de 1916, pero fueron esos mismos caudillos los que dieron el golpe militar que acabó con el primer gobierno constitucional. El régimen posrevolucionario, que a la larga daría origen al Partido Revolucionario Institucional (PRI), nació de un golpe de Estado militar, el Plan de Agua Prieta, y durante la siguiente década las disputas políticas se resolvieron a balazos con los ge-

² Diamond, Larry, “Consolidating Democracy in the Americas”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 550, núm. 1, pp. 12-41, disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002716297550001002> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

³ Trejo, Guillermo y Ley, Sandra, *Votes, Drugs, and Violence. The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020 (Kindle edition).

nerales como protagonistas. Los sucesivos pactos políticos —de 1929, 1938 y 1946— y depuraciones recurrentes de la cúpula militar, acompañadas de un proceso de profesionalización iniciado a finales de la década de 1920 (Vidal Urrutia Luna, 2014), fueron, de manera gradual, estableciendo el predominio civil en la política.

De acuerdo con la interpretación más común sobre las relaciones de los militares con el poder en México, con la llegada de Miguel Alemán a la Presidencia de la República se habría completado un proceso gradual de desmilitarización, comenzado desde el gobierno de Plutarco Elías Calles con el proceso de profesionalización emprendido por el general Joaquín Amaro,⁴ acelerado por el pacto político de 1929 del que nació el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y culminado en 1946 cuando el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) se transformó en Partido Revolucionario Institucional (PRI) y se tuvo la primera candidatura presidencial oficialista de un civil.

Desde esa perspectiva, las fuerzas armadas sólo habrían cumplido órdenes provenientes de su jefe supremo y su participación tendría sólo un carácter emergente, frente a una situación inédita. Sin embargo, en la medida en la que me he sumergido en la reflexión sobre el proceso de militarización, he llegado a la conjetura de que ese análisis parte de un error de concepción sobre el papel que jugaron las fuerzas armadas durante la época clásica del PRI y la manera en que ese papel fue alterado por el fin del monopolio político y el surgimiento de la competencia pluralista.

De acuerdo con la versión compartida por buena parte de las interpretaciones de la academia politológica mexicana y norteamericana, México habría sido una excepción en América Latina, pues había completado el proceso de subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, uno de los prerequisites indispensables para la construcción de un orden democrático: con el pacto de 1946 los militares habrían quedado al margen de la política y el Ejército habría adoptado el papel de un cuerpo del Estado. Esta visión estaba fuertemente arraigada entre la clase política y la academia, al grado que en las discusiones sobre las reformas necesarias para el tránsito a la democracia se dio por hecho que se había completado ese requisito previo para dar paso a un orden social de acceso abierto.⁵

⁴ Loyo Camacho, Martha Beatriz, *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del Ejército Mexicano, 1917-1931*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Fideicomiso Archivo Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca, Fondo de Cultura Económica, 2018.

⁵ A pesar de que la subordinación total de las fuerzas armadas al poder civil fue la visión predominante, hubo trabajos que, desde la década de 1980, cuestionaron ese consenso. Un ejemplo de visión crítica es la de Sánchez Gutiérrez, Arturo, “Los militares en la década de

Dados los acontecimientos posteriores, y a la luz de nueva evidencia histórica, sobre todo de acuerdo con las investigaciones de Thomas Rath,⁶ la desmilitarización del régimen del PRI está cargada de mitos y nunca fue completa. De ahí que sea necesario recapitular sobre el papel que han jugado las fuerzas armadas en el proceso de construcción estatal en México y el lugar que hoy ocupan. ¿En verdad los militares se alejaron completamente del poder político? ¿Cuáles fueron las condiciones que garantizaron su alejamiento de la disputa por la Presidencia de la República? ¿En qué medida el proceso de militarización que se ha desplegado a partir del gobierno de Calderón no es otra cosa que la recuperación del papel tradicional que jugó la milicia durante los años del régimen del PRI y que no fue reformado en el proceso de construcción de un orden democrático?

Rath⁷ aporta información relevante para matizar la idea de que las fuerzas armadas se convirtieron desde la llegada a la Presidencia de Miguel Alemán en un actor secundario y claramente subordinado al poder civil. En la mitología oficial, la fuerza del régimen se basaba en la hegemonía construida en torno al proyecto modernizador del nacionalismo revolucionario, por lo que el dominio del PRI fue esencialmente consensual y se basó en el fuerte control corporativo y clientelista, sin recurrir constantemente a la violencia. El trabajo de Rath⁸ cuestiona esa versión y muestra evidencias de la importancia de la actuación militar para el mantenimiento del orden autoritario, sobre todo en el ámbito rural, pero también como policía política e instrumento represor de los movimientos sociales urbanos aun antes de la represión al movimiento ferrocarrilero y a las movilizaciones estudiantiles de los años sesenta.

Durante el siglo XX, los sucesivos pactos políticos —desde la Constitución de 1917, que estableció con precisión la prohibición a las fuerzas armadas para hacer cualquier tarea que no se refiriera a la disciplina militar (artículo 129)— fueron conteniendo el poder de la soldadesca, con enormes dificultades. La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, tuvo como principal objetivo hacer que no fueran las asonadas las que definieran el ejercicio del poder. La concepción de las fuerzas armadas como una corporación con peso político propio fue un componente central

los cincuenta”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 3, julio-septiembre de 1988, pp. 269-293, disponible en: <https://doi.org/10.2307/3540565> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

⁶ Rath, Thomas, *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2013 (Kindle edition).

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

del pacto de 1938, cuando el PNR se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), integrado por cuatro sectores: el obrero, el campesino, el popular y el militar. Aquel pacto corporativo, encabezado por el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), él mismo general, le concedía al Ejército un carácter de cuerpo político deliberante, parte constitutiva de la coalición de poder.

El de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) fue todavía un gobierno de generales, a pesar de que el sector militar del PRM desapareció casi al inicio del sexenio, cuando se recuperó la intención de la reforma profesionalizante que había liderado el general Joaquín Amaro diez años antes, para garantizar el funcionamiento de las fuerzas armadas como agencias del Estado neutrales en lo político.

Sólo los secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina ostentaron grados militares durante el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952). El giro es el reflejo de un nuevo pacto, en el que se establecieron reglas tácitas para el encaje de la oficialidad de las fuerzas armadas en la nueva coalición de poder. Del nuevo pacto surgió el Partido Revolucionario Institucional, heredero de la estructura corporativa del PRM, pero ya sin participación orgánica del estamento militar. El nuevo acuerdo se basó, sobre todo, en una nueva relación de la clase política con los empresarios. Sin embargo, según Rath,⁹ no se trató ni de la desmilitarización total de la política ni de la despolitización completa del Ejército. Sólo se acotó el campo de su actuación, pero durante las dos décadas siguientes continuaron siendo cruciales en el juego político local y, por supuesto, se pudieron dedicar libremente a vender protecciones particulares y a seguir haciendo negocios en el mercado formal y, sobre todo, en el informal.

En el nuevo reparto del poder se respetó el papel de los altos mandos militares como reguladores arbitrarios de los mercados clandestinos. A cambio de su relativa subordinación política, el Ejército obtuvo el privilegio de ser uno de los principales agentes de venta de protecciones particulares, mecanismo esencial del régimen para reducir la violencia. El mercado del opio y de la mariguana hacia los Estados Unidos fue uno de los ámbitos en los que esa forma de operar se desplegó: los comandantes de zonas militares de las regiones de producción y tráfico de sustancias ilícitas hacia los Estados Unidos regulaban la operación del mercado y decidían sobre quienes lo operaban, en función de los pagos que recibían y de los acuerdos que establecían para mantener cierto grado de orden y contención de la violencia.

⁹ *Idem.*

Durante décadas, la producción clandestina de amapola en el noroeste del país abasteció buena parte de la demanda ilegal de morfina y heroína de Estados Unidos sin grandes brotes de violencia. Los productores y traficantes negociaban directamente su desobediencia de la ley con los jefes de las zonas militares y las autoridades locales, quienes les vendían protección de la misma manera que prácticamente la totalidad de los servicios del Estado que eran mercadeados por los agentes encargados de proveerlos. La negociación directa de la desobediencia de la ley fue el mecanismo por medio del cual el régimen del PRI redujo la violencia en todo el país, y el narcotráfico no era una excepción.¹⁰

A pesar del éxito del pacto político de 1946, durante el gobierno de Alemán no concluyó el proceso de aceptación del nuevo arreglo, que implicó lealtad al pragmatismo del régimen del PRI y respeto de su monopolio de la representación. En 1948 hubo amagos de rebelión y todavía en 1952 una importante facción de generales retó al régimen en torno a la candidatura de Miguel Henríquez Guzmán, antiguo leal a Lázaro Cárdenas que, sin embargo, no tuvo empacho en enriquecerse desde el generalato. Sin embargo, la mayoría de los generales se sintió cómoda en su nuevo papel y aceptó las nuevas reglas de reparto del botín estatal entre las distintas partes de la coalición de poder. Fue entonces donde acabaron de definirse las tareas de las que se haría cargo el Ejército.

Después de la segunda guerra mundial, México se posicionó claramente dentro de la esfera de influencia de los Estados Unidos, aunque los gobiernos del PRI desde 1946 proyectaron un discurso de cierta independencia y se distanciaron de la potencia hegemónica en momentos clave, por ejemplo durante la Revolución cubana. Desde entonces, la función del Ejército en defensa de amenazas externas se volvió simbólica, limitada a conflictos hipotéticos con países vecinos, como Guatemala, dada la superioridad militar indiscutible de Estados Unidos en el panorama geopolítico global. Su papel formal, de garantía de defensa de la patria, carecía por completo de sentido. Así, el rol que se le endilgó fue el de policía política y cuerpo represor del

¹⁰ El caso del asesinato del gobernador de Sinaloa, Rodolfo T. Loaiza, durante el Carnaval de Mazatlán de 1944, casi siempre atribuido al general Pablo Macías, antecesor de Cárdenas como secretario de la Defensa Nacional, fue la expresión del proceso de control sobre el mercado de la amapola del Triángulo Dorado, que comenzaba a producir entonces grandes dividendos debido al aumento de la demanda en Estados Unidos entre los veteranos de guerra que volvían con dependencia a la morfina y se quedaban sin acceso a la sustancia legal. Astorga, Luis, *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Grijalbo-Proceso, 2012; Fernández Velázquez, Juan Antonio, *El narcotráfico en Los Altos de Sinaloa (1940-1970)*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2018, disponible en: <https://www.uv.mx/bdh/files/2018/10/El-narcotrafico-final.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

bandillaje y la insurrección política. También comenzó a ser la fuerza de control de la protesta social, aun cuando ésta fuera pacífica.

Durante la época clásica del PRI el Ejército fue usado permanentemente, de manera inconstitucional, para expresar la fuerza de la coalición de poder. Los militares fueron el armazón del autoritarismo y aunque se mantuvieron ya al margen de la disputa por el control del gobierno nacional, siguieron jugando un papel político crucial, sobre todo en el ámbito regional. Rath¹¹ documenta la persistencia de generales con fuerza propia que definían la política en sus regiones, incluso bien entrada la década de 1960, a pesar de las reglas de rotación en las jefaturas de zona militar. Los jefes del Ejército y la Marina mantuvieron una cuota sustancial de representación legislativa y siguieron obteniendo gobiernos estatales.

El pacto del PRI con los militares implicó que no se construyera una policía civil nacional y que las policías locales fueran una fuente más de empleo para la oficialidad, incluso con la posibilidad de obtener tanto su estipendio militar como el sueldo del cargo policiaco. Las formas de operación de las policías locales, formadas por los militares, reproducían sus formas de actuación arbitrarias y sus estrategias de limpieza social.

Siempre que los soldados hacían el trabajo de policías actuaban con el estilo militar de contener violentamente las amenazas, en lugar de acumular pruebas para un juicio legal. Los oficiales del Ejército organizaban o llevaban a cabo torturas o ejecuciones extrajudiciales con impunidad. No fueron infrecuentes las matanzas de campesinos disidentes o de bandidos producidas por el Ejército, como cuando en 1943 éste respondió a intentos de rebelión en Morelos y en el Estado de México, ejecutando sumariamente a todos los “bandidos” que encontraban; lo mismo ocurrió por esos años en Nayarit.¹²

En cualquier caso, a lo largo de las décadas de 1940 y 1950, lo que se esperaba de la mayor parte del Ejército era que actuara como policía en las zonas rurales, reprimiera disidentes y proveyera su propia inteligencia sobre disturbios políticos y sociales a la Secretaría de la Defensa Nacional (SDN).

Son conocidos los episodios de utilización de la represión militar de la disidencia y los movimientos sociales. En 1948 el Ejército actuó contra la dirección legítima del sindicato ferrocarrilero y sirvió para imponer a un dirigente oficialista, el “Charro” Díaz de León, cuyo apodo se extendió a todos los líderes sindicales oficialistas; en 1956 los soldados tomaron el Instituto Politécnico Nacional para sofocar un movimiento estudiantil, en 1960 se les usó para romper la huelga de los ferrocarrileros, rodearon a miles de

¹¹ Raht, Thomas, *op. cit.*

¹² *Idem.*

trabajadores y los trasladaron a campos militares en diferentes puntos del país antes de enviarlos a prisiones civiles.

Incluso, otras agencias encargadas de la violencia estatal fueron nutridas por las fuerzas armadas. Ya he mencionado a las policías locales. Hay que sumar a la nefanda Dirección Federal de Seguridad, creada por Miguel Alemán en 1947, en parte con oficiales del Ejército, aunque también se nutrió de civiles a los que se les otorgaban grados militares para aumentar sus ingresos. También los oficiales del Ejército y de la Marina tuvieron influencia en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), antecedente del CISEN, el órgano civil de inteligencia creado en 1985 ante el desprestigio de la DGIPS, y transformado durante este gobierno en Centro Nacional de Inteligencia, bajo el mando de un general.

Durante las siguientes décadas del régimen del PRI, las fuerzas armadas fueron intocables en los medios de comunicación, como parte del pacto que garantizó su alejamiento relativo de la lucha por el poder político. A cambio de su complicidad con el poder civil, los altos mandos del Ejército consiguieron mantener importantes parcelas de control territorial de rentas, una representación corporativa en el Congreso, gobiernos estatales y la cerrazón frente a cualquier escrutinio social, no se diga ya judicial, de sus actividades. También ejercieron la censura contra películas que les incomodaban, como hicieron en 1960 con *La sombra del caudillo*, de Julio Bracho, basada en la novela de Martín Luis Guzmán, una ficción inspirada por el asesinato en 1927 del general Francisco Serrano, llevado a cabo por militares.

En el discurso oficial, las fuerzas armadas eran objeto de reconocimiento y pleitesía en cada informe presidencial, donde era alabada su patriótica entrega; en el momento de la mención del presidente, los jefes militares eran ovacionados con entusiasmo por los presentes en el recinto legislativo y éstos se ponían de pie, con gesto marcial, para agradecer los aplausos. Más que una obligación, su aceptación de la subordinación al orden civil del régimen era vista como una concesión que cada año debía ser agradecida desde la tribuna en la que el Ejecutivo simulaba rendir cuentas a la nación.

Durante la década de 1960 en diversos estados del país se usó al Ejército para reprimir los movimientos estudiantiles, aunque la tragedia del 68 marcó el límite de la utilización de las fuerzas armadas contra la protesta civil en las zonas urbanas, mientras, durante la década de 1970, se le continuó usando para perseguir a la insurrección rural, como la de Lucio Cabañas en Guerrero y, a partir de la Operación Cóndor, para el exterminio de los plantíos de amapola y mariguana, como parte de la guerra contra las drogas impuesta por el gobierno de Estados Unidos. Desde entonces, el Ejército ha

estado implicado en la lucha contra el narcotráfico, aunque sin dejar de administrar las redes de protección particular en diversas regiones.

Así, el régimen del PRI se sustentó no sólo en su estructura corporativa y su maquinaria de control electoral, sino en las fuerzas armadas, que siempre fueron parte de la coalición de poder. El protagonismo que ha adquirido el Ejército en tareas de seguridad pública desde 2007 no es sino la exacerbación de un papel que nunca dejó de cumplir, una dependencia de la trayectoria institucional del antiguo régimen.

Los intentos fallidos de construir un cuerpo de policía federal civil, iniciados durante el gobierno de Ernesto Zedillo, siempre con la participación de las fuerzas armadas en su construcción, han mostrado de manera descarnada el hecho de que la desmilitarización en México nunca concluyó, sólo fue enmascarada. También, durante el gobierno de Zedillo, se le dio a las fuerzas armadas un lugar relevante en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, encargado de establecer los lineamientos para la formulación de políticas generales en la materia, pues fueron integrados a él tanto el secretario de la Defensa Nacional como el de Marina, y desde entonces ambas dependencias han tenido un papel central en un ámbito que debe ser de competencia plenamente civil en una democracia constitucional.

En el antiguo régimen, el control militar del territorio era coherente con el que de manera cotidiana ejercían las autoridades locales, casi todas provenientes del PRI y que se entendían bien con los mandos del Ejército. De acuerdo con Trejo y Ley,¹³ se puede tejer la conjetura de que con la irrupción de la pluralidad electoral se rompieron las redes de comunicación entre las autoridades locales y las fuerzas armadas, y eso condujo al proceso de desmantelamiento de las fuerzas policiacas locales llevado a cabo por los militares a partir del gobierno de Felipe Calderón, con el argumento de que el fraccionamiento de los pactos de las autoridades locales con organizaciones criminales provocaba conflictos en el proceso de venta de protecciones particulares a los mercados clandestinos.

El hecho es que los gobiernos producto de la alternancia democrática han devuelto a las fuerzas armadas el control casi monopólico de la violencia estatal, en lugar de emprender una reforma del Estado que sustituyera la antigua maquinaria de venta de protecciones particulares —ineficiente y corrupta, con enormes problemas de agencia que implicaban el abuso privado de las parcelas de poder estatal, pero que garantizaba la reciprocidad clientelista— por cuerpos civiles, relativamente despolitizados, transparentes y obligados a rendir cuentas de todos sus actos.

¹³ Trejo, Guillermo y Ley, Sandra, *op. cit.*

Mi conjetura para explicar el proceso de militarización vivido durante lo que va del siglo XXI, es que el error interpretativo de suponer unas fuerzas armadas completamente sometidas al poder civil llevó a que, en el proceso de reformas de finales del siglo pasado, que dio paso a la poliarquía limitada en que vivimos ahora, no se incluyera la indispensable reforma militar. Las fuerzas armadas de hoy son las mismas del régimen autoritario. Ni siquiera se reformó la ley para que fueran civiles los encargados de las secretarías de Defensa y de Marina, como ocurre en las democracias constitucionales. Así, el aumento del protagonismo militar en los últimos tres lustros no ha sido un mero resultado de su involucramiento en tareas de seguridad ordenado por los presidentes civiles y acatado obedientemente. Ha sido, más bien, un proceso de renegociación de su papel frente a una nueva configuración política, una vez periclitada la coalición dominante anterior, de la que formaban parte esencial.

Durante el último gobierno del monopolio del PRI, mientras se negociaban las nuevas reglas del juego electoral y se le daba el carácter de tribunal de constitucionalidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente Ernesto Zedillo no sólo incrementó de manera significativa el número de efectivos militares en la lucha contra el narcotráfico, sino que profundizó la militarización indirecta de la seguridad al nombrar a varios militares como subprocuradores y delegados de la Procuraduría General de la República (PGR) en las distintas entidades federativas del país. La creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) en 1995, tuvo una importancia particular en la militarización, ya que incorporó a los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en su Consejo (CNSP), órgano encargado de la toma de decisiones en materia de seguridad pública.¹⁴

Vicente Fox parecía entender el carácter político que había tenido el uso de las fuerzas armadas durante la época clásica del régimen del PRI, y anunció que eso terminaría

Después de 72 años de un gobierno autoritario en el que el Ejército fue controlado y utilizado por completo para cualquier situación política o económica, era necesario poner fin a esta práctica. La Constitución establece que el presidente es el Comandante Supremo del Ejército, lo que le permitía usarlo para cualquier intención política. Por lo tanto, fue necesario convertir al Ejército en una institución más institucionalizada. En mi gobierno, me propuse asegurar que el Ejército se utilizara únicamente para mantener la seguridad nacional dentro de México, sin utilizarlo para fines de defensa contra ataques

¹⁴ Sánchez y Álvarez, *op. cit.*

del exterior, ya que ni siquiera podíamos luchar contra el Ejército de Nicaragua, que sería más fuerte y tal vez mejor equipado que el nuestro. Nuestro Ejército es muy pobre y no cuenta con armamento de última generación, nuestras armas son producidas en México, lo que las hace menos efectivas (citado por Deare, 2021).

Empero, durante su mandato (2000-2006), Vicente Fox siguió con la tendencia de militarizar la seguridad pública, nombrando a militares en puestos clave de la seguridad. Durante su gobierno se promulgó la Ley de Seguridad Nacional, la cual amplió la esfera de las facultades de los militares para intervenir en asuntos civiles en tiempos de paz. La legislación no precisó con exactitud la definición de seguridad nacional, lo que permitió que se pudieran emprender acciones como la persecución de delitos de la delincuencia organizada o contra la salud. Además, se amplió el ámbito de competencia de las fuerzas federales en las distintas entidades federativas y municipios, lo cual contribuyó al debilitamiento de las instituciones locales de seguridad.¹⁵

Con todo, el despliegue territorial del Ejército no había alcanzado, desde el final de las rebeliones militares, los niveles que ha tenido a partir de la declaratoria de guerra de Felipe Calderón contra el crimen organizado. Los datos son muy conocidos: 2007 fue el año más pacífico de la historia de México desde la Independencia en 1821. Nunca hubo tan pocos homicidios y no se trató de un año excepcional, sino de la culminación de una tendencia constante a la baja que había comenzado desde el gobierno de Lázaro Cárdenas, pero que se había consolidado a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Fue a partir del “operativo Michoacán”, a finales de 2006, cuando el Ejército, primero, y la Marina, más adelante, comenzaron a involucrarse de manera directa en la persecución de la delincuencia, como eje principal de la fallida “guerra contra las drogas” emprendida por el gobierno de Felipe Calderón no bien asumió la Presidencia de la República. Fue entonces cuando comenzó el proceso de desmantelamiento de los cuerpos de policía municipal y local, que hasta entonces habían funcionado como cuerpos que reducían la violencia a través de la venta de protecciones a grupos particu-

¹⁵ Madrazo Lajous, Alejandro, *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*, Aguascalientes, Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas Región Centro, junio de 2014, disponible en: [https://politicadedrogas.org/documentos/20160516_195540_12.-Alejandro-Madrazo-Lajous--Los-costos-constitucionales-de-la-guerra-contra-las-drogas--Una-primer-a- aproximación-\(desde-México\).pdf](https://politicadedrogas.org/documentos/20160516_195540_12.-Alejandro-Madrazo-Lajous--Los-costos-constitucionales-de-la-guerra-contra-las-drogas--Una-primer-a- aproximación-(desde-México).pdf) (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023); Sánchez y Álvarez, *op. cit.*

lares y la negociación de la obediencia de la ley, formas tradicionales del ejercicio del poder del Estado mexicano desde sus orígenes.

El argumento con el que se justificó el proceso de desarme de las policías municipales en las zonas intervenidas por el Ejército fue que se trataba de cuerpos corrompidos que protegían a la delincuencia y que se trataba de un proceso temporal, pues eventualmente se les reconstruiría sobre nuevas bases de legalidad y profesionalismo. La presencia creciente de las fuerzas armadas en la contención de la delincuencia fue planteada como una situación de excepción, aunque sin recurrir a los mecanismos constitucionales que garantizaran la vigilancia del Congreso sobre el proceso.

La decisión de Calderón marcó un punto de inflexión catastrófico en los niveles de violencia.¹⁶ De acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 121,163 personas fueron asesinadas en México entre 2007 y 2012. En seis años la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes se triplicó y alcanzó niveles de 24 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2011.¹⁷

Desde el principio de la declaratoria de guerra de Calderón quedó claro que el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública era inconstitucional, de acuerdo con el artículo 129 de la carta magna. Con todo, cuando se emprendieron las reformas constitucionales para crear un nuevo sistema de justicia penal y un nuevo sustento constitucional para la seguridad, en 2008, el artículo 21 estableció que la seguridad es una tarea civil, en la que concurren el Ministerio Público y las policías, no las fuerzas armadas. Se creó entonces la Policía Federal, como un cuerpo profesional, técnicamente capacitado, que asumiría gradualmente las tareas que de manera emergente habían asumido el Ejército y la Marina.

Desde el primer momento hubo evidencias de que el despliegue militar no iba a ser efectivo para contener al crimen organizado, que ya comenzaba un proceso de diversificación de actividades gracias a la acumulación originaria de cantidades ingentes de recursos, derivados de su control del mercado clandestino de drogas ilegales, con los cuales han comprado armas y reclutado personal. La prohibición ha generado incentivos perversos para que medren diversos grupos que, para operar, deben desarrollar ventajas

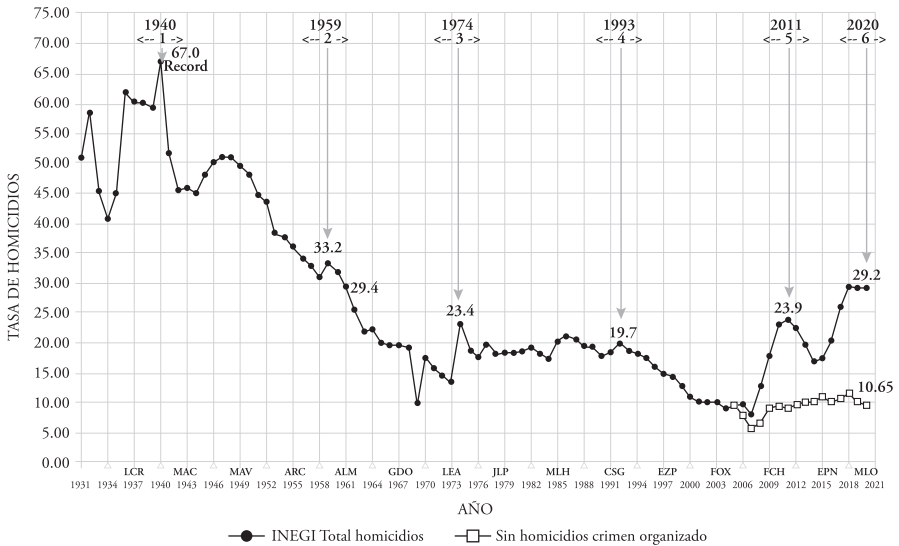
¹⁶ Galindo López, Carlos *et al.*, *Seguridad interior: elementos para el debate*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2017, disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3344> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023); Sánchez y Álvarez, *op. cit.*

¹⁷ INEGI, “Conjunto de datos: defunciones por homicidios 1990-2022”, México, INEGI, disponible en <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

comparativas en la violencia y cuerpos especializados en la compra de protecciones estatales, por lo que su efecto corruptor es ingente.¹⁸

Existe evidencia suficiente para documentar que la presencia militar no sólo ha fracasado en reducir la violencia y contener el tráfico de drogas, sino que ha sido una de las causas centrales en el aumento desmedido de la tasa de homicidios:¹⁹ 2007 fue el año más pacífico de la historia de México desde 1821, con una tasa de homicidios de ocho por cada 100,000 habitantes, al final de un proceso de reducción de la violencia que mantuvo una curva descendente a partir de 1940. Sin embargo, para 2011 la tasa se había disparado a 24 homicidios por cada 100,000 habitantes, y desde entonces se ha mantenido en niveles que México no conocía desde la década de 1950, pues actualmente ronda los 27 por 100,000.

GRÁFICA 1. MÉXICO, TASA DE HOMICIDIOS POR 100 MIL HABITANTES, 1931-2020, CON Y SIN HOMICIDIOS DOLOSOS DEL CRIMEN ORGANIZADO



FUENTE: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/Homicidios100M.htm>.

¹⁸ Troncoso, Valeska y Garay, Cristian, “Crimen organizado en Latinoamérica: historia y transformaciones”, *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2017, disponible en: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2018/05/el-crimen-organizado-en-Am-Lat-ok.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

¹⁹ Atuesta, Laura, “Las cuentas de la militarización”, *Nexos*, México, 1 de marzo de 2017, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31552> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

La ineficacia de la actuación militar en tareas de seguridad se ha debido, sobre todo, a características de sus métodos de operación, pues no actúan como policías que prevengan los delitos con tareas de inteligencia y de respuesta inmediata, no realizan tareas de investigación y contención, ni responden a órdenes ministeriales o judiciales, sino que realizan, principalmente, tareas de patrullaje²⁰ y buena parte de sus actuaciones se resuelven con enfrentamientos con un alto índice de letalidad.²¹ Están también documentadas sus violaciones sistemáticas a los derechos humanos.²²

Los altos mandos de las fuerzas armadas han sido conscientes de los problemas que en el sistema internacional de justicia les puede eventualmente acarrear su actuación inconstitucional, aunque estén seguros de la impunidad de sus errores y abusos en México. De ahí que, una y otra vez, hayan buscado la forma del marco legal con el que actúan para, de alguna manera, justificar y normalizar lo que es de suyo un estado de excepción no declarado.

Ya en el gobierno de Peña Nieto, el general Salvador Cienfuegos hacía discursos admonitorios dirigidos a los políticos civiles. En diciembre de 2016, por ejemplo, el entonces secretario de la Defensa Nacional arremetió contra los tres poderes constitucionales de la Unión: al Ejecutivo le reclamó haber colocado a las fuerzas armadas en un compromiso inconstitucional por su incapacidad para cumplir con sus funciones y para construir cuerpos civiles de seguridad pública eficaces; al Legislativo, el no haber legislado para hacer legal lo que los soldados hacen de manera ilegal: detenciones arbitrarias, retenes inconstitucionales en las carreteras, ejecuciones sumarias, ataques de guerra contra civiles; al Judicial, que cumpliera con su deber constitucional de velar por las garantías procesales de los detenidos.²³

²⁰ Madrazo, Alejandro *et al.*, “La «guerra contra las drogas». Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2012”, *Política y Gobierno*, vol. 25, núm. 2, 2018, disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1161> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

²¹ Silva Forné, Carlos *et al.*, “Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, *Desacatos, Revista de Antropología Social*, núm. 40, 2012.

²² Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Violaciones graves en la guerra contra las drogas en México*, México, CMDPDH, 2015, disponible en: <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-violaciones-graves-a-ddhh-en-la-guerra-contra-las-drogas-en-mexico.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

²³ Beauregard, Juan Pablo, “Cienfuegos: «la violencia no se resuelve con balazos»”, *El País*, 9 de diciembre de 2016, disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/12/08/actualidad/1481220902_482624.html (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

Desde el gobierno de Felipe Calderón la cúpula militar impulsó una Ley de Seguridad Interior, la cual fue finalmente aprobada en el tramo final del gobierno de Peña Nieto. Desde el mismo concepto de “seguridad interior” la Ley hacía agua en su constitucionalidad y la Suprema Corte de Justicia de la Nación la invalidó por completo en 2019. Para entonces, las fuerzas armadas habían renegociado su posición con el nuevo gobierno.

El gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018) les ha devuelto a las fuerzas armadas una serie de tareas que habían perdido al menos parcialmente, como el control de los puertos y de la marina mercante o las aduanas, bajo el supuesto de que su carácter disciplinado resolverá los problemas de agencia y de corrupción. También ha reestablecido su papel como constructoras de obras de infraestructura, fuente de gran corrupción en los años formativos del régimen del PRI, y ha dejado bajo su control a su nuevo cuerpo policiaco, la Guardia Nacional, que se mantiene militarizado a pesar de contravenir la propia reforma constitucional que lo creó. La presencia militar en la vida del país ha vuelto a ser tan conspicua como en los años del gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), antes de que con Miguel Alemán (1946-1952) perdiera notoriedad, aunque conservara gran poder.

Pocos actos del actual gobierno han sido tan contradictorios con las ofertas que en campaña hizo López Obrador como el avance del control militar de la seguridad. Como líder opositor y como candidato, el ahora presidente insistió una y otra vez en que los soldados y marinos debían volver a sus cuarteles, en apego al artículo 129 de la Constitución. De hecho, esa oferta le granjeó el voto de muchas personas críticas con el proceso de avance del poder de las fuerzas armadas en el país, no sólo por su carácter inconstitucional, sino por ser una política fallida que ha mostrado ser absolutamente ineficaz para garantizar la seguridad y reducir la violencia. Sin embargo, también insistió en sustituir a las fuerzas armadas en tareas de seguridad por una Guardia Nacional, que desde el nombre evocaba a los cuerpos paramilitares decimonónicos, base del ejército liberal triunfador contra el imperio de Maximiliano, convertido en el Ejército federal del porfiriato.

Cuando hablaba de crear la Guardia Nacional, López Obrador pensaba sin ambages en una fuerza castrense para el control territorial, no en una policía moderna de carácter civil, pero ese mensaje no fue entendido por quienes vieron en su propuesta un cambio de política que desarrollara un modelo de seguridad ciudadana. El hecho es que desde su primera reunión como presidente electo con los altos mandos militares (28 de octubre de

2018), López Obrador construyó un entendimiento con la cúpula militar. De ahí salió con el compromiso de crear la Guardia como un nuevo cuerpo de las fuerzas armadas, y eso fue lo que le propuso al Congreso cuando envió su iniciativa de reforma constitucional, que incluía la desaparición de la Policía Federal, a la que sin diagnóstico público había descalificado como corrupta.

La propuesta presidencial pasó sin problema el trámite en la Cámara de Diputados, pero fue renegociada en el Senado. El consenso que se construyó entonces fue el de mantener el carácter civil de la seguridad pública, incluida la Guardia Nacional, que tendría mando y disciplina civil y quedaría adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. También se estableció, en el artículo 5o. transitorio del decreto de reforma constitucional, el retiro completo de las fuerzas armadas de tareas de seguridad en marzo de 2024 y que, mientras se daba el retorno progresivo a los cuarteles, la utilización de militares en tareas de seguridad tendría un carácter extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario, en tanto se completaba la integración de la Guardia Nacional y se implantaba territorialmente. También se estableció, en el séptimo transitorio del decreto, que los gobiernos locales presentarían en seis meses sus respectivos planes de reestructuración y fortalecimiento de sus cuerpos locales de policía, y que para llevarlos a cabo contarían con el apoyo de la Federación.

Desde el primer día quedó claro que ni el presidente ni los altos mandos castrenses estaban dispuestos a cumplir con el mandato constitucional. Al día siguiente de que se aprobara la reforma constitucional en 2019, que estableció la creación de la Guardia Nacional como un cuerpo civil y un plazo límite para retirar las fuerzas armadas de las tareas de seguridad, se observaron indicios de que tanto el presidente de la República como los altos mandos militares no estaban dispuestos a cumplir con dicho mandato. Estos indicios se hicieron aún más evidentes cuando se nombró a un militar al frente de la Guardia Nacional y comenzó un proceso de reclutamiento de soldados y marinos para incorporarlos al nuevo cuerpo, lo que marginó y maltrató a los ex policías federales que fueron absorbidos. Todo esto demuestra una clara intención de violar la Constitución.

Ya en las leyes reglamentarias²⁴ se abrieron resquicios para el incumplimiento, pero fue desde el nombramiento como comandante de la Guardia Nacional de un general pasado a retiro que se hizo evidente la simulación

²⁴ Después de la reforma constitucional que creó la Guardia Nacional, fueron aprobadas, ya sólo con los votos de la coalición que apoya a López Obrador, cuatro leyes secundarias: la Ley Orgánica de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, la Ley

del acatamiento. El presidente simuló el cumplimiento del mandato constitucional de retiro gradual con un acuerdo que ordenaba la movilización militar, pero sin ningún mecanismo para garantizar el carácter extraordinario, regulado, fiscalizado, subordinado y complementario, más allá de enunciarlo. La desobediencia al mandato constitucional no tuvo consecuencias legales debido a la falta de acción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se limitó a desatender durante buen tiempo los recursos interpuestos contra el acuerdo del presidente y otros elementos del evidente proceso de militarización. Este proceso, en toda su extensión, podría considerarse como un golpe blando, ya que se trata de acciones de facto que pasan por encima del marco jurídico, violan los derechos fundamentales y subordinan a las autoridades elegidas a la voluntad de las jerarquías militares, que incluso llegan a imponer a los jefes de policía a los gobernadores.

El acuerdo fue impugnado mediante controversia constitucional por la entonces presidenta de la Cámara de Diputados, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación tardó más de dos años en resolver la demanda y, finalmente, a finales de noviembre de 2022, decidió avalar sus términos.

La Policía Federal fue desmantelada, se presionó a sus integrantes para que renunciaran o aceptaran condiciones laborales desventajosas en el nuevo cuerpo y, gradualmente, se ha ido marginando a los mandos civiles hasta su completo reemplazo por militares.²⁵ La integración del cuerpo, de un tamaño considerable, pues llega ya a los cien mil efectivos desplegados en el terreno, ha sido abrumadoramente militar, pues el 80% de los efectivos provienen del Ejército o la Marina.²⁶

En cuanto a su actuación sobre el terreno, la Guardia Nacional se comporta de manera similar al Ejército y la Marina, sobre todo en tareas de patrullaje de dudosa eficacia disuasiva y, según sus propios datos, los resultados de sus operativos son bastante pobres: en 2021, catorce personas detenidas como resultado de trabajos de inteligencia, 50 detenciones “por delitos contra la salud, operaciones con recursos de procedencia ilícita y delitos con-

Nacional del Registro de Detenciones, y la reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (aprobadas el 21 de mayo de 2019).

²⁵ “Para 2023, la Guardia Nacional no quiere tener elementos civiles, revela plan de Sedena; militares advierten falta de capacitación”, *Animal Político*, 10 de mayo de 2022, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/seguridad/guardia-nacional-2023-plan-sin-elementos-civiles> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

²⁶ Observatorio de la Guardia Nacional, *Guardia Nacional: tres años de definición militarista*, México, Causa en Común, julio de 2022, disponible en: http://causaencomun.org.mx/observatorioguardiaxforzasarmadas/wp-content/uploads/2022/07/2022.07.06_InformeOGN.pdf (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

xos”, y 60 personas puestas a disposición del Ministerio Público por delitos del fuero federal. En cuanto a los homicidios dolosos, sólo seis detenidos, cuando se cometen más de 30,000 homicidios al año.²⁷ Ese es el tamaño del fracaso del cuerpo con el que se pretende camuflar la permanencia de los militares como principales responsables de la seguridad pública.

Ante la evidencia de la violación a la Constitución en la que han incurrido tanto el presidente de la República como los altos mandos de la Sedena y la Marina, primero el Ejecutivo anunció la presentación de una iniciativa de reforma constitucional para militarizar la Guardia Nacional, pero al constatar que ésta no contaría con los votos necesarios para ser aprobada en el Congreso, se optó por una reforma legal inconstitucional con la cual actuar, contando con que la morosidad de la Corte jugaría a su favor. Es así como llegamos al momento actual.

La aprobación de la mayor parte del paquete de reformas enviadas por el presidente al Congreso para legalizar el control de la Secretaría de la Defensa sobre la Guardia Nacional, existente de facto desde la creación del cuerpo, únicamente con los votos de Morena y sus aliados (sólo la Ley de Ascensos y Recompensas de las Fuerzas Armadas fue apoyada por todos los partidos, menos Movimiento Ciudadano) fue un gesto de oposición política, pero también mostró el fuerte rechazo de los partidos a la ruptura del consenso generado en 2019 en torno a la necesidad de mantener el carácter civil de la seguridad.

Sin embargo, los gobernadores de oposición no se han mostrado dispuestos a hacer la tarea que les corresponde para impulsar una política de seguridad ciudadana, y son muy dependientes de los operativos federales para frenar la criminalidad y la violencia, aunque éstos sean poco eficientes y no garanticen la pacificación y el control territorial basado en la legalidad en el largo plazo. De ahí que no le haya sido difícil al gobierno federal romper el pacto opositor y haya logrado atraer al PRI para modificar el artículo quinto transitorio de la reforma de 2019, con el objeto de prolongar a ocho o diez años el plazo de la presencia militar en seguridad pública, con lo que ésta pierde su carácter excepcional para tornarse en permanente.

En septiembre de 2022 el gobierno logró que el Congreso aprobara el traslado de la administración de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional, a pesar del mandato explícito del artículo 21 constitucional que establece su carácter civil, adscrito a la Secretaría de Seguridad y

²⁷ Hope, Alejandro, “La Guardia Nacional en sus propios números”, *El Universal*, México, 17 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/la-guardia-nacional-en-sus-propios-numeros/> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2022).

Protección Ciudadana. La inconstitucionalidad de esa reforma fue declarada por la Suprema Corte de Justicia el 18 de abril de 2023, pero con efectos a partir de enero de 2024, por lo que hasta entonces se mantendrá la gestión militar del cuerpo.²⁸

Durante el gobierno de López Obrador, además de las tareas de seguridad que ya tenían y que se han ido institucionalizando, se ha dado un proceso de aumento de las responsabilidades de las fuerzas armadas en tareas que en una democracia constitucional le corresponden a la administración civil del Estado. Desde 2018, una parte significativa de la gestión administrativa del Estado ha sido militarizada. Este nuevo militarismo está formando parte de una política estatal que está convirtiendo a las fuerzas armadas en un actor con autonomía política y económica. De hecho, se ha establecido una especie de cogobierno en el cual las instituciones democráticas son socavadas y el papel de las fuerzas militares es cada vez mayor en la vida pública del país.

En las últimas dos décadas, más de 200 funciones que ejercían agencias estatales civiles han sido trasladadas a las fuerzas armadas, como lo han documentado el Programa de Política de Drogas del CIDE y México Unido contra la Delincuencia en el proyecto “Inventario nacional de lo militarizado” (PPD-CIDE y México Unido Contra la Delincuencia, 2022). La mitad de las funciones han sido trasladadas a los militares desde la administración pública durante el actual gobierno. La gestión militar implica mayor *opacidad* y menor rendición de cuentas, sin que existan evidencias de la *mayor honestidad* de los gestores castrenses.

Para 2022, la suma del presupuesto de la Secretaría de Seguridad Ciudadana, de la Marina, de la Guardia Nacional y de la Secretaría de la Defensa Nacional, superaba los 230,000 millones de pesos. Se trataba del segundo presupuesto más alto de la administración, más que la pensión de adultos mayores, y mayor al presupuesto educativo y de salud.²⁹

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 137/2022, promovida por senadoras y senadores de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, demandando la invalidez del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de la Guardia Nacional; Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de septiembre de 2022, disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/Proyecto/AI137-2022PL.pdf> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

²⁹ Arista, Lidia, “Más poder y más dinero: fuerzas armadas con el segundo presupuesto más alto”, *Expansión*, 18 de julio de 2022, disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/07/18/mas-poder-y-mas-dinero-fuerzas-armadas-el-segundo-presupuesto-mas-alto> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

III. CONCLUSIONES

Más allá de su inconstitucionalidad, los tres lustros de presencia militar en tareas de seguridad pública, que han derivado en el desmantelamiento de los cuerpos civiles y han dado pretexto para que los gobiernos estatales abdiquen de sus responsabilidades en materia de seguridad, han sido un gran fracaso que, sin embargo, tres gobiernos sucesivos han mantenido. El despliegue del Ejército ha sido el principal subterfugio para evitar la construcción institucional necesaria que permita contar con un sistema de seguridad y justicia basado en el orden jurídico en lugar del antiguo arreglo de venta de protecciones particulares y negociación de la desobediencia.

Visto en el mediano plazo, lo que está ocurriendo es un proceso de renegociación política del papel de las fuerzas armadas en el Estado mexicano. Durante mucho tiempo los políticos y los académicos dimos por hecho que el pacto de 1946, momento inicial de la época clásica del régimen del PRI, había resuelto el asunto de la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil y al orden constitucional. Empero, aquel fue un pacto que estableció el papel que les correspondía en el régimen del PRI: dejaron de ser un actor deliberante en la sucesión presidencial a cambio de asumir la gestión de la venta de protecciones a los mercados clandestinos y de un manto protector que les garantizó impunidad y cubrió sus corruptelas, mientras se exaltaba su carácter glorioso y patriótico en las ceremonias oficiales y en los programas de estudios de la escuela públicas.

Pero el régimen del PRI llegó a su fin y la transición falló en no atender la necesaria reforma de las fuerzas armadas para adecuarlas a la democracia constitucional en ciernes. Ese fallo condujo a un proceso de renegociación en el cual las fuerzas armadas han logrado imponer sus condiciones a los últimos tres presidentes y han obtenido una buena tajada del botín presupuestal.

El problema es que la inseguridad y la violencia siguen rampantes, mientras el poder político y presupuestario adquirido por las fuerzas armadas será cada vez más difícil de revertir, y su influencia política será cada vez mayor. Si la existencia de secretarios de Estado militares ya era de suyo una anomalía en una democracia constitucional, la gestión militar de amplias zonas de la administración pública que no les corresponden ha aumentado su capacidad de decisión sobre diversos temas de las políticas públicas. No se trata de un problema menor si a lo que aspiramos es a la construcción de un Estado democrático de derecho cada vez menos violento, pues no se puede soslayar el nimio detalle de que la ventaja comparativa de las fuerzas

armadas como organizaciones es, precisamente, la violencia. Es una ruta que puede acabar por hundir al Estado de derecho y reinstaurar la arbitrariedad basada en la fuerza de las armas.

En la actualidad, la mayoría de los políticos de todos los partidos, empujando por el presidente de la República, parecen aceptar como irremediable la necesidad de contar con el Ejército y la Marina como actores indispensables para garantizar la gobernabilidad en el país. Es necesario, empero, cuestionar por cuánto tiempo perdurará esta alianza, antes de que la milicia considere prescindibles a los políticos civiles. El avance militar en tareas de la gestión gubernamental que no le corresponden es muestra de un fracaso de la política a la hora de transitar del régimen de partido único a la democracia. Se reformó el sistema electoral, pero no el Estado. No se construyó el servicio civil profesional que hiciera viable la alternancia pluripartidista en el poder sin inestabilidad a cada cambio de gobierno. El resultado ha sido el regreso de los militares, que son ahora quienes están a punto de hacerse con el botín, *un gran negocio*, a pesar de que la evidencia no muestre que son mejores a la hora de dar resultados y con un enorme riesgo para el orden constitucional que se ha ido deformando y debilitando.

Resulta especialmente preocupante que, más allá de la evidente militarización de la gestión pública, el presidente López Obrador ha evidenciado en su discurso una propensión al militarismo, pues frecuentemente ha planteado que las fuerzas armadas son más honradas y eficaces que los servidores civiles. La idea subyacente en esta postura es que los valores y estructuras militares son superiores a las civiles, lo que implica la aceptación de que el uso de la fuerza armada es la mejor forma de resolver problemas y que las estructuras jerárquicas son una manera efectiva de conseguir resultados y reducir los problemas de agencia. Esto se ha traducido en un desmantelamiento progresivo del escaso servicio público civil que se había desarrollado en México por gestión castrense, sin que se haya modificado en la mayor parte de la administración pública el sistema de botín.

Con la pretensión de llevar a cabo un cambio de régimen en México, el presidente Andrés Manuel López Obrador ha emprendido una demolición de buena parte de la administración pública. En su lugar van quedando sólo huecos en funciones que el Estado ha dejado de realizar o las tareas han sido asumidas por las fuerzas armadas. El gobierno, en nombre de la *austeridad*, del combate a la corrupción o del desmantelamiento del neoliberalismo, ha puesto en riesgo o desaparecido organismos que habían adquirido el carácter de servicios públicos profesionales relativamente despolitizados, en me-

dio de una maquinaria estatal que históricamente ha funcionado como un botín para el reparto político del empleo y los recursos públicos.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTA, Lidia, “Más poder y más dinero: fuerzas armadas con el segundo presupuesto más alto”, *Expansión*, 18 de julio de 2022, disponible en: <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/07/18/mas-poder-y-mas-dinero-fuerzas-armadas-el-segundo-presupuesto-mas-alto> (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

ASTORGA, Luis, *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, México, Grijalbo/Proceso, 2012.

ATUESTA, Laura, “Las cuentas de la militarización”, *Nexos*, México, 1 de marzo de 2017, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=31552> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

DEARE, Craig A., *Militarization a la AMLO: How Bad Can it Get?*, Washington, Wilson Center-México Institute, 2021, disponible en: <https://www.wilson-center.org/publication/militarization-la-amlo-how-bad-can-it-get> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

DIAMOND, Larry, “Consolidating Democracy in the Americas”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 550(1), disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0002716297550001002> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

FERNÁNDEZ VELÁZQUEZ, Juan Antonio, *El narcotráfico en Los Altos de Sinaloa (1940-1970)*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 2018, disponible en: <https://www.uv.mx/bdh/files/2018/10/El-narcotrafico-final.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

HOPE, Alejandro, “La Guardia Nacional en sus propios números”, *El Universal*, México, 17 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/alejandro-hope/la-guardia-nacional-en-sus-propios-numeros/> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2022).

INEGI, “Conjunto de datos: defunciones por homicidios 1990-2022, México”, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

LOYO CAMACHO, Martha Beatriz, *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del Ejército Mexicano, 1917-1931*, México, UNAM, Instituto de Investi-

gaciones Históricas-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Fideicomiso Archivo Plutarco Elías Calles y Fernando Torreblanca-Fondo de Cultura Económica, 2018.

MADRAZO LAJOUS, Alejandro, *Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: una primera aproximación (desde México)*, Aguascalientes, Programa de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas Región Centro, junio, 2014, disponible en: [https://politicadedrogas.org/documentos/20160516_195540_12.-Alejandro-Madrazo-Lajous---Los-costos-constitucionales-de-la-guerra-contras-las-drogas---Una-primeraproximacion-\(desde-Mexico\).pdf](https://politicadedrogas.org/documentos/20160516_195540_12.-Alejandro-Madrazo-Lajous---Los-costos-constitucionales-de-la-guerra-contras-las-drogas---Una-primeraproximacion-(desde-Mexico).pdf) (fecha de consulta: 22 de septiembre de 2023).

MADRAZO, Alejandro *et al.*, “La «guerra contra las drogas». Análisis de los combates de las fuerzas públicas 2006-2012”, *Política y Gobierno*, vol. 25, núm. 2, 2018, disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1161> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

NORTH, Douglass C. *et al.*, *Violence and Social Orders*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

RATH, Thomas, *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico, 1920-1960*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2013 (Kindle edition).

SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo, “Los militares en la década de los cincuenta”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, núm. 3, 1988, disponible en: <https://doi.org/10.2307/3540565> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

SÁNCHEZ, Lisa y ÁLVAREZ, Gerardo, “Militarización y militarismo en México”, *Análisis Carolina*, 22/2022, disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/12/AC-22.-2022.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

TREJO, Guillermo y LEY, Sandra, *Votes, Drugs, and Violence. The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020 (Kindle edition).

TRONCOSO, Valeska y GARAY, Cristian, “Crimen organizado en Latinoamérica: historia y transformaciones”, *El crimen organizado en América Latina: manifestaciones, facilitadores y reacciones*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2017, disponible en: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2018/05/el-crimen-organizado-en-Am-Lat-ok.pdf> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).

VIDAL URRUTIA LUNA, Jorge Alberto, “La institución armada mexicana: su profesionalización y diseño institucional, un análisis jurídico-político fundacional”, *Diké Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP*, año 8, núm. 15, 2014, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/dike/article/view/32286/29281> (fecha de consulta: 21 de septiembre de 2023).