

Érase un país verde olivo

Militarización y legalidad en México

JUAN JESÚS GARZA ONOFRE, SERGIO LÓPEZ AYLLÓN,
JAVIER MARTÍN REYES, MARÍA MARVÁN LABORDE,
PEDRO SALAZAR UGARTE Y GUADALUPE SALMORÁN VILLAR

GS[•]

Índice

Prólogo, por JOSÉ WOLDENBERG.....	9
Introducción.....	13
1. El Ejército posrevolucionario: institucionalización en torno a la figura del presidente.....	19
1. ¿Por qué el Ejército mexicano es distinto?.....	20
2. El Ejército forma parte integral del partido oficial.....	23
3. Ejército, presidente y hegemonía del PRI.....	30
4. La militarización de la seguridad pública tras el fin de la hegemonía del PRI.....	39
2. El menosprecio de los cuerpos policiales.....	47
1. Algunas consideraciones previas.....	48
2. Las herencias del pasado: entre el desorden y el autoritarismo.....	50
3. El periodo preconstitucional: improvisación y desinstitucionalización.....	53
4. La Revolución hecha gobierno: un nuevo Estado con viejos vicios.....	55
5. Los cuerpos policiales durante el régimen hegemónico: un simulacro de la legalidad.....	60
6. La transición a la democracia: más fácil reformar leyes que hábitos.....	62
7. La guerra contra las drogas, la reforma penal y la crisis de seguridad pública.....	69
3. La ruta jurídica de la militarización y sus tensiones.....	75
1. La apuesta constitucional y convencional por el gobierno civil.....	75
2. El modelo de la Constitución mexicana: cinco premisas.....	76

3. Los estándares convencionales: seguridad pública y participación de las Fuerzas Armadas	83
4. La ruta jurídica de la militarización.	90
4. La militarización más allá de la seguridad pública.	107
1. La intervención militar en la seguridad pública y la procuración de justicia	108
2. La intervención militar en el gobierno civil	118
5. Militarización y militarismo en tiempos populistas	137
1. Populismo y militarización en América Latina	137
2. Populismo y militarismo: una confluencia exitosa.	139
Epílogo	153
Notas.	157
Bibliografía	175
Los autores	185

Prólogo

José Woldenberg

La posición que ocupan las Fuerzas Armadas en una sociedad nunca es un tema menor. En las sociedades democráticas se intenta subordinar el poder militar al civil y distinguir con claridad la seguridad pública de la seguridad nacional, la primera a cargo de policías y la segunda como tarea de las Fuerzas Armadas. Además, se tiende a dilatar las facultades de las instituciones civiles y a contener las de los militares.

En nuestro caso, luego del movimiento armado de principios del siglo XX que destruyó un Estado y sentó las bases de uno nuevo, los ejércitos insurgentes tuvieron un rol fundamental. Puede decirse que, hasta fines de los años veinte, el poder político emanaba de las armas. No fue casual que, ante cada anuncio de una nueva elección presidencial, primero se viviera un levantamiento armado y luego los triunfadores en el campo de batalla se convirtieran en la nueva (o renovada) fuerza gobernante. Fue hasta la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, que esa tendencia empezó a revertirse, al crearse una institución que cobijó a quienes se reclamaban herederos del movimiento revolucionario.

No obstante, desde antes se había iniciado un proceso de institucionalización de los originalmente ejércitos populares. Recordemos que en 1914 se firmaron los tratados de Teoloyucan, que no sólo permitieron la entrada del Ejército constitucionalista a la capital, sino que significaron la disolución del Ejército federal. De tal suerte que el proceso de pacificación del país requería que la ola centrífuga de los grupos armados, que había producido la lucha, primero contra el gobierno de Porfirio Díaz y luego contra la usurpación de Victoriano Huerta, empezara a cursar una ruta centrípeta. El presidente Plutarco Elías Calles y su secretario de Guerra y Marina, el general Joaquín Amaro, iniciaron ese proceso; las

derrotas militares de los distintos “alzados” y las purgas concomitantes coadyuvieron en esa causa. Fue apenas en 1946 que México tuvo un presidente de la República civil (Miguel Alemán) y los años anteriores y siguientes fueron los del tránsito del poder militar al civil. La “Revolución institucionalizada” podía preciarse de haber subordinado el primero al segundo. Una tarea civilizatoria quizá no suficientemente apreciada.

Sin embargo, hoy México vive un proceso de militarización que no empezó en esta administración, pero sin duda en estos años esa tendencia se ha subrayado. Y no es algo que deba pasar inadvertido. Diversos analistas han alertado sobre lo que está sucediendo y sobre sus derivaciones en el mediano y largo plazos. Este libro es un esfuerzo colectivo, serio, informado, pertinente, sobre lo que está sucediendo en nuestro país. Es un llamado de atención sobre “la reconfiguración de los equilibrios entre el poder civil y el militar”, que sólo desde la inconciencia puede pasarse por alto.

El libro reconstruye la historia y ofrece una explicación de cómo las Fuerzas Armadas fueron subordinadas al presidente de la República. Se detiene en las características que distinguen a nuestro ejército de otros en América Latina, traza las coordenadas de las diferentes etapas en las relaciones entre los poderes civil y militar, de cómo el Ejército se convirtió en una institución no deliberante y disciplinada, y de cómo ha realizado tareas más allá de las que normalmente tiene asignadas, algunas de ellas con un claro sesgo represivo (por ejemplo, la decapitación del movimiento ferrocarrilero encabezado por Demetrio Vallejo, el asesinato de Rubén Jaramillo y su familia, o el combate a las guerrillas de los años setenta). Es una entrada necesaria, porque no estamos (ni podríamos estar) ante una realidad adánica; es una historia en la que se pueden encontrar claves para entender el presente y también para contrastarlo con el pasado reciente y lejano.

¿Qué encontrará el lector en esa revisión histórica? Un texto claro e ilustrativo para comprender lo que hoy se vive en ese campo; una exposición fundada en documentos, desmenuzada a la luz del derecho; una explicación de los pasos sucesivos que han modificado la relación entre civiles y militares, y una alerta, porque lo que sucede no resulta anodino y darle la espalda o minimizarlo puede tener efectos de muy largo y peligroso alcance.

El texto explica que la militarización de la seguridad pública tiene su propio recorrido, pero que en los últimos años esa tendencia se ha reforzado. El crecimiento desproporcionado de los grupos delincuenciales y su estela de sangre, en muy diversos territorios del país, ha sido el acicate de ese proceso. Se apostó por el uso de las Fuerzas Armadas en detrimento de las policías que fueron, en muchos casos, abandonadas y dejadas a su propia inercia. Sin recursos ni preparación suficientes, las policías difícilmente podían cumplir con su misión. Incluso en el experimento que significó la Policía Federal Preventiva, y que el presente gobierno desmanteló, “muchos de sus mandos eran militares en retiro” y también muchos de sus integrantes provenían del Ejército. No obstante, su cancelación, de un plumazo, abrió la puerta aún más a la militarización.

El libro hace un análisis y un recorrido que devela la insistencia de las Fuerzas Armadas por contar con un marco normativo que avale sus nuevas funciones, así como las propuestas de distintos Ejecutivos por atender el reclamo de los militares y las sentencias de la Suprema Corte que explican, en alguna medida, el laberíntico trayecto a través del cual se empezaron a desatender los mandatos constitucionales, pero también algunos diques edificados por la propia Corte. No es una historia sencilla, pero el libro la hace comprensible.

Como resultado, a partir de diciembre de 2018 el proceso de militarización se ha desbordado. Los autores narran y analizan los cambios constitucionales y legales, y los acuerdos presidenciales que no sólo han reforzado el protagonismo de los militares, sino que lo han convertido en un actor central del entramado estatal. Por ejemplo: en abierta violación a algunas normas constitucionales, la Guardia Nacional, que debería ser un cuerpo bajo mando civil, tiene hoy un mando militar; el Ejército, que en tiempos de paz debería mantenerse en sus cuarteles, hoy es el encargado de la seguridad pública; los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que teóricamente obligan a México, son desatendidos.

Además, los delitos y la espiral de violencia no parecen decrecer. Por el contrario, el número de homicidios se encuentra en un tope histórico y las denuncias de violaciones a los derechos humanos se multiplican. Mientras, el presidente López Obrador despliega una

retórica en la que las Fuerzas Armadas aparecen como una entidad ejemplar: disciplinada, leal, sin privilegios, en contraste con los funcionarios civiles que, según él, se encuentran en las antípodas. Así, no sólo se expande el poder de los militares, sino que se exaltan sus valores, como si ellos pudieran modular las relaciones sociales.

Pero los militares no sólo están desempeñando sus labores en materia de seguridad. Un buen número de tareas civiles hoy se encuentran en sus manos. Y el libro expone esa transferencia de funciones. Los cuadros que se presentan aquí ilustran de manera elocuente y preocupante el fortalecimiento de las entidades militares en detrimento de las civiles. Incluso, mediante instrucciones presidenciales “jurídicamente cuestionables”, se ha ensanchado su radio de acción y, bajo la noción equívoca de “seguridad nacional”, su gestión se ha vuelto opaca y discrecional. No rinden cuentas y mucho menos informes que se apeguen a la transparencia y el acceso a la información pública, que hoy vive un enorme retroceso. Hoy los militares construyen y administran aeropuertos, controlan los puertos —desplazando a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes—, manejan las aduanas y se hacen cargo de la migración. Sobre cada uno de esos asuntos, el lector encontrará una muy detallada narración, así como de las transferencias de facultades y de las modificaciones que han sufrido los ordenamientos legales.

Estamos ante un libro indispensable. Era ineludible documentar con seriedad lo que México está viviendo en esa dimensión tan sensible. Es preciso trascender la palabrería que oculta una política preocupante, para exponerla con transparencia y sin estridencias innecesarias, ya que el tema por sí mismo produce legítima intranquilidad. Estamos ante uno de esos asuntos que sin duda marcarán el presente y el futuro del país. De ahí la importancia del presente volumen.

Introducción

Corría el mes de septiembre de 2022 en un país que durante años, poco a poco, se había teñido de verde olivo. Recién se había publicado la reforma por la que se trasladaría el control de la Guardia Nacional a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Como en muchas ocasiones relacionadas con nuestro quehacer universitario, los autores de este volumen nos reunimos de manera informal para conversar sobre el asunto, intercambiar pareceres e imaginar posibles reacciones. Del diálogo que tuvimos esa mañana llegamos a la convicción de que estábamos frente a un momento extraordinario: asistíamos a un posible cambio de paradigma en el sistema constitucional mexicano. Más allá de actores, personas y coyunturas, vivíamos un momento de enorme trascendencia histórica y de potencial riesgo para el orden democrático. Ése es el origen de este libro.

El proceso de militarización en México no es algo reciente o resultado del capricho de algún gobierno contemporáneo. Los orígenes de ese fenómeno son remotos y profundos. Sus raíces pueden ser rastreadas en diversas dimensiones: en el devenir histórico tanto de las autoridades militares como de los cuerpos policiacos, en el estudio del marco constitucional y legal que han regulado a dichas instituciones o en las interpretaciones que se han realizado en sede judicial de las disposiciones relevantes, pero también en las condiciones fácticas en las que aquéllas han tenido que operar. En ese sentido, situar la actuación de las autoridades militares y civiles en su contexto histórico, jurídico y político es uno de los motivos que ha inspirado la escritura de este volumen.

El proceso de empoderamiento de las instituciones castrenses ha sido paralelo al debilitamiento de las instituciones de seguridad civiles. Se trata, por así decirlo, de dos partes de un mismo proceso que ha reconfigurado los equilibrios entre los poderes civil y militar en el país. A los esfuerzos por despolitizar, disciplinar y modernizar al Ejército ha correspondido un proceder errático y descuidado por parte de los gobiernos hacia los cuerpos policiacos civiles.

Antes que robustecerlos, los distintos y reiterados intentos por refundarlos los han debilitado.

Por razones históricas y geográficas, una de las singularidades que distingue al Ejército mexicano es que, después de la Revolución de 1910, no ha requerido desplegar su doctrina de guerra para la defensa de la integridad nacional frente a una agresión extranjera. Hasta ahora, en el México moderno, los peligros para la integridad nacional —o bien, los considerados “enemigos de la nación”— han sido siempre internos. En las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, lo fueron los movimientos guerrilleros y sociales disidentes del gobierno. Más tarde, a inicios del siglo XXI, lo serían principalmente los grupos delincuenciales dedicados a la producción y el tráfico de drogas, que crecieron de manera acelerada después de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera su hegemonía en las entidades federativas. Actualmente, lo es el crimen organizado en general.

A pesar de que el narcotráfico existe en México por lo menos desde el sexenio de Miguel Alemán, es relativamente reciente que las actividades delictivas de los grupos narcotraficantes y del crimen organizado sean consideradas como una amenaza a la seguridad nacional. Se ha dicho suficientes veces que el punto de inflexión puede ubicarse en el momento en que Felipe Calderón, en diciembre de 2006, una vez al frente de la presidencia, declaró abiertamente la “guerra contra las drogas” y decidió emprender un “combate frontal al narcotráfico”. Fue sobre todo desde entonces que el Ejército, junto con la Marina, comenzó a adquirir una mayor preeminencia sobre los cuerpos policiales en la vida pública. Durante los últimos tres sexenios, la justificación para profundizar la militarización de la seguridad y de otras funciones públicas ha sido básicamente la misma: la incapacidad acrecentada de los cuerpos policíacos para desempeñar de forma eficiente esa labor y la supuesta aptitud militar para conseguirlo.

Por un lado, sabemos que la situación de inseguridad y violencia registrada en el país no puede ser atribuida por completo a deficiencias, yerros y carencias en el actuar de las policías. En la gestión de seguridad pública, sistemáticamente los gobiernos han priorizado la centralización y el control político —la improvisación y el cortoplacismo—, por encima de una visión que coloque la

seguridad ciudadana como una responsabilidad básica a cargo del Estado, compartida por los tres niveles de gobierno y que, desde la perspectiva de los derechos, esté orientada hacia la procuración de justicia, la investigación criminal, la prevención del delito y la reinsertión social.

Por el otro, la pretendida eficiencia militar parece no resistir la prueba de la realidad. A pesar de los esfuerzos por presentar a las Fuerzas Armadas, en particular al Ejército, como una institución confiable y segura, los datos sugieren que dejar en sus manos la seguridad pública no ha sido exactamente una estrategia funcional; por el contrario, los índices de violencia no han disminuido, mientras que asesinatos, detenciones arbitrarias, torturas y desapariciones forzadas han ido en aumento, especialmente ahí donde se han desplegado operativos militares.¹

Aun así, el progresivo desplazamiento de las policías en tareas de seguridad pública por parte de las autoridades militares es tal, que resulta difícil distinguir las responsabilidades entre la milicia y las policías en esta materia. Antes bien, las fronteras de actuación entre una y otra institución han quedado desdibujadas.

Al igual que en otras latitudes, y en contraste con la narrativa gubernamental, el proceso de militarización en México no es producto de la conjunción fortuita de circunstancias que se impusieron por sí solas. Al contrario, el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas propias del gobierno civil no es simplemente una situación tolerada, sino una maniobra incentivada, avalada y auspiciada desde el poder civil. Se inició como una estrategia de seguridad, circunscrita a acciones antidrogas y combate del crimen organizado, que ha sido prolongada por los sexenios de Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador.

Sin embargo, consideramos que, durante la administración actual, dicho proyecto se ha profundizado a una velocidad sin precedentes y ha cambiado de forma significativa. De comenzar como una política en una materia específica —la seguridad pública— se ha convertido en una política que trasciende e impregna diversos ámbitos de la vida civil. Se trata, para decirlo brevemente, de un fenómeno de largo aliento, transexenal y en expansión, que ha terminado por desbalancear peligrosamente las relaciones entre el poder civil y el poder militar, en detrimento del primero.

No sólo ha aumentado de forma exponencial la cantidad de elementos castrenses en las calles en un lapso relativamente breve y con celeridad. La milicia ha extendido su presencia a lo largo y ancho del territorio nacional, desarrollando tareas que corresponden al ámbito civil, tanto a nivel federal como en las administraciones estatales y municipales. El número de funciones trasladadas a las Fuerzas Armadas se ha incrementado y, sobre todo, el tipo de tareas a su cargo ha cambiado de manera sustancial.

En efecto, el poder militar ha expandido su margen de actuación más allá de las funciones que tradicionalmente le correspondían, incluso más allá del ámbito de la seguridad pública, puesto que ahora está involucrado, directa o indirectamente, en esferas que le otorgan un control estratégico del territorio al administrar los puertos, los aeropuertos, las aduanas y las instituciones migratorias, además de algunas obras públicas de infraestructura emblemáticas y estratégicas.

Lo anterior no significa sólo más plazas, más responsabilidades y, por ende, más recursos públicos a su cargo. Además de haber ampliado y diversificado sus funciones y acrecentado su presupuesto, las Fuerzas Armadas han sido fortalecidas institucionalmente por los tres poderes del Estado, que han buscado sentar las bases jurídicas para blindar su campo de acción, impulsando todo tipo de recursos normativos: reformas constitucionales y legales, iniciativas de ley, reglamentos y acuerdos administrativos.

La militarización de la vida pública mexicana es un fenómeno que trasciende las dimensiones histórica, institucional y jurídica. Además, tiene una ineludible connotación política y social en la vida cotidiana, que puede ser rastreada en la incursión de los valores castrenses en la esfera de lo civil, lo que significa que a la militarización la ha venido acompañando un proceso de militarismo. Para prosperar, el proceso de militarización necesita un sistema de valores y creencias que se interiorice en la sociedad y requiere que se normalice —es decir, que se considere ordinario un fenómeno que, en todo caso, debería ser excepcional— su presencia en la vida pública. Tras dos décadas de militarización, nos hemos acostumbrado a que los elementos castrenses, con armas de alto poder, circulen por las calles, las plazas públicas y los centros turísticos. Ahora los vemos en los aeropuertos, en las autopistas y en los trenes.

Por paradójico que parezca, las narrativas y representaciones construidas por los gobiernos civiles sobre los militares han sido doblemente eficaces, tanto para legitimar el apoyo moral, económico y político otorgado a las Fuerzas Armadas, como para desmantelar, debilitar y desprestigiar a las instituciones civiles, comenzando por las policías. Si pensamos en los gobiernos recientes, la retórica adoptada por Felipe Calderón apuntaba abiertamente al paradigma del derecho penal y de la lógica de guerra, en la que el abatimiento del enemigo, el combate frontal y el uso de la violencia son algunos signos distintivos. Vocablos como *guerra*, *emergencia* y *urgencia*, propios del lenguaje bélico, son palabras a la orden del día.²

A pesar de que Enrique Peña Nieto prosiguió con la política militar en materia de seguridad pública, la retórica calderonista parecía haber pasado a un segundo plano. López Obrador, en cambio, dio un giro cualitativo. Aunque por un lado creó la narrativa de “abrazos y no balazos”, en la práctica mantuvo la política del uso de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad. En paralelo, reivindicó el férreo compromiso con las instituciones nacionales.

Por eso mismo, argumentamos que la retórica populista lopezobradorista ha tenido un papel crucial para normalizar los valores y principios castrenses en el imaginario público, esto es, para avanzar hacia una nueva forma de militarismo. Han sido particularmente efectivas las estrategias discursivas que representan a las Fuerzas Armadas como una formación popular, compuesta por y al servicio del pueblo, y que plantean un antagonismo moral, a partir del cual se busca su validación como institución experta, leal e incorruptible, en contraposición de sus contrapartes civiles. La idea de que el presidente, en cuanto jefe supremo del poder militar, podrá resolver el problema de la violencia y la inseguridad que aflige al pueblo mexicano incluso ha llegado al extremo de asumir toda culpa y toda responsabilidad por los errores y excesos cometidos por los soldados.

López Obrador, en el marco de un aniversario más de la matanza de 1968 en Tlatelolco, y a propósito de la participación del Ejército en la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, en su conferencia matutina del 3 de octubre del 2023, ante pregunta ex-

presa sobre si después de tantos años de lucha se imaginó ser un gran defensor del Ejército, respondió sin titubear:

Sí, tienes razón, defendiendo al Ejército. Sí, sí imaginé porque como conozco la historia defendiendo al Ejército y defendiendo a las Fuerzas Armadas y ¿saben quién también defiende al Ejército? La mayoría del pueblo de México.

Nuestro Ejército es popular, el soldado es pueblo uniformado y cuando han cometido errores, que los han cometido, ha sido fundamentalmente por órdenes de autoridades civiles, por órdenes de los presidentes civiles.

Las condiciones actuales del despliegue militar y la intención expresa del presidente López Obrador de promover una reforma para constitucionalizar el control de las Fuerzas Armadas sobre la seguridad pública modifican el acuerdo constitucional y condicionan el devenir de la democracia mexicana.

Por eso escribimos este libro. No es un alegato en contra del Ejército. Lo que pretendemos es hacer un llamado de atención sobre la relevancia y las implicaciones de las decisiones de política pública que involucran a las Fuerzas Armadas en México. Quisimos hacerlo desde una perspectiva histórica, sin maniqueísmo ni estridencia, documentando el presente y preocupados por el futuro.