

México: las políticas militares heredadas continúan

[Jorge Domínguez](#)



El país no ha roto con la herencia política de las instituciones militares que escapan al control civil y democrático.

¿Cómo gobernar las fuerzas de seguridad bajo un régimen democrático? La pregunta suele ser más urgente durante una transición que parte de un régimen autoritario rumbo a uno democrático. La respuesta diáfana en muchos casos ha sido, y debe ser, la conducción de los militares por parte de las autoridades civiles. Un instrumento común han sido los ministerios de defensa y la designación de civiles para encabezarlos y ocupar sus puestos clave. A estas instituciones les corresponde regular la doctrina de defensa y de seguridad, establecer los presupuestos correspondientes, determinar la adquisición del equipo bélico, decidir el tamaño adecuado de las fuerzas de seguridad y las prerrogativas de militares y policías. Asimismo, los ministros de defensa participan en las relaciones internacionales en asuntos de seguridad, siguiendo las pautas establecidas por el jefe de Estado y su ministro de relaciones exteriores.

En Iberoamérica, con una vieja tradición de golpes y de regímenes autoritarios encabezados por presidentes militares, las décadas recientes han marcado un cambio importante. La última vez que las fuerzas armadas derrocaron a un presidente civil, elegido en elecciones libres y competitivas, para establecer un régimen autoritario encabezado por un presidente militar ocurrió en Argentina en 1976. La frecuencia con la que se producen estos golpes se ha reducido notablemente, con dos excepciones: los golpes militares que derrocaron a los presidentes de Ecuador en 2000 y de Honduras en 2009. En ambos casos, las fuerzas armadas impusieron a un presidente civil de su agrado, pero no a un militar. La principal debilidad de las

democracias iberoamericanas con relación al control de las fuerzas armadas ha sido no los golpes ni los intentos de estos sino la insuficiente atención a diseñar un control eficaz, es decir, cómo trazar desde la supremacía civil y democrática la doctrina, el presupuesto y otras políticas clave en el ámbito de la defensa y la seguridad.

México, la excepción

En ese contexto comparativo, México es una excepción en algunos aspectos. El último golpe de Estado ocurrió en 1920. Las rebeliones para derrocar al gobierno, frecuentes aunque carentes de éxito durante los 20, cesaron a finales de los 30. Desde 1946, todos los presidentes han sido civiles. El reto del país desde la primera victoria de la oposición en una elección presidencial libre, competitiva y transparente en 2000, ha sido determinar cómo las autoridades civiles pueden conducir de manera eficaz a los militares en una democracia. Desafío similar al resto de Iberoamérica, aunque los detalles sean peculiarmente mexicanos.

En México no hay un Ministerio de Defensa. En el resto de Iberoamérica sí los hay, solamente Guatemala carece también de tal institución. A diferencia de otras transiciones democráticas, la mexicana desde 2000 retuvo un legado institucional característico de regímenes autoritarios. La secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), integrada por el Ejército y la Fuerza Aérea, y la secretaría de Marina (SEMAR) retuvieron su independencia y han seguido encabezadas, respectivamente, por un general y un almirante, nunca por un civil. La política de Estado con relación a la doctrina militar, los presupuestos militares y la adquisiciones de material bélico, entre otras, sigue surgiendo de las Fuerzas Armadas, sujetas a una supervisión leve y remota por parte del presidente y su secretario de Hacienda.

Fue decisión del presidente Vicente Fox retener el diseño institucional militar heredado del régimen autoritario, decisión después ratificada por sus sucesores, Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto. Cuando Calderón y Peña Nieto, decidieron utilizar a las Fuerzas Armadas para luchar contra el crimen organizado y violento en el interior del país, se mantuvo un carácter militar, no policial, de las fuerzas desplegadas para la seguridad interna, bajo escasa y, a veces, nula supervisión civil. Dado lo sangriento de esta terrible lucha durante estos últimos doce años, con decenas de miles de muertos, un control civil y democrático habría sido, y sigue siendo, más apropiado y urgente.



En diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) fue investido presidente de México. Su elección el pasado julio fue libre, transparente y competitiva y el resultado fue su victoria decisiva. El ganador excedió la mayoría absoluta de los votos, el 53% conseguido fue más del doble de la proporción recibida por su principal contrincante. La coalición que respalda a AMLO controla una mayoría plena en la Cámara de Diputados y en el Senado, y su partido, Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), tiene por sí solo mayoría plena en la Cámara. AMLO posee los instrumentos de gobernabilidad parlamentaria. Por tanto, él, quien durante años criticó fuertemente cómo respondían a la crisis de seguridad interna los presidentes de turno y las Fuerzas Armadas, podría reformar esta institucionalización militarizada.

Desde 2016, las Fuerzas Armadas impulsaron una Ley de Seguridad Interior para proteger su participación en la seguridad del país en caso de acusaciones de violaciones de derechos humanos. En contra de la oposición de los diputados de MORENA, se aprobó dicha ley en diciembre de 2017, pero fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema en noviembre de 2018, cuando nueve de los once miembros de la institución votaron a favor de invalidarla. Abrieron así una oportunidad de modificar este diseño y práctica institucional contrario a la democracia y la Constitución.

Sin embargo, AMLO no ha roto con esta herencia política de instituciones militares que, de hecho, escapan al control civil y democrático. No parece existir un proyecto de ley para establecer una secretaría de Defensa que subordine a SEDENA y SEMAR, determine una doctrina, formule presupuestos y realice otras tareas apropiadas para el control civil. Su única modificación ha sido saltarse la jerarquía militar para designar al nuevo secretario de SEDENA, que sigue siendo un general. Esta modificación, criticada por algunos, establece de manera más clara la autoridad de un presidente civil sobre las Fuerzas Armadas, es decir, es un buen cambio, aunque insuficiente. Las secretarías militares retienen además todas sus prerrogativas anteriores.

Al contrario, en respuesta a la Corte, AMLO y MORENA proponen reformar 13 artículos de la Constitución de la República para crear la Guardia Nacional bajo el mando operativo de la SEDENA y reemplazar (en vez de complementar) a la actual Policía Federal como instrumento del Ejecutivo para la prevención del delito, la promoción de la seguridad pública y la identificación, ubicación, detención y presentación de presuntos criminales. Según AMLO en una entrevista concedida al periódico *La Jornada*: “optar entre inconvenientes. A ver: nos metemos a crear una policía o utilizamos la que hay. Opté por lo segundo buscando darle un giro al Ejército”. En definitiva, por lo menos, durante varios años más, la SEDENA controlará el presupuesto, los nombramientos, los ascensos, la organización interna y el régimen disciplinario de la Guardia Nacional, ajena así a un control civil. Es decir, el Ejército seguirá en las calles en labores policiles, hecho duramente criticado antes por muchos de los que han formado parte de la coalición de izquierdas políticas que apoyan a AMLO, pero también por instituciones tales como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Conferencia Episcopal Mexicana.

Embullado con su decisión de utilizar al Ejército en los asuntos internos de la nación, AMLO ha ordenado al Ejército y a la Marina ocupar 58 instalaciones de Petróleos Mexicanos (PEMEX), incluyendo seis refinerías, para impedir y castigar el robo de combustible. Unos 4.000 soldados y marinos vigilarán las instalaciones de PEMEX por un periodo indefinido.

México requiere una policía federal eficaz, con labores y entrenamiento propios, bajo un secretario civil, que responda al presidente y rinda cuentas al Congreso. Necesita una secretaría de defensa encabezada por civiles y con la autoridad para gobernar la política de defensa y de seguridad de la nación. Sin embargo, el nuevo sexenio de AMLO y MORENA se encamina por los senderos heredados de un sistema político que fue autoritario.

El proceso electoral mexicano en 2018 y el traspaso de los poderes presidenciales representó un triunfo democrático. El periodo intermedio entre los sexenios presidenciales demostró también cómo construir una política de Estado mediante la utilización de los instrumentos que brinda la democracia.

El nuevo presidente ha decidido retener los sesgos autoritarios que impiden el control institucional, civil y democrático sobre las fuerzas de seguridad, prolongar la presencia del Ejército en las calles en sustitución de la policía y extender el uso presidencial del Ejército y la Marina para fungir de guardias las instalaciones de la industria petrolera. La democracia mexicana, ahora en manos de AMLO y MORENA, exige mejores resultados que garanticen la seguridad ciudadana bajo la Constitución y sus procedimientos democráticos y civiles.

Fecha de creación

11 enero, 2019