

# Militarización de la seguridad pública, autonomía de las fuerzas armadas e imperativo de la reforma militar en México

Marcos Pablo Moloeznik Gruer\*

En el presente artículo se intenta dar cuenta del proceso de militarización de la seguridad pública en México y, al mismo tiempo, demostrar las altas prerrogativas y el grado de autonomía del que gozan las fuerzas armadas mexicanas, en tanto institución, así como presentar las bases y puntos de partida de la necesaria reforma militar en México. El eje del artículo descansa en el instrumento militar mexicano, el costo de su participación en misiones y funciones que no son de su propia naturaleza, e ideas-fuerza sobre propuestas de modernización y transformación.

La decisión inicial del gobierno de alternancia política de segunda generación, encabezado por el presidente Felipe Calderón Hinojosa, de empeñar a los militares en el combate al narcotráfico, así como en el restablecimiento del orden público y la paz social en diversas entidades federativas y municipios, encuentra antecedentes en el pasado histórico. Dicho en otras palabras, el proceso de militarización de la seguridad pública en México no es un fenómeno reciente e inédito; antes bien, el desempeño de misiones y funciones de naturaleza po-

licial, constituye una constante histórica que, con el ejército surgido de la Revolución Mexicana, se mantiene incólume<sup>1</sup>. Adicionalmente, no se debe soslayar el costo político de tal decisión, a saber: la consolidación de la autonomía de las fuerzas armadas mexicanas; lo que obliga a considerar la incorporación de la reforma militar en la agenda de reforma del Estado.

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo; Jorge Alberto Lozoya *El Ejército Mexicano*, Tercera Edición, México, El Colegio de México, 1984, pp. 40-58. El decreto de creación de las fuerzas armadas (Ejército Constitucionalista) fue emitido por la XXII Legislatura del estado de Coahuila el 19 de febrero de 1913, un mes antes del Plan de Guadalupe, lanzado por Venustiano Carranza, gobernador de esa entidad.

\* Profesor-Investigador Titular "C", Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara.

## Militarización de la seguridad pública

El proceso de militarización de la seguridad pública en México encuentra sus raíces en la desaprobación social del desempeño de la institución policial, responsable de esta función, de conformidad con la letra y espíritu del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Debilidad de la institución policial

De ahí que valga la pena detenerse en una breve evaluación de la policía mexicana, que responde a un modelo descentralizado, dado el pacto federal y la figura del municipio libre. De esta manera, por un lado, en México co-

existen policías dependientes de cada orden de gobierno; por el otro, se encuentran dos tipos de fuerzas policiales: la preventiva, uniformada o administrativa (federal, estatal y municipal); y la judicial, investigadora o ministerial (federal y estatal) que actúa *ex post* a la comisión de un delito, en calidad de auxiliar del agente de Ministerio Público (fiscal) para la investigación y persecución del crimen<sup>2</sup>.

De conformidad con la información disponible, esta institución de protección social por excelencia, se ubica en el estadio más rezagado de evolución y desarrollo policial: el promedio de la formación básica en las academias de policía en México es de 4 meses y medio, y sólo 17 de los 58 institutos de formación exigen un mínimo grado de escolaridad promedio a los aspirantes; por lo que no es de extrañar que el 55.6% de los efectivos encuadrados en los cuerpos de seguridad pública no tengan educación o, como mucho, cuenten sólo con la educación primaria<sup>3</sup>.

	Secretaría de Seguridad Pública	Agencia Federal de Investigaciones
Federales	19,597 (*)	5,945
Estatales	Preventivos 190,730	Judiciales/Ministeriales 25,495
Municipales	144,276	
Total	386,043 (+)	

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, Sistema Nacional de Seguridad Pública, Dirección General del Sistema de Información sobre Seguridad Pública, México, 31 de enero de 2007.

(\*) Esta cifra incluye a los 15,464 efectivos de la Policía Federal Preventiva (10,964 correspondientes a Seguridad Regional e Inteligencia para la Prevención y el resto a las Fuerzas Federales de Apoyo), a los 2,832 elementos operativos del Instituto Nacional de Migración y al personal de custodia federal que totaliza 1,301.

(+) No se contabiliza a los agentes del Ministerio Público, peritos ni personal administrativo que, de ser contemplados, arrojaría un total de 450,846 efectivos de seguridad pública en el país.

<sup>2</sup> Para mayores detalles; véase, Marcos Pablo Moloeznik, "Seguridad Pública y Reforma Policial en México: ¿cambio o continuidad?" en Lucía Dammert y John Bailey (coordinadores), *Seguridad Pública y Reforma Policial en las Américas*, México, Siglo XXI Editores/FLACSO Chile/ONU ILANUD, 2005, pp. 273-295.

<sup>3</sup> Ernesto López Portillo Vargas, "The Police in Mexico: Political Functions and Needed Reforms" en John Bailey y Jorge Chabat (editores), *Transnational crime and public security: challenges to Mexico and the United States*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 2002, p. 119.

Desde el punto de vista estrictamente cuantitativo (factores relativamente fáciles de mensurar), en México no se verifica un déficit policial; por el contrario, presenta una envidiable tasa policial de 386 elementos por cada 100,000 habitantes, una de las más altas del orbe.

A éstos se suma el personal de las empresas privadas de seguridad, con un total de 140,966 empleados, siguiendo la misma fuente. Tal parece, por tanto, que el problema no es de cantidad.

Por ello, tal vez convenga dar cuenta de los elementos intangibles, tales como los principios de actuación consagrados en el citado artículo 21 constitucional: legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Sin embargo, difícilmente se puede esperar de los funcionarios públicos mexicanos (en especial de los policías) la garantía de velar por la observancia del orden jurídico y de sancionar a los transgresores, ya que –siguiendo los resultados de la encuesta *Latinobarómetro*– son los más sobornables de América Latina.

**Tabla 2**  
**¿Qué probabilidades hay en un país de poder sobornar a...?**  
(%)

Países	Alguien en un ministerio	Un policía	Un juez
México	56	65	58
Paraguay	56	58	55
Argentina	50	57	46
Brasil	39	52	36
Ecuador	44	52	47
República Dominicana	44	49	38
Venezuela	42	46	40
Bolivia	32	45	34
Guatemala	37	45	37
Honduras	35	41	38
Costa Rica	37	39	23
Perú	30	38	36
Uruguay	30	37	25
Panamá	36	33	27
Nicaragua	32	33	33
Colombia	28	30	24
Chile	19	22	20
El Salvador	19	20	22

Fuente: Latinobarómetro (opinión pública latinoamericana), en <<http://www.latinobarometro.org/>>, las cursivas son nuestras.

En este marco, se constata que la probabilidad de poder sobornar a un funcionario, a un juez y a un policía en México, es tres veces mayor que en Chile o El Salvador. Paradójicamente, los encargados de dar este servicio del

Estado en México –responsables de respetar y hacer respetar la ley–, se erigen en sus principales violadores.

El quebrantamiento de los derechos fundamentales constituye otra constante de las actuaciones policiales; a manera de ejemplo, a lo largo del año 2004:

[...] persistieron las violaciones de derechos humanos, en particular en el ámbito de los estados, donde la detención arbitraria, la tortura, los malos tratos y el abuso del sistema judicial fueron habituales [...] <sup>4</sup>

La ausencia del respeto de un código de conducta por parte de los policías, se ve reflejado en los bajos índices de confianza ciudadana: en una escala de cero (nada) a diez (mucho), los ciudadanos califican a la institución policial en el rango de 5.55 puntos, en contraste con la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Ejército, que obtienen 6.91 y 7.72 puntos respectivamente <sup>5</sup>. Por consiguiente, no nos debe extrañar que poco más de la mitad de la población en México (54%) se sienta insegura <sup>6</sup>.

Recapitulando, la pérdida de credibilidad en la policía como institución básica del Estado mexicano, responde a la debilidad de sus componentes cualitativos no materiales; en especial, la integridad y profesionalismo de la plataforma humana que la encarna.

### **Militarización de la seguridad pública**

Dicho en otros términos, cuatro son las principales razones por las cuales en México los militares desempeñan funciones de naturaleza policial:

- a) Por el bajo nivel de profesionalización y la creciente desconfianza pública que, en general, caracteriza a las policías;
- b) Por la corrupción e impunidad en los cuerpos de seguridad pública;
- c) Por el hecho de que las fuerzas armadas constituyen la única institución pública capaz de generar confianza en la sociedad mexicana;

<sup>4</sup> Amnistía Internacional, “México” (Hechos más destacados entre enero y diciembre de 2004) en Amnistía Internacional, *Informe 2005*, <<http://web.amnesty.org/report2005/mex-summary-esl>>.

<sup>5</sup> Secretaría de Gobernación, *Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP)*, México, levantada en diciembre de 2005, <<http://www.gobernacion.gob.mx/encup/>>.

<sup>6</sup> De conformidad con el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI). Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), México, septiembre 2005; en <[www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)>.

- d) Porque el instrumento militar mexicano, por tradición, se encuentra preparado para enfrentar situaciones de riesgo y amenaza de carácter interno.

La aceptación y reconocimiento social constituye otro componente que no debe pasarse por alto, y que seguramente contribuyó para la toma de decisiones en el más alto nivel de conducción política. Efectivamente, tal como se desprende de los resultados de las encuestas de mayor confiabilidad –entre ellas la que se presenta a continuación–, el Ejército (entendido como sinónimo de fuerzas armadas) encabeza las preferencias en el imaginario colectivo mexicano:

<b>Tabla 3</b> <b>Evolución de la imagen del Ejército.</b> <b>Dígame si usted tiene una muy buena/buena</b> <b>opinión del Ejército (%)</b>		
2004	2005	2007
60	72	69

Fuente: IPSOS-BIMSA, 2007, *Encuesta Nacional en Vivienda: Imagen del Ejército*, México. Fecha del levantamiento más reciente: del 26 de abril al 1° de mayo de 2007. Erubiel Tirado, a cargo de su diseño, proporcionó la base de datos.

De acuerdo con este ejercicio, la sociedad mexicana observa un marcado aprecio por sus militares y es proclive a las soluciones de fuerza, asociando valores como disciplina y orden con el Ejército (86.5%); del mismo modo, considera que las misiones primarias del instituto armado deben ser la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico (45%), antes que la defensa de la soberanía (16%).

En síntesis, la legitimidad del proceso de militarización de la seguridad pública responde, tanto a la amplia aceptación social de las fuerzas armadas como al uso del Ejército en el combate al narcotráfico, puesto que el 74% de la población considera que ayuda “mucho o algo” a reducir el consumo y tráfico de drogas en México.

Por tanto, la intervención de las fuerzas militares mexicanas en materia de seguridad pública, tal vez responda –como se puso de relieve– a la debilidad institucional de aquellas dependencias estatales a las que el Presidente confía su prevención y resolución, pero cuyos magros resultados pavimentan el derrotero de la militarización de la seguridad pública, cuyo desarrollo se verifica <sup>7</sup>:

<sup>7</sup> Para profundizar sobre el tema; véase Marcos Pablo Moloeznik, “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las Fuerzas Armadas Mexi-

a) En la composición del Consejo Nacional de Seguridad Pública, a la sazón, máxima instancia de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), de conformidad con el Artículo 12 de la Ley general que establece las bases de coordinación del SNSP.

En 1996, el gobierno invitó a los altos cargos militares del país a incorporarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública, concediendo así a las fuerzas armadas un papel directo en el establecimiento de la política de seguridad pública. El gobierno del presidente Vicente Fox aumentó la participación de los mandos del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada de México en dicha política, a través de los grupos de coordinación interinstitucional de cada estado de la República...<sup>8</sup>

b) En la interpretación del máximo órgano jurisdiccional que, incluso, allana el camino para que las fuerzas armadas participen en funciones que se corresponden con la seguridad pública: en cinco tesis del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96) se establece que las tres fuerzas “pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles”<sup>9</sup>.

c) En “...la presencia directa de los militares en funciones de patrullaje y vigilancia policial (...) Para mediados de 1999, 28 de las 32 entidades del país habían nombrado en puestos judiciales y policiales a mandos medios del ejército”<sup>10</sup>.

d) En la masiva participación militar en la Policía Federal Preventiva (PFP)<sup>11</sup>, en calidad de *fuerzas federales de apoyo* (que para mediados de 2006 se encontraba integrada por 5,332 efectivos), su principal componente operacional.

e) En cuanto a los procesos, se hace hincapié en el establecimiento de Bases de Operaciones Mixtas (que combinan policías y militares); el reforzamiento de la Policía Federal Preventiva; el asesoramiento y apoyo en el reclutamiento, selección, capacitación y adiestramiento de Fuerzas Policiales.

f) En la integración del Gabinete de Seguridad Pública, creado por acuerdo del Presidente el 6 de enero de 2005, con el objeto de “...encargarse de las tareas de análisis y evaluación de las políticas y acciones gubernamentales en materia de seguridad pública que le corresponde ejecutar al Poder Ejecutivo Federal”.

g) En la dimensión operacional, que cerró el sexenio encabezado por Vicente Fox Quesada con el operativo “México seguro” e inaugura la administración de Felipe Calderón Hinojosa, con el uso de la fuerza en diversas entidades federativas y municipios, con la activa participación del componente militar. Da la impresión de que, más que la preocupación por los índices delictivos y la (in)seguridad pública, el principal acicate de ambas gestiones descansa en la estabilidad política.

h) La reciente creación del Cuerpo Especial de Fuerzas de Apoyo Federal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, bajo las órdenes del Presidente de la República, y con dependencia técnica, operativa y administrativa de la Secretaría de la Defensa Nacional; en cuyo considerando, se sostiene que el Ejército y la Fuerza Aérea requieren unidades u órganos encargados de brindar apoyo a las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública:

[...] lo que implica su participación para efectos de la restauración del orden público, así como para enfrentar al crimen organizado o los actos ejecutados contra la seguridad de la nación [...]

En ese tenor, en virtud de su artículo 2°, a este flamante Cuerpo bajo las órdenes del titular del Poder Ejecutivo, se le reconoce la particular misión de:

[...] proporcionar apoyo a las autoridades civiles de cualquier nivel de gobierno, en tareas de restauración del orden y seguridad pública, en el combate a la delincuen-

canas” en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, Santiago de Chile, FLACSO, enero-junio 2005, en <<http://www.fasoc.cl>>.

<sup>8</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, México, Grupo Mundi-Prensa, 2003, p. 44.

<sup>9</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, México, marzo de 1996. Tesis que posteriormente fueron incorporadas como jurisprudencia; véase Tesis P/J 35/2000, 39/2000 en *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril del 2000, pp. 556 y 557.

<sup>10</sup> Arturo Alvarado y Diane Davis, “Cambio Político, Inseguridad Pública y Deterioro del Estado de Derecho en México: Algunas hipótesis en torno del proceso actual” en Arturo Alvarado y Sigrid Arzt (editores), *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*, México, El Colegio de México, 2001, p. 130.

<sup>11</sup> Policía militarizada o fuerza de seguridad (intermedia), cuyo principal componente operacional, las Fuerzas Federales de Apoyo, se encuentran integradas por militares en activo encuadrados por la vía de un convenio con la Sedena: se trata de un total de 5,332 elementos de la Tercera Brigada de Policía Militar; véase por ejemplo, Poder Ejecutivo Federal, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 1° de septiembre de 2005, p. 429.

cia organizada o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación [...]”<sup>12</sup>

De esta manera “[...] El ejército coadyuva con los tres órdenes de gobierno, para garantizar y mantener la seguridad pública que reclama la sociedad, para su bienestar y la protección de su patrimonio”<sup>13</sup>.

Todo ello contrasta con un reciente informe sobre la situación que guardan los Derechos Humanos en México donde, por un lado, se acepta que: “La ineficiencia y corrupción de las policías en México [...] representa un obstáculo para el resguardo de la seguridad pública”; pero, por el otro, se recomienda “promover la sustitución progresiva y verificable de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública”<sup>14</sup>.

## Autonomía de las fuerzas armadas

En este marco, el gobierno de alternancia de segunda generación decide –al igual que su antecesor– recurrir a las fuerzas armadas para la resolución de asuntos de carácter policial: la (in)seguridad pública, la tranquilidad y el orden público y la paz social; pero, sobre todo, para garantizar la estabilidad política.

## Prerrogativas de las fuerzas armadas

A cambio de lo cual, los institutos armados logran consolidar la preservación de un conjunto de prerrogativas y privilegios, así como alejar el fantasma de la necesaria reforma estructural: con lo que se hace sentir la autonomía del componente militar mexicano. De esta manera, las fuerzas armadas –en tanto institución–, gozan en México de altas prerrogativas<sup>15</sup>, entre las que destacan:

- La expansión de su rol en el mantenimiento de la ley y el orden interno.
- La coordinación del sistema de defensa.
- El ejercicio del control del sector defensa en manos de los propios uniformados.

<sup>12</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal” en *Diario Oficial de la Federación*, México, miércoles 9 de mayo de 2007.

<sup>13</sup> Discurso del Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos con motivo del Día del Ejército el 19 de febrero de 2007 en <<http://www.sedena.gob.mx/index4.html>>.

<sup>14</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Vid Supra*, pp. 43 y VIII, respectivamente.

<sup>15</sup> Para mayores detalles sobre el alcance de cada una de ellas; véase Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics (Brazil and the Southern Cone)*, Princeton University Press, New Jersey, 1988, pp. 94-97.

- El monopolio del planeamiento sectorial.
- La autonomía en la administración de sus recursos y en el ejercicio del gasto militar.
- La participación en el Consejo de Seguridad Nacional.
- La participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- La participación en el Gabinete de Seguridad Pública.
- La ausencia de una tradición legislativa en asuntos de defensa; el Poder Legislativo se limita a aprobar o desaprobar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, y las fuerzas armadas prácticamente casi nunca proveen información detallada acerca del sector defensa al Congreso.
- La discrecionalidad en la promoción de oficiales superiores.

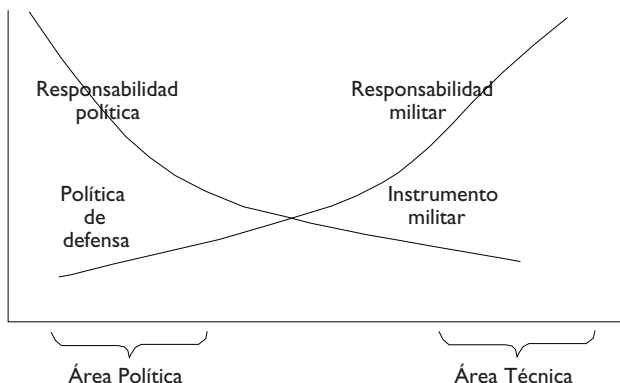
Tratándose del sector defensa en México, lo primero que llama la atención es la coexistencia de dos Secretarías: la de la Defensa Nacional (Sedena) y la de Marina (Semar)<sup>16</sup>, cuyos titulares son militares en activo: general de división y almirante, respectivamente. Si la Sedena incorpora al Ejército y Fuerza Aérea, la Semar hace lo propio con la Armada o Marina de Guerra<sup>17</sup>.

Por todo ello, da la impresión de estar frente a una confusión entre la dimensión política (responsable de la política de defensa) y la militar (área técnica, encarnada en las fuerzas armadas). Dicho en otros términos, en México son los propios uniformados los que establecen la política sectorial, al margen de cualquier intervención del poder político. Esto significa que gozan de gran autonomía relativa, ante la ausencia de la autoridad civil en asuntos de defensa. La confusión entre la esfera política y la militar puede apreciarse a partir de la siguiente gráfica que sintetiza la naturaleza de las relaciones civiles-militares.

<sup>16</sup> Hasta el 31 de diciembre de 1939 existió en México una sola Secretaría de despacho en el ramo de defensa que integraba al Ejército y a la Marina de Guerra; a partir de esa fecha, se separa a la Armada que se convierte en un Departamento, el que se eleva a la categoría de Secretaría por decreto del 31 de diciembre de 1940. Ambas dependencias del Poder Ejecutivo de la Federación son miembros del Consejo de Seguridad Nacional, instancia deliberativa, cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia.

<sup>17</sup> En virtud del artículo 29, Fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Sedena le corresponde “organizar, administrar y preparar al Ejército y Fuerza Aérea”; y, de conformidad con el artículo 30, Fracción I, del mismo ordenamiento jurídico, a la Semar “organizar, administrar y preparar la Armada”; véase Instituto Nacional de Administración Pública, *La Organización de la Administración Pública en México*, México, Noriega Editores, 2000, pp. 102 y 122, respectivamente.

**Gráfica I**  
**Relaciones civiles-militares**



A lo que se suma la ausencia de una integración y doctrina vinculada entre las fuerzas armadas: no existe un Estado Mayor o Comando conjunto, se registran escasas operaciones de adiestramiento o ejercicios entre éstas instituciones; tampoco se verifica una logística organizada y conducida con criterio unificado.

Además, ambas secretarías se caracterizan, sobre todo, por un bajísimo nivel de funcionarios civiles: todos los roles superiores y los mandos medios del personal del sistema de defensa son ocupados por oficiales en actividad.

### **Autonomía del instrumento militar**

Se trata de los costos políticos de la lealtad de las fuerzas armadas mexicanas a la institución presidencial, entre los que no se deben soslayar:

- La ausencia del ejercicio de facultades de control legislativo en el desempeño militar, a diferencia de la abrumadora mayoría de los países de la región<sup>18</sup>.
- El aumento sostenido de los uniformados, en especial de la Sedena.

<sup>18</sup> Véase Gilda Follietti, "Competencias constitucionales de los parlamentos latinoamericanos en el área de defensa" en Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, Buenos Aires, RESDAL, 2005, pp. 57-60.

**Tabla 4**  
**Personal militar 1994-2006**

Año	Sedena	Semar	Total
1994	168,773	48,170	216,943
1995	171,952	53,128	225,080
1996	179,038	53,128	232,166
1997	182,328	54,247	236,575
1998	182,328	53,566	235,894
1999	183,296	53,729	237,025
2000	182,329	55,223	237,552
2001	185,143	49,165	234,308
2002	188,143	50,026	238,169
2003	191,143	47,304	238,447
2004	191,143	47,316	238,459
2005	191,143	46,280	237,423
2006	191,143	45,770	236,913

Fuente: Vicente Fox Quesada, *Anexo Sexto Informe de Gobierno*, 1º de septiembre de 2006, Cuadro Recursos Humanos y Profesionalización de los Miembros de las Fuerzas Armadas, p. 604. Los datos del 2006 están actualizados hasta el mes de junio de ese año.

Este hecho se puede constatar a través de la evolución de los efectivos militares, cuya principal incremento se verifica en el Ejército: así, el personal de la Sedena (la mayoría, miembros del Ejército) pasó de 102,975 efectivos en 1980 a 124,497 en 1985; 151,178 en 1990; 171,952 en 1995; y, 191,143 en 2006. Se trata de un aumento que responde a las múltiples misiones que el poder político le confía al instituto armado, en los tres ámbitos de la seguridad: nacional, interior y pública. En contraste, la Armada se enfrenta al problema de la escasez de personal en todos sus cuerpos y servicios<sup>19</sup>.

Los ascensos indiscriminados pervierten la estructura jerárquica, al contemplar un excesivo número de oficiales superiores en el escalafón, en relación con el total de efectivos bajo las armas, tal como puede apreciarse en la siguiente tabla:

**Tabla 5**  
**Generales en servicio, 2007**

Generales	Total
División	32
Brigada	196
Brigadieres	295
Total	523

Fuente: Respuesta a la solicitud enviada el 19 de febrero de 2007 al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), registrada en folio 0000700030907, y recibida el 4 de marzo de 2007.

<sup>19</sup> Véase por ejemplo, Secretaría de Marina, "Plan de Desarrollo 2000-2006", Noviembre-Diciembre 2000 en *Revista Secretaría de Marina-Arma*



Cabe destacar que sólo tres fuerzas armadas en el mundo, a las que se suma la Sedena, tienen 500 generales o más en actividad: Estados Unidos, la República Popular China y la Federación Rusa.

Para un oficial que aboga por el mejoramiento de la situación del personal en retiro:

[...] ahora se da el caso curioso de que existen dos ejércitos: el del activo, en donde los generales brigadieres reciben un sueldo de \$ 99,000, los de brigada \$ 130,000 y los de división \$ 160,000, y así por el estilo; y el de los retirados, donde algunos que se retiraron hace varios años perciben unas pensiones bajísimas, así que un mayor en activo recibe más que un general de división retirado [...]<sup>20</sup>

En rigor de verdad, sí existen en México dos ejércitos, que van más allá del de los activos y retirados; antes bien, el de los privilegiados (la minoría, encarnada en los mandos superiores o alto mando) que ejerce el comando de las fuerzas armadas, compromete a la institución en misiones y funciones de naturaleza policial y defiende su autonomía, prerrogativas y privilegios; y el de la masa (personal de tropa), cuyo ingreso mensual –con el reciente aumento otorgado– es de \$ 5,200.

La situación de rezago histórico de los efectivos subalternos es aceptada por el propio comandante supremo de las fuerzas armadas mexicanas, quien decreta un incremento salarial:

[...] Este paquete de reconocimiento significa, por ejemplo, que un soldado de la Primera Región Militar, con un sobrehaber del 60% recibirá ahora un sobrehaber del 90%, lo que representará que su sueldo, que hasta el año pasado era de 3,500 pesos, hoy percibirá cinco mil 200 pesos con el incremento y la compensación, es decir, un aumento del 46% [...] Un cabo recibirá un aumento de 45%, y así sucesivamente, alcanzando beneficios semejantes para todos los miembros de la tropa y los oficiales de menor ingreso, tenientes y subtenientes, cuyos ingresos habían sido, se habían visto seriamente rezagados [...]<sup>21</sup>

da de México, año 19, época 9, núm. 142, México, p. 20. También, Secretaría de Marina, *Programa Institucional de Desarrollo 2001-2006*, 4ª Edición, junio de 2002, México, p. 10.

<sup>20</sup> General de división (retirado), véase Garfias Magaña, Luis, *El problema de los retirados militares*, México, 29 de septiembre de 2004, p. 2.

<sup>21</sup> Palabras del presidente Felipe Calderón Hinojosa durante el desayuno conmemorativo del Día del Ejército, 19 de febrero del 2007 en <<http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=29063>>.

Además, la Sedena y la Semar, al igual que la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República (PGR), son exceptuadas de la medida de reducción de recursos para servicios personales (sueldos y salarios) y gastos de operación, decretada por el Presidente a partir del ejercicio fiscal de 2007<sup>22</sup>.

Pero, lo que interesa destacar es que, efectivamente, el Ejército es “el pueblo mismo en uniforme”<sup>23</sup>, puesto que se reproducen en su seno las abismales diferencias y contrastes que caracterizan a la sociedad mexicana en su conjunto.

- En los graduales y constantes incrementos presupuestales, en especial tratándose de la Sedena, en contraste con la Semar.

**Tabla 6**  
**Gasto programable**  
**(millones de pesos)**

Año	Sedena	Semar	Total
2001	22,031.1	8,852.5	30,883.6
2002	22,596.6	8,846.4	31,443.0
2003	24,203.4	9,201.4	33,404.8
2004	23,846.3	8,844.4	32,690.7
2005	25,271.0	9,528.8	34,799.8
2006	26,031.9	9,163.5	35,195.4

Fuente: Vicente Fox Quesada, *Anexo Sexto Informe de Gobierno*, México, 1º de septiembre de 2006, p. 294. Los datos del 2006 están actualizados hasta el mes de junio de ese año.

La labor del Congreso de la Unión se limita a asignar las partidas presupuestarias para ambas secretarías de despacho, a la luz de la absoluta discrecionalidad en el rubro inversión, y el incremento del gasto institucional en: creación de nuevas unidades, adquisición y reposición de equipo, y previsión logística para su mantenimiento<sup>24</sup>; dado que son los propios militares quienes toman decisiones en política de defensa.

<sup>22</sup> Véase Decreto que establece medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal en *Diario Oficial de la Federación* (1ª sección), México, lunes 4 de diciembre de 2006. La excepción queda establecida en los artículos 10 y 12 de este decreto.

<sup>23</sup> Discurso del alto mando del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos con motivo del Día del Ejército, México, 19 de febrero de 2007 en <<http://www.sedena.gob.mx/index4.htm>>.

<sup>24</sup> Erubiel Tirado, *La relación civil-militar en México y el déficit democrático de la alternancia política, 2000-2006*, trabajo inédito proporcionado por el autor, México, 2006, p. 14.

- En problemas de conducción y de política de personal, que se ven reflejados en el elevado número de deserciones de la Sedena, muchos de los cuales –se especula– podrían haber emigrado a las filas de la delincuencia organizada, como los denominados “Zetas”<sup>25</sup>.

**Tabla 7**  
**Deserciones durante la administración**  
**a cargo de Vicente Fox,**  
**2000-2006**

Grado	Número de desertores
Coroneles	1
Tenientes Coroneles	9
Mayores	38
Capitanes 1/os.	50
Capitanes 2/os.	49
Tenientes	459
Subtenientes	782
Sargentos 1/os.	354
Sargentos 2/os.	2,239
Cabos	9,919
Soldados	109,318
Total	123,218

Fuente: Respuesta a la solicitud enviada el 19 de febrero de 2007 al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), registrada en folio 0000700030907, y recibida el 4 de marzo de 2007.

En síntesis, el proceso de militarización de la seguridad pública, por su complejidad, puede tener varias lecturas:

- a) Una expansión del papel de las fuerzas armadas, a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo les reconoce su intervención en materia de seguridad nacional y seguridad interior (Artículo 89, fracción VI), pero que de la mano de una errónea interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las habilita para incursionar en el ámbito de la seguridad pública.
- b) Empeñar militares en funciones y misiones de carácter policial, responde al pobre desempeño institucional de las policías, a su elevado nivel de corrupción y a la desconfianza social.
- c) Si situaciones excepcionales imponen medidas excepcionales, y la pérdida de espacios y el avance de la delincuencia organizada –en especial, el narcotráfico– en determinadas entidades federativas y municipios, se erigen como tal, se podría aceptar la participación directa de las fuerzas armadas –en una primera etapa– en el

esfuerzo nacional por recuperar la presencia del Estado y restablecer la tranquilidad, el orden público y la paz social en aquellos territorios bajo el control de las mafias. Sin embargo, el gobierno federal ha optado por una “estrategia sin tiempo”, en la que se diluye el objetivo estratégico. Precisamente, la vigencia del Estado de Derecho demanda el establecimiento de un marco estratégico, que va más allá de las estrategias y tácticas operacionales, en el que se fije un horizonte temporal de actuación del ejército; de lo contrario, se corre el riesgo de prolongar indefinidamente su desempeño en misiones que lejos están de ser de su propia naturaleza, así como de contribuir a su degradación.

- d) Si bien es cierto que, hasta el momento, las fuerzas armadas gozan de un respetable grado de aceptación social, los riesgos de empeñarlas en tareas que escapan a su naturaleza son insoslayables.
- e) La aceptación del alto mando de ocupar a la institución castrense en tareas ajenas a la profesión militar, que se corresponden con la seguridad pública, viene acompañada por la preservación de la autonomía del sector defensa y de un conjunto de privilegios para los oficiales superiores, en contraste con la mayoría del personal. Esto significa que para el segundo gobierno de alternancia, el escenario más probable durante los próximos cinco años, estará signado por dejar abandonada la reforma militar en la agenda de la reforma del Estado.

## Imperativo de la reforma militar

Sin embargo, a la luz de la situación analizada, en la agenda de la reforma del Estado debería, imperiosamente, incluirse la reforma militar que hasta hoy se erige en una asignatura pendiente en el proceso de tránsito a la democracia e imperio de la ley.

### **La concepción de los países centrales como punto de partida para la reforma militar adecuada**

Los países desarrollados, en general, se caracterizan por la coherencia, permanencia y continuidad en las sucesivas políticas de defensa nacional, así como en el estricto apego a las normas vigentes, dando por hecho que tanto la función de defensa como el poder militar constituyen dos componentes permanentes y esenciales en la organización del Estado moderno; de ahí que valga la pena detenerse brevemente en su concepción y desarrollo.

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp. 22 y 23.



Se considera que el sistema político es el que gobierna y conduce al subsistema defensa nacional, al establecer sus límites y racionalidad. El factor militar es tan sólo un componente del poder nacional y, por lo mismo, no puede actuar desvinculado del resto de los factores, los cuales son dirigidos por el sistema político.

Se concibe a la defensa nacional como una materia vitalmente necesaria para el Estado-nación, de carácter suprapartidario, integral (por comprometer a todos los componentes del poder de la nación) y permanente, es decir, es una política esencial de largo plazo, que trasciende a los gobiernos en turno; en otras palabras, una verdadera política de Estado.

**Tabla 8**  
**Defensa nacional como política de Estado**

- Por comprometer intereses estratégicos de la nación debe ser una política de Estado, lo que la hace trascender la temporalidad de un gobierno.
- Debe responder a los intereses y objetivos nacionales.
- Se logra mediante una evaluación político-estratégica por parte de la dirección política del Estado y su desarrollo estratégico, en escenarios de riesgos y amenazas que realiza el estamento militar.
- Debe ser armónica y coherente con el desarrollo global del Estado, con las posibilidades reales del país.

Fuente: Elaboración propia.

Se acepta el concepto de que el hombre es el elemento decisivo en todo conflicto armado, por lo que se pone el acento en la calidad del personal, la que se alcanza a través de los procesos de reclutamiento, selección, formación, adiestramiento y educación continuos y constantes, combinando armónicamente las aptitudes intelectuales y el trabajo de gabinete con las aptitudes de carácter y espíritu militar, armónicamente acreditadas en el mando y desempeño efectivo de tropas y unidades de combate.

### **Imperativo de la reforma militar**

Ahora bien, si hoy en México parecería lejano un horizonte signado por procesos de modernización militar y disminución de su grado de autonomía, conviene empezar a concebir y pensar la plataforma sobre la que debería asentarse la reforma militar; a saber:

- La redefinición de misiones y funciones de las fuerzas armadas, lo que debería contemplar la desmilitarización

de la seguridad pública y de la seguridad interior; y su gradual sustitución por otros instrumentos coercitivos del Estado, como los cuerpos de seguridad pública y la Policía Federal.

- La fusión del sistema de defensa en una única secretaría de despacho, bajo el principio de austeridad republicana, desburocratización e incorporación de expertos civiles.
- La centralización del comando, control, comunicaciones, sistemas computacionales e inteligencia, para responder así a las viejas y nuevas amenazas para la seguridad nacional y a la naturaleza tridimensional del conflicto armado moderno.
- En el plano estrictamente militar, la planeación conjunta, y su actualización permanente, a partir de la agenda de riesgo y de la dimensión geoestratégica (que contempla aspectos tales como posición relativa, extenso litoral marítimo y vocación bioceánica).
- La creación del Estado Mayor Conjunto y, en general, otorgarle prioridad al concepto “conjunto” para las políticas, estrategias y líneas de acción en el sector defensa, incluyendo las maniobras y juegos de guerra; las operaciones; la logística; la formación y especialización de los cuadros, entre otros aspectos.
- La desaparición del Estado Mayor Presidencial y su sustitución por un cuerpo especial de protección al Primer Mandatario y altos dignatarios.
- La creación de una verdadera Fuerza Aérea independiente, que supere la situación aún vigente de subordinación al Ejército actualmente.
- El logro de un mayor grado de eficiencia militar a menor costo: lo que implica eliminar lo innecesario; situación que impone tres ideas-fuerza: a) la coherencia y credibilidad operacional en toda estructura de fuerza; b) la polivalencia de las capacidades; y c) la interoperabilidad que, a partir de un lenguaje común para que circule la información, facilite las acciones internacionales y la cooperación.
- La apuesta por los factores cualitativos no materiales, y en especial, el componente humano.

En conclusión, la reforma del Estado debe incluir un debate acerca de la política de defensa y el instrumento militar y, en coherencia con el proceso de tránsito a la democracia y vigencia del Estado de Derecho, integrar a las fuerzas armadas en la discusión, tendiente a su incorporación en el proceso de democratización, rendición de cuentas y transparencia del Estado mexicano.