

La militarización de la política antidrogas en México: ¿un desafío a las relaciones civil-militares?

Yulia Vorobyeva

Universidad de Miami

En las últimas décadas, los crecientes flujos de estupefacientes y la creciente presencia del crimen organizado han creado nuevas amenazas a la seguridad de los estados latinoamericanos, lo que a su vez ha resultado en la expansión de la participación militar en las misiones de seguridad interna. Este ensayo analiza la estrategia antidrogas empleada por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) enfocándose en el rol de las Fuerzas Armadas mexicanas. La participación de los militares hasta cierto grado ha contribuido al aumento drástico de la violencia durante el último sexenio. El objetivo de este trabajo es presentar el estado del debate sobre el papel de las Fuerzas Armadas mexicanas, analizar la evolución de éstas durante el último sexenio e identificar los peligros que implica la militarización¹ de la política antidrogas para la seguridad pública y las relaciones civil-militares en México.

Militarización de la guerra antidrogas en México

Algunas poblaciones de México presentan una imagen de guerra: casas con orificios de balas, convoyes de camionetas blindadas, soldados y policías armados circulando por las calles... La guerra “sin cuartel” al narcotráfico que anunció el presidente Felipe Calderón en 2006 se llevó las vidas de alrededor de 60 mil personas durante su sexenio.² A pesar del despliegue de alrededor de 50 mil militares para el combate al crimen organizado, la seguridad no se ha aumentado, pues los niveles de la violencia siguieron creciendo a lo largo de la administración (2006-2012). Aunque el gobierno postula la participación militar como medida provisional hasta que se reformen las fuerzas policiales, la estrategia ha generado muchas críticas.

Militarización de la seguridad pública en general y de las políticas antidrogas en particular no es una estrategia nueva en México.³ El ejército ha participado en las campañas de erradicación desde los años 30.⁴ Sin embargo, el narcotráfico no se

¹ En el presente trabajo el concepto de militarización se refiere al uso de los militares en las tareas que tradicionalmente se ejercen por las fuerzas policíacas.

² Cory et al. 2013, p. 14

³ Moloeznik 2008, pp. 156-169

⁴ Mares 2003, pp. 61-75; Astorga 2007; Camp 2010, pp. 291-325

consideraba un asunto de la seguridad nacional en México hasta los años 70.⁵ A partir de los 80, durante un aumento drástico del consumo de enervantes en los Estados Unidos, el fenómeno de narcotráfico empezó a atraer la atención de este país, lo que resultó en la presión hacia los países latinoamericanos a adoptar unas políticas antidrogas más firmes. México se convirtió en el mayor punto de tránsito para la cocaína andina a finales de los 80, cuando South Florida Task Force logró controlar las rutas del Caribe que se habían usado por los traficantes anteriormente. En los años 90 las organizaciones de narcotráfico mexicanas crecieron en su influencia después de que las políticas gubernamentales contra los cárteles colombianos resultaron en el desmantelamiento de éstos.⁶ En el marco de estos cambios, en 1995 la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) asignó la misión antidrogas a las Fuerzas Armadas (FFAA) mexicanas en una base permanente. Posteriormente, Vicente Fox (2000-2006) expandió el papel de los militares en la lucha contra el narcotráfico. Durante el sexenio de Felipe Calderón la militarización de la lucha antidrogas se incrementó empezando en 2006 con el despliegue masivo de las FFAA en Michoacán, el estado natal del presidente.

Durante los primeros meses de la administración de Calderón se mantuvo un promedio mensual de 19,293 efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) desplegados en las operaciones contra el narcotráfico.⁷ En 2009, la cifra llegó hasta un promedio de 45 mil funcionarios militares.⁸ Para el 2011, alrededor de 51 mil elementos castrenses se mantenían en el despliegue permanente.⁹ Durante el mismo periodo aumentó considerablemente el despliegue de las patrullas del territorio y espacio aéreo que consistían de 45,085 efectivos de la SEDENA en 2007 y de los 96,261 en 2011.¹⁰ Aunque estas cifras incluyen patrullajes dirigidos a la protección del territorio nacional de una amenaza externa, se puede afirmar que el aumento es debido principalmente a las actividades internas ya que la situación geopolítica de México se ha mantenido constante. Las fuerzas del ejército y la marina mexicanos se concentran principalmente en las Regiones Militares 3, 4 y 11 que engloban los estados con mayores números de violencia: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Chihuahua, Sinaloa y Durango.¹¹

Históricamente, los militares mexicanos han participado activamente en la erradicación de cultivos ilícitos, intercepción y vigilancia aérea. En los últimos dos sexenios, sin embargo, su contribución al aseguramiento de la droga y a la captura de narcotraficantes ha crecido de una forma significativa. Como parte de la estrategia gubernamental de enfocarse en la eliminación de las cabezas grandes del narcotráfico, el Ejército y la Armada mexicanos han capturado a los numerosos líderes de las organizaciones criminales.¹² En estas tareas se emplean todos los ramaos de las FFAA

⁵ Benítez 2000, pp. 126-158

⁶ Bagley 2009.

⁷ Secretaría de la Defensa Nacional (a) 2009

⁸ Secretaría de la Defensa Nacional (b) 2009

⁹ Secretaría de la Defensa Nacional (b) 2011

¹⁰ Secretaría de la Defensa Nacional 2012, p. 134

¹¹ Aguayo y Benítez 2013, p. 161

¹² Para una compilación de datos sobre la captura de los "capos" véase Grayson 2013, p. 4

mexicanas: el Ejército, las Fuerzas Aéreas y la Marina. La Fuerza Aérea, por ejemplo, llevó a cabo 97 392 operaciones contra el narcotráfico en el período de 2006 a 2011, lo que constituye 68% de todas sus operaciones ejercidas excluyendo las de adiestramiento.¹³ Durante dos administraciones panistas, el personal total del Ministerio de Defensa y el de la Armada creció 11% (de 237,552 personas en 2000 hasta 263,930 en 2012).¹⁴

Estos datos muestran que México está experimentando la militarización de la política antidrogas. Algunos analistas incluso indican que la militarización se está extendiendo hacia la sociedad mexicana.¹⁵ Efectivamente, durante la década de los 90 se incrementó el número del personal militar retirado asignado a los puestos de seguridad pública en México, la tendencia que refleja la militarización de las agencias policiales.¹⁶ En 2000, Fox nombró al general Rafael Macedo de la Concha titular de la Procuraduría General de la República (PGR). El general posteriormente asignó un número alto del personal militar a los puestos bajo su mando. Al mismo tiempo, el discurso oficial sostenía que la PGR no estaba pasando por el proceso de militarización.¹⁷

Los ex-militares han tomado mando de las agencias de seguridad pública en localidades con mayores niveles de violencia. De las 32 entidades, 14 cuentan con un militar como titular de la policía; y al menos en 25 estados un militar encabeza las agencias de policía municipal.¹⁸ El total de 36 por ciento de municipios cuentan con secretarios de Seguridad Pública con la experiencia militar.¹⁹ En algunos municipios, como en el caso de 11 municipios de Tamaulipas, el ejército sustituyó completamente a la policía civil desaparecida.²⁰ Además, la SEDENA proporciona capacitación a los cuerpos policiales en el uso de las armas y participa en “operaciones mixtas” con las agencias policiales.²¹

Estados Unidos ha jugado un papel catalizador en la militarización de la seguridad pública mexicana. A partir de los inicios del siglo XX, el gobierno estadounidense ha ejercido en el extranjero las prácticas opuestas a sus normas domésticas; a saber, ha incentivado el uso de las FFAA latinoamericanas en las misiones domésticas.²² La ayuda que EEUU ha brindado a los países latinoamericanos ha sido condicional incluyendo el uso de fuerza militar para hacer frente a los problemas internos. La cooperación entre México y EEUU en la lucha contra el narcotráfico se ha realizado en el marco de la Iniciativa Mérida desde 2008 que, siguiendo la tradición, priorizaba la ayuda militar. Sin embargo, los fondos dirigidos al sector Defensa han disminuido en

¹³ Secretaría de la Defensa Nacional 2012, p. 127

¹⁴ Aguayo y Benítez 2013, p. 161

¹⁵ Grayson 2013

¹⁶ Moloeznik 2009, Camp 2010

¹⁷ Astorga 2007, p. 64

¹⁸ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (a) 2013, p. 4

¹⁹ Grayson 2013, p. 23

²⁰ Estrada 2011

²¹ Fernández 2012

²² Withers et al. 2010, p. 14

los últimos años, desde los 529 millones de dólares en 2010 hasta los 67.5 millones de dólares planificados para 2013.²³ El enfoque de Estados Unidos ha cambiado hacia la transformación del sistema judicial en México, lo que representa un paso en la dirección correcta para construir un Estado de Derecho.

Estrategia “provisional”

De acuerdo a la retórica oficial, “las Fuerzas Armadas actúan en apoyo de las autoridades civiles, para restaurar el orden público y enfrentar al crimen organizado en sus diversas manifestaciones”.²⁴ Es decir, el papel de las FFAA en la lucha contra el narcotráfico se concibe como complementario al de la policía. Desde esta perspectiva, México no se está militarizando.

Efectivamente, el Estado mexicano recurrió a la estrategia militarizada porque la fuerza policial ha sido incapaz de resolver los problemas de la seguridad pública. Uno de los objetivos de la Estrategia Nacional de Seguridad adoptada por el gobierno de Calderón es combatir el crimen organizado con la fuerza militar mientras se desarrolla una reforma estructural de policía e instituciones jurídicas.²⁵ Cabe mencionar que esta estrategia tiene algunas ventajas. Por ejemplo, como señala George Grayson, el nombramiento de militares jubilados como jefes de policías locales puede resultar en mayor disciplina en estas agencias. Además, los oficiales militares a cargo de las agencias policiacas pueden ser más eficientes en la lucha contra el crimen organizado porque se les facilita la coordinación de los operativos conjuntos con las FFAA.²⁶

A pesar del incremento de la inseguridad que ha acompañado la mayor presencia militar en la lucha contra el crimen organizado, la mayoría de la población ha apoyado la militarización. Sin embargo, durante el sexenio de Calderón, el apoyo público bajó 15 por ciento (desde el 84 por ciento a inicios de la administración hasta el 69 por ciento a sus finales). Al mismo tiempo, un porcentaje mayor de la población considera los operativos del combate a la inseguridad un fracaso (46 por ciento en vez del 23 a inicios de la administración).²⁷

Sin embargo, la experiencia de México en reestructurar la institución policial no es muy alentadora. Como lo demuestra Diane Davis, el esfuerzo de reforma policial que empezó a mediados de los 90 no ha sido productivo durante la transición democrática del país debido a las restricciones impuestas por el legado institucional del sistema político unipartidario.²⁸ Desde esta perspectiva, la evolución de la policía mexicana como fuerza fiel al partido hegemónico ha resultado en conflictos burocráticos durante la descentralización del poder y la competencia partidaria, lo que a su vez

²³ Casey 2012

²⁴ Secretaría de la Defensa Nacional 2012, p. 8

²⁵ Poiré 2012

²⁶ Grayson 2013, pp. 23-24

²⁷ Consulta Mitofsky 2012, p. 9.

²⁸ Davis 2006, p. 60. México estaba gobernado por el hegemónico Partido Revolucionario Institucional durante 71 años hasta que perdió las elecciones presidenciales del 2000 al Partido de Acción Nacional.

reduce la capacidad del gobierno de implementar la reforma. El uso de la policía como fuerza represiva durante el régimen autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) también contribuyó a la persistente falta del profesionalismo de la institución. De esta manera, la implementación de la reforma policial ya lleva décadas mientras la medida “provisional” sigue arraigándose, lo que presenta el peligro de que se convierta en una estrategia permanente. La presencia progresiva de las FFAA en el combate a la delincuencia organizada refleja las medidas a corto plazo tomadas por cada administración presidencial. Las autoridades civiles ni siquiera han impuesto límites temporales a la intervención militar en los asuntos de seguridad interior.²⁹

¿Quién asigna las misiones?

La militarización de la seguridad pública en México ha sido acompañada por la multiplicación de roles desempeñados por las FFAA. Además de combatir el crimen organizado en los espacios urbanos, los militares en ocasiones asumen responsabilidades de guardar el orden durante las elecciones, proveer servicios médicos a la población civil y mantener el orden dentro de algunas cárceles. Este papel del Ejército dentro de la sociedad no puede dejar al control civil-militar sin efecto.

La mayoría de la literatura sobre las relaciones civil-militares parte del clásico *The Soldier and the State* de Samuel Huntington cuyo control civil objetivo se basa en la profesionalización militar e implica las fuerzas armadas despolitizadas.³⁰ Huntington define la misión profesional de las fuerzas armadas modernas en términos de guardianes de la soberanía nacional. Alfred Stepan se refiere a este modelo como *viejo profesionalismo de defensa externa*.³¹ Esta visión, sin embargo, no es necesariamente aplicable a los ejércitos latinoamericanos debido a la peculiaridad de la región que históricamente ha tenido más conflictos internos que externos.³² Los regímenes militares que se desarrollan en los países latinoamericanos en los años 60 y 70 reflejan el surgimiento del *nuevo profesionalismo de seguridad interna y desarrollo nacional*.³³ Los nuevos roles requieren habilidades políticas y administrativas de los militares y comprenden tanto las tareas de seguridad interna como las del desarrollo económico. De ahí que, las misiones de la seguridad interna históricamente hayan sido comunes para las fuerzas armadas latinoamericanas. En las últimas décadas, los crecientes flujos de estupefacientes, la presión por parte de los Estados Unidos, la creciente presencia del crimen organizado han creado nuevas amenazas a la seguridad de los estados, lo que a su vez ha resultado en la expansión de la participación militar en las misiones de seguridad interna.

Los círculos académicos se dividen en lo que concierne las implicaciones del ampliado papel militar para relaciones civil-militares. Algunos no están preocupados porque son las autoridades civiles los que están a cargo de determinar el carácter de tareas

²⁹ Astorga 2007, 96

³⁰ Huntington 1957

³¹ Stepan 1988

³² Véase Centeno 2002

³³ Stepan 1988

militares.³⁴ Esta corriente académica argumenta que mientras los civiles, es decir, el poder ejecutivo asigna las misiones y determina su naturaleza, el control civil no se ve amenazado. Es más, algunos oficiales mexicanos se oponían a la participación a gran escala en la lucha contra el crimen organizado.³⁵

Sin embargo, algunos analistas presentan argumentos en contra de esta perspectiva. Luis Astorga, por ejemplo, resalta el papel crucial que han desempeñado las FFAA desde los mediados de los 90 en la estrategia dirigida a la captura de los principales narcotraficantes. Según el historiador, este papel resultó en la dominación de la PGR por la SEDENA, aunque legalmente la segunda puede intervenir sólo a petición de la primera.³⁶ Marcos Moloeznik concuerda que en vez del Departamento del Interior, el Ministerio de Defensa mexicano es el que controla *de facto* la misión antidrogas asignada a los militares. Esto implica que aunque *de jure* la militarización en México está sujeta al control civil, *de facto* los militares han asumido el poder.³⁷

Los costos de la participación militar

La mayoría de los analistas permanecen escépticos sobre el papel expandido de las FFAA mexicanas. Desde su punto de vista, el involucramiento de los militares en el mantenimiento del orden público puede tener consecuencias perniciosas para el control civil; es alarmante porque les brinda un rol mayor en la política del estado, requiere mayores recursos y resulta en la violación de derechos humanos.³⁸ Wendy Hunter, por ejemplo, advierte sobre la politización potencial de las FFAA a través de un mecanismo simbólico cuando se le atribuye mucha importancia a los militares.³⁹ Asimismo, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) indica que el uso frecuente de las FFAA en las misiones civiles “reduce la voluntad política” del gobierno de realizar las reformas del sector legal y de la policía. Es decir, si el ejército cumple funciones de las instituciones civiles de una manera recurrente, estas instituciones tienen poca motivación para desarrollarse.⁴⁰

Como señala Arturo Sotomayor, en la literatura sobre el tema se destacan dos dimensiones del control civil: 1) el control institucional, que se sustenta en las instituciones, tales como los ministerios de Defensa (el control ministerial) y los parlamentos (el control legislativo); y 2) el control societal, que se basa en el conocimiento que posee la sociedad y las autoridades civiles sobre los asuntos militares.⁴¹ Muchos académicos reconocen que en México no existe control ministerial; históricamente, se ha observado la falta de la supervisión legislativa y de la transparencia presupuestaria. Además, a diferencia del modelo estándar de las democracias establecidas, el Ministerio de la Defensa y el de la Armada en México se

³⁴ Trinkunas 2005, Pion-Berlin 2005, Camp 2005

³⁵ Camp 2005

³⁶ Astorga 2007, p. 96

³⁷ Moloeznik 2013

³⁸ Moloeznik 2009; Freeman y Sierra 2005

³⁹ Hunter 1994, p. 646

⁴⁰ Withers et al. 2010, p. 14

⁴¹ Sotomayor 2008, p. 46

encabezan por militares.⁴² Es decir, el control civil sobre las FFAA es limitado por la estructura organizacional. Adicionalmente, en 1995, el presidente Ernesto Zedillo incluyó a los altos mandos de la SEDENA y la Secretaría de Marina (SEMAR) en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el indicador de la creciente influencia militar en la toma de decisiones a nivel nacional.⁴³

Entre los avances hacia el mayor control ministerial cabe señalar que los representantes militares empezaron a comparecer ante el Congreso durante el sexenio de Fox. Bajo el gobierno de Calderón, el Ejército y la Fuerza Aérea elaboraron el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012 que tenía entre sus objetivos “fomentar las relaciones cívico-militares en un contexto democrático, transparente y con apego a un sistema de rendición de cuentas” a través de las reuniones con las comisiones de Defensa Nacional y otras comisiones del Congreso.

En cuanto al control societal, Roderic Ai Camp indica que las autoridades civiles mexicanas son “esencialmente ignorantes” en la materia del presupuesto militar.⁴⁴ Según el académico, el presupuesto militar es un factor que refleja el desinterés de los legisladores y el poder ejecutivo en los asuntos militares. Camp propone un argumento racionalista que la porción que representan los fondos militares en el presupuesto estatal es tan insignificante que no incentiva a los legisladores aprender sobre las necesidades de las fuerzas armadas.

Cabe señalar que en su mayoría, las autoridades civiles latinoamericanas se caracterizan por su incompetencia en los asuntos militares.⁴⁵ Según David Pion-Berlin, en los países de Latinoamérica, las áreas como el presupuesto, la capacitación y la educación castrenses aún se preservan bajo la gestión de los militares. Desde la perspectiva convencional que se aplica a las democracias establecidas, estas condiciones reflejarían la debilidad del control civil. En el contexto latinoamericano, al contrario, los gobernantes civiles no tienen incentivos para “aprender la defensa”; sin embargo, esto no les ha impedido ejercer un control civil durante el período democrático. En América Latina los políticos han llegado a establecer un “control civil político” que no implica el conocimiento de asuntos de defensa sino que se sustenta sobre otras dimensiones.⁴⁶ De acuerdo este argumento, el gobierno ni partidos políticos tienen incentivos para priorizar la defensa sobre otros asuntos, tales como la seguridad social o el desempleo. Por la falta de las amenazas externas es poco probable que estos incentivos aparezcan.⁴⁷

Para ilustrar la relevancia de este argumento en el contexto mexicano, es necesario comparar los gastos públicos en diferentes ramos administrativos. Durante las administraciones del PAN, la creciente inseguridad y la demanda pública han permitido al gobierno incrementar los fondos designados a la institución militar. El

⁴² Camp 2005

⁴³ Moloeznik 2009

⁴⁴ Camp 2005, p. 260

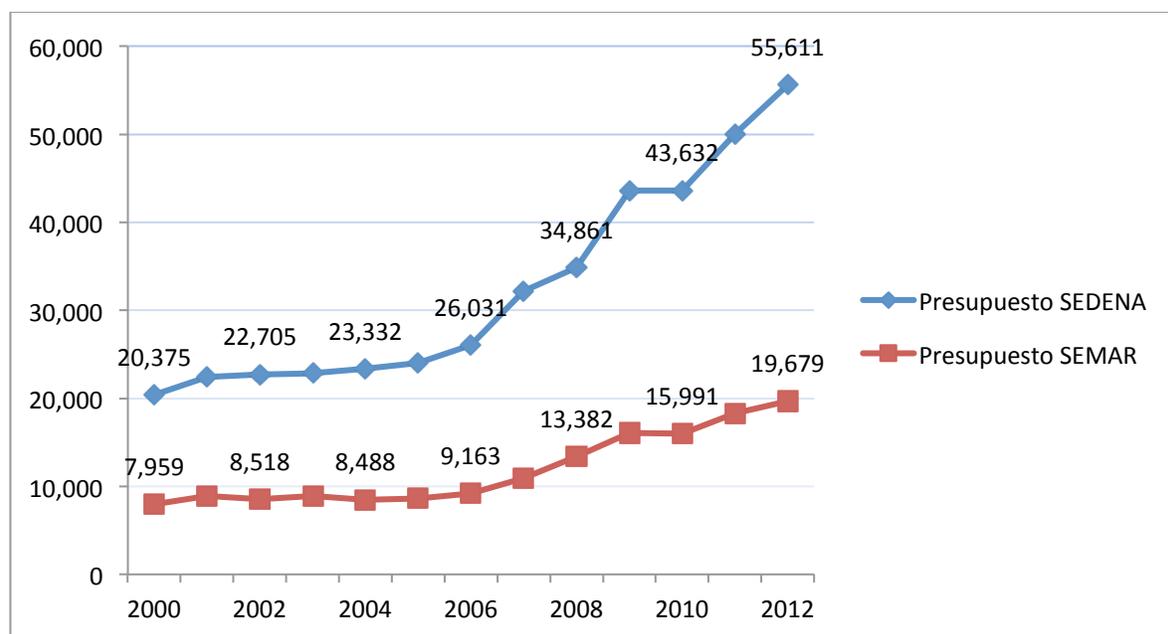
⁴⁵ Stepan 1988, p. 129; Pion-Berlin 2005, p. 19

⁴⁶ Pion-Berlin, 2005, p. 28

⁴⁷ Pion-Berlin, 2005, pp. 25-26

Ministerio de Defensa ha dispuesto de fondos que superan significativamente los presupuestos de otras agencias de seguridad.⁴⁸ Particularmente durante la administración de Calderón, el presupuesto militar registró un incremento drástico; el gasto de la SEDENA creció 173 por ciento y el de la SEMAR 147 por ciento (Gráfica 1). Este crecimiento presupuestario ha sido criticado extensivamente, aunque la situación resulta menos alarmante de lo que parece. El periódico *La Jornada*, por ejemplo, publicó una crítica al gasto público refiriéndose a los indicadores del desarrollo mundial compilados por el Banco Mundial. El artículo afirma que el presupuesto militar creció 44 por ciento desde 2006 hasta 2009 mientras los sectores de educación y salud se quedaron sin cambios presupuestales significativos.⁴⁹ Además de presentar errores de datos,⁵⁰ el artículo carece de claridad en su método de comparación. En cambio, Gráfica 2 presenta el crecimiento del presupuesto de sectores militares en comparación con otros sectores sociales basado en la información de los Presupuestos de Egresos de la Federación y demuestra que el aumento del presupuesto del sector defensa no ha sido acompañado por la reducción de los fondos en otros sectores.

Gráfica 1. Presupuestos del sector Defensa por dependencia 2000-2012 (millones de pesos)



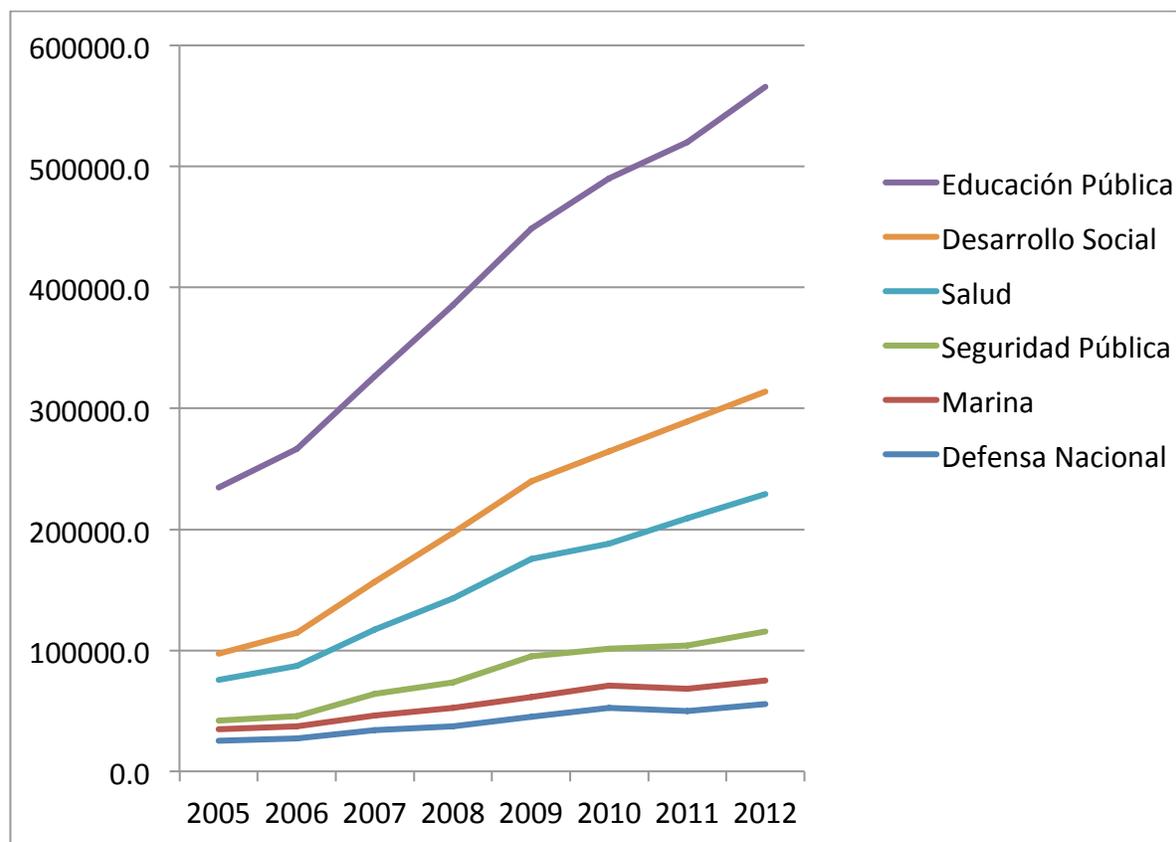
Fuente: Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut, eds., *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, "Anexo Estadístico", 145.

⁴⁸ Véase Aguayo y Benítez 2013, 145

⁴⁹ González 2011

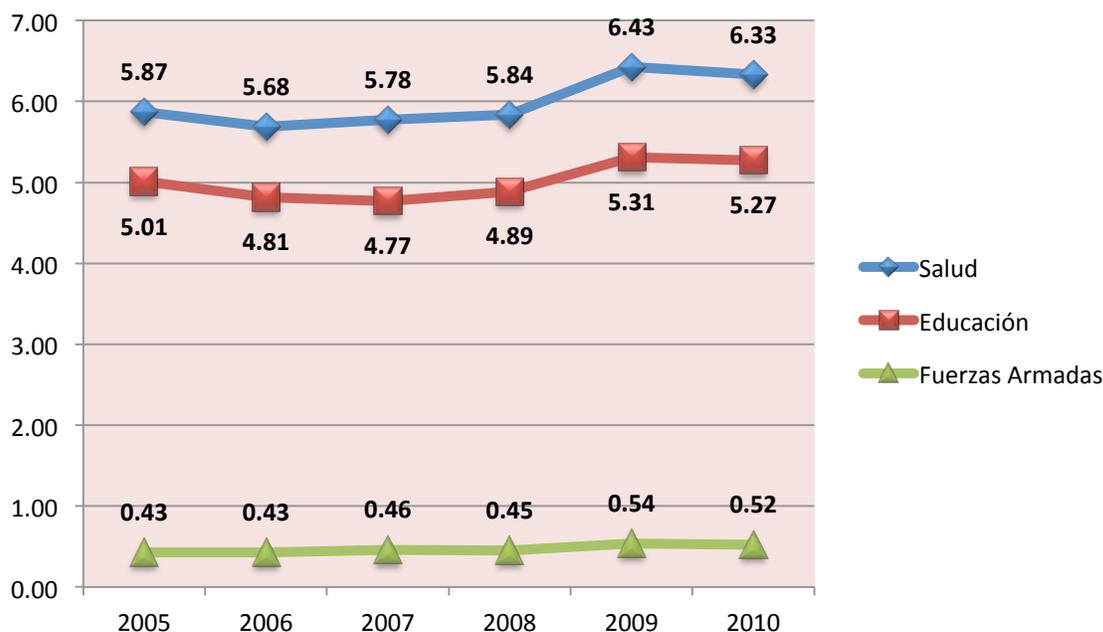
⁵⁰ Al contrario de lo que afirma el artículo, según el informe, el gasto en salud por habitante en México en 2009 fue equivalente a 525 dólares, mientras a finales del 2006 fue de 515.

Gráfica 2. Gasto Público en México, 2005-2012 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia en base de los datos de los *Presupuestos de Egresos de la Federación 2005-2012*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El mismo artículo de *La Jornada* menciona que el gasto militar constituye 0.5 por ciento del PIB pero omite indicar que el gasto público en salud componía 6.4 por ciento en 2009, y el de educación 5.3 por ciento el mismo año (Gráfica 3). De ahí que el argumento racionalista de Pion-Berlin sobre la porción insignificante que representa el presupuesto militar entre otros asuntos sociales pueda aplicarse al caso mexicano.

Gráfica 3. Gasto Público en Salud, Educación y Fuerzas Armadas (por ciento del PIB)

Fuente: Elaboración propia en base de los datos del Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*.

Las FFAA se han modificado tanto en indicadores cuantitativos como cualitativos. El sexenio de Calderón fue marcado por el gasto destinado a la modernización de la infraestructura militar. Se dio la preferencia a la compra de equipo nuevo a diferencia de el de segunda mano que había prevalecido durante las administraciones anteriores.⁵¹ Entre las adquisiciones nuevas se destacan 2 200 vehículos Chevrolet comprados en 2008 para el Ejército, así como 36 aviones y 22 helicópteros adquiridos por el Ejército y la Marina en el transcurso de los 2007-2012.⁵² Además de la adquisición del equipo, el aumento del presupuesto militar se debe al mejoramiento de las condiciones de vida del personal militar. En particular, los recursos han sido destinados al incremento salarial, programas de becas para los hijos del personal militar y el acceso a medicamentos, con el propósito de reducir el número de desertiones. Para fortalecer el espíritu y la cohesión de la institución de la Defensa Nacional, se instituyó en 2007 la celebración del día de las Armas y Servicios en sus 30 dependencias. En conjunto, estas medidas tuvieron efecto de disminuir el número de desertiones del ejército por 83 por ciento (de las 17 859 desertiones en 2006 a las 2 929 en 2011).⁵³

Estos aumentos de los recursos militares y del papel dentro de la seguridad pública han llevado a los críticos a advertir sobre la politización potencial de las FFAA. Sin embargo, México, a diferencia de muchos países latinoamericanos, se caracteriza por

⁵¹ Guevara 2013, p. 113

⁵² Aguayo y Benítez 2013, p. 157

⁵³ Secretaría de la Defensa Nacional (c) 2011, p. 3

una larga tradición de subordinación militar. Durante la transición democrática los militares mexicanos no se han involucrado en las pugnas políticas sino han apoyado a las instituciones democráticas.⁵⁴

Algunos investigadores sostienen que esta subordinación es producto de la autonomía institucional concedida a los militares mexicanos por los civiles.⁵⁵ Según este argumento, la no intervención de las autoridades políticas en tales asuntos militares como las compras de armas, presupuesto, contratos, educación militar y el sistema de promociones ha permitido mantener a las FFAA mexicanas políticamente neutrales. Sin embargo, algunos se refieren a esta autonomía como “el costo de lealtad” ya que implica unas prerrogativas militares y gastos de Estado adicionales.⁵⁶ Desde otra perspectiva, esta autonomía es un vestigio del autoritarismo que pone de relieve la continuidad institucional y no concuerda con la democratización.⁵⁷

Con un despliegue continuo de las FFAA México está experimentando un cambio del paradigma de la seguridad pública hacia el de la seguridad nacional.⁵⁸ El resultado más controversial de esta estrategia ha sido el creciente número de los casos de violación de derechos humanos. Una de las razones de estos abusos es la diferencia en las doctrinas que dirigen las acciones de la policía y los militares. Mientras un militar está entrenado para perseguir al enemigo y eliminarlo usando el armamento pesado, el propósito de un policía es mantener el orden dentro de las comunidades.⁵⁹ La discrepancia entre la formación de los militares y el contexto en el que operan resulta en abusos contra la población civil por parte de los soldados.

La administración de Calderón no ha priorizado el asunto de los derechos humanos, ni con la creciente crítica de las consecuencias negativas de la militarización del combate al narcotráfico.⁶⁰ Según el reporte del 2012 de la CNDH, entre agencias gubernamentales, la SEDENA es la agencia acusada del mayor número de violaciones de derechos humanos en general y torturas en particular.⁶¹ Las quejas contra la dependencia incluyen detenciones arbitrarias, el trato cruel, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. En 2011, la Comisión recibió 1695 quejas de abusos por parte de los miembros del Ejército comparado con 769 quejas de la PGR y 495 quejas de los miembros de la Marina. En cambio en 2006, la SEDENA había recibido 376 acusaciones.⁶² Durante 2012, la SEDENA fue objeto del mayor número de recomendaciones (15) emitidas por la CNDH entre otros organismos gubernamentales.⁶³ La participación militar en las misiones policiacas abunda de violaciones e irregularidades procesales. Por ejemplo, aunque técnicamente se les

⁵⁴ Camp 2005, p. 9

⁵⁵ Cruz y Diamint 1998; Camp 2005; Moloeznik 2008

⁵⁶ Moloeznik 2008

⁵⁷ Freeman y Sierra 2005

⁵⁸ Moloeznik 2013

⁵⁹ Withers 2010.

⁶⁰ Muñoz 2012

⁶¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2012

⁶² Aguayo y Benítez 2013, p. 188

⁶³ Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2013, p. 13

prohíbe a los militares efectuar detenciones e interrogaciones, la regla no se observa y la “evidencia” recolectada durante el proceso ilegal se acepta en las cortes.⁶⁴

Aunque tanto los estándares internacionales como la Constitución Mexicana prescriben que los crímenes contra población civil que involucran al personal militar se deben procesar por el sistema judicial civil, en práctica, la mayoría de estas violaciones se investigan dentro de la institución de justicia militar.⁶⁵ Human Rights Watch advierte que la impunidad es una de las razones principales por que las violaciones de derechos humanos se cometen por los miembros de las FFAA. El porcentaje de las sentencias es extremadamente bajo y las penalidades no corresponden a la gravedad de los delitos cometidos. Entre 2007 y 2011, tan sólo 33 militares recibieron sentencia por la violación de derechos humanos, además, todos fueron condenados por el mismo caso.⁶⁶ Según los datos del organismo, de los 89 casos de homicidio abiertos desde el 2007, tan sólo dos soldados recibieron las sentencias, que además no excedían dos años.⁶⁷

En 2011, la Suprema Corte de Justicia Nacional ordenó una reforma al fuero militar para que los casos de violaciones de derechos humanos que implican a miembros de las FFAA se procesaran por las cortes civiles. Sin embargo, desde que se emitió el orden de restringir la jurisdicción militar, la reforma del fuero militar no ha sido discutida por el Congreso. Algunos explican la resistencia al cambio institucional durante el gobierno de Fox con el sentido de gratitud por parte del presidente a las FFAA por aceptar la alternancia del poder y no intervenir en el proceso democrático.⁶⁸ Este argumento implica que las FFAA poseen de una influencia latente sobre las decisiones del Ejecutivo. Otros señalan que la oposición al cambio institucional proviene de los legisladores del PRI.⁶⁹ En cualquier caso, el poder legislativo mexicano ha demostrado la falta de voluntad política en las relaciones civil-militares.

Cabe mencionar que la institución castrense ha experimentado algunos avances institucionales, tales como el entrenamiento en materia de los DDHH implementado por la SEDENA desde 2000 en el marco del Programa de Derechos Humanos, y la inclusión de la asignatura de Derechos Humanos en el Sistema Educativo Militar. En 2008, los Ministerios de la Defensa y la Marina establecieron las unidades de Derechos Humanos dentro de sus estructuras. En 2009, la Armada publicó la “Directiva para el uso legítimo de la fuerza” redactada de acuerdo a los estándares internacionales de derechos humanos.⁷⁰ Al mismo tiempo, entre los comunicados de prensa emitidos por la SEDENA, los comunicados sobre los derechos humanos fueron tan sólo 3, a

⁶⁴ Freeman y Sierra 2005, p. 270

⁶⁵ Human Rights Watch 2011

⁶⁶ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (*b*) 2013, p. 12

⁶⁷ *Ibid.*, p. 194

⁶⁸ Freeman y Sierra 2005, p. 270

⁶⁹ Grayson 2013, p. 48

⁷⁰ Presidencia de la Republica 2010, p. 55

comparación con los 176 sobre las operaciones contra el narcotráfico.⁷¹ Estos números evidencian la reticencia de las FFAA de discutir el tema.

En el contexto de las acusaciones de abuso de los derechos humanos, las FFAA mexicanas emprendieron una campaña de comunicación social durante el sexenio de Calderón. Dentro del programa *La Gran Fuerza Mexicana* la SEDENA lanzó una revista electrónica, empezó a transmitir anuncios por la televisión y la radio, y a publicar sus logros a través de los recursos de internet, tales como Facebook, Twitter y YouTube.⁷² El gasto total de la SEDENA destinado para la publicidad y comunicación social se disparó durante el gobierno de Calderón (Cuadro 1).

Cuadro 1: Gasto de las campañas de comunicación social ejercido por la SEDENA (2006-2011)

Año	Gasto en Publicidad (pesos)
2006	107,967
2007	111,246
2008	47,052,237
2009	43,138,254
2010	14,688,256
2011	45,850,000

Fuente: SEDENA, *Respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 0000700094311*, 14 de julio, 2011.

<https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/MimeAdjuntoSeguimientoGenerator.action?folio=0000700094311&respuesta=6>

Las FFAA gozan de una confianza pública mayor comparado con las instituciones civiles. Según una encuesta del 2011, el 72 por ciento de la población aprueba las actividades del Ejército y el 69 por ciento expresa la confianza institucional en la Marina. Cabe señalar que los jueces gozan de aprobación de tan sólo 31 por ciento de población.⁷³ Esta percepción de las FFAA puede ser resultado de la histórica participación de los militares en las misiones cívicas, tales como las campañas de vacunación y trabajos de mantenimiento entre otras labores sociales en las poblaciones rurales.⁷⁴ En contraste, Freeman y Sierra sugieren que la imagen positiva es consecuencia del aislamiento y de la falta de rendición de cuentas a la sociedad que

⁷¹ Secretaría de la Defensa Nacional 2009, p. 159

⁷² Véase Grayson 2013, pp. 36-43

⁷³ Benítez 2011, p. 38

⁷⁴ Benítez 2000

ha caracterizado las FFAA mexicanas.⁷⁵ Sin embargo, durante el sexenio de Calderón, las FFAA implementaron varias iniciativas para mantener el vínculo con la población civil, tales como la fundación de la Unidad de Vinculación Ciudadana dentro de la SEDENA. Las medidas dirigidas al acercamiento con la población civil son especialmente relevantes debido a la mayor presencia de los militares en los espacios urbanos.

Además del saldo que ha dejado la guerra contra el narcotráfico entre la población civil, las FFAA mismas han sufrido costos por su involucramiento en la seguridad interna del estado. Desde 2006 hasta 2011 fallecieron 347 miembros del Ejército.⁷⁶ Además, durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) la SEDENA registró 107,158 desertores. Este número es especialmente alarmante dado que los desertores frecuentemente se reclutan por los grupos criminales.⁷⁷ En diciembre de 2008 *El Universal* informó que uno de cada tres narcotraficantes tiene antecedentes del servicio militar vinculando este dato con un número alto de deserciones.⁷⁸ El último sexenio, sin embargo, ha visto una reducción de 20,224 desertores en 2005 a 4,398 en 2010 (Cuadro 2), como efecto de los aumentos salariales y mejores condiciones de vida de los soldados.

Cuadro 2: Personal militar de la SEDENA dado de baja por deserción (2005-2011)

Año	Deserciones
2005	20,224
2006	16,405
2007	16,641
2008	9,280
2009	6,879
2010	4,398
2011	1,394 (Through May 31)

Fuente: George Grayson, *The Impact of President Felipe Calderón's War on Drugs on the Armed Forces*, 2013, p. 54.

⁷⁵ Freeman y Sierra 2005, p. 269

⁷⁶ Sosa 2012

⁷⁷ Por ejemplo, el violento cártel de los Zetas se formó inicialmente por 40 desertores de grupos militares especializados.

⁷⁸ Ramos y Gómez 2008

Conclusión

A partir de la administración de Zedillo (1994-2000), cada presidente mexicano ha aumentado la inversión en la militarización de la seguridad pública. La presente administración de Enrique Peña Nieto no demuestra intenciones de romper con el patrón establecido. Al tomar el poder, el presidente anunció la creación de la nueva fuerza de seguridad pública bajo el mando civil, la Gendarmería. Sin embargo, el nuevo nombre parece disimular el contenido viejo, pues los miembros de la nueva fuerza se van a reclutar de las filas militares.⁷⁹

Este trabajo intentó aportar al debate político y académico sobre las implicaciones del creciente papel de las FFAA en la seguridad pública de México. Incluso una evaluación superficial de la militarización de la política antidrogas en México expone su ineficacia en términos de la seguridad pública. La creciente presencia de FFAA en las calles se correlaciona con el aumento de la violencia. Los militares corren riesgo de efectos corrosivos a su institución, tales como violaciones de derechos humanos, deserciones y crisis de identidad. Al mismo tiempo, el aumento del presupuesto, la mayor atención al nivel de vida de los soldados, la modernización del Ejército y la Marina, y los avances en el proceso de selección y promoción del personal pueden contribuir a la profesionalización de las instituciones castrenses.

Una de las implicaciones más negativas del despliegue de las FFAA es la falta de incentivos para la profesionalización de la policía. Como muestra la práctica, la militarización de la seguridad pública mexicana dejó de ser una medida provisional, se convirtió en un recurso a corto plazo para cada administración sin que ninguna se enfocara en la estrategia a largo plazo. Sin un cambio estructural en la estrategia de combatir el crimen organizado, es decir, sin destinar mayores recursos y la voluntad política hacia la construcción de las instituciones policiales y de justicia, el país corre riesgo de quedarse atrapado en un círculo vicioso de violencia propiciado por la militarización.

En cuanto al control civil, la institución castrense mexicana se caracteriza por persistencia, pues permanece bastante autónoma de las autoridades civiles. Hay poca probabilidad que la situación cambie pronto porque la creciente importancia de las FFAA en la seguridad interior les permite oponerse a las reformas estructurales, como en el caso de la estancada reforma del sistema judicial militar.

⁷⁹ Meyer 2013

Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio y Benítez Manaut, Raúl, comp.. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, "Anexo Estadístico." México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C., 2013.
- Astorga, Luis. *Seguridad, traficantes y militares. (El poder y la sombra.) Tiempo de Memoria*. México: Tusquets, 2007.
- Bagley, Bruce. "La conexión Colombia-México-Estados Unidos." En *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna, comp. Mexico City: CASEDE, 2009.
- Benítez Manaut, Raúl. "Containing Armed Groups, Drug Trafficking, and Organized Crime in Mexico: The Role of the Military." En *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borederlands*, John Bailey y Roy Godson. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 2000, pp. 126-158.
- Camp, Roderic Ai. *Mexico's Military on the Democratic Stage*. Westpor, Connecticut: Praeger Security International, 2005.
- . "Armed Forces and Drugs: Public Perceptions and Institutional Challenges." En *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Eric L. Olson, David A. Shirk and Andrew Selee, comp.. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center for International Scholars, 2010, pp. 291-325.
- Casey, Nicholas. "U.S. Shifts Mexico Drug Fight," *Wall Street Journal*. 17 de septiembre, 2012.
<http://online.wsj.com/article/SB10000872396390443720204578000463890865962.html>.
- Centeno, Miguel. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park: Pennsylvania State University Press, 2002.
- Benítez Manaut, Raúl, comp.. *Encuesta Ciudadanía, Democracia y Narcoviolencia (CIDENA)*, 2011.
<http://www.seguridadcondemocracia.org/encuestas/encuestas/encuesta-de-ciudadania-democracia-y-narcoviolencia-cidena-2011.html>.
- Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (a). *Ejecuciones extrajudiciales en el contexto de la militarización de la seguridad pública*. Abril, 2013.
- (b). Acceso a la justicia en México: La constante impunidad en casos de violaciones a derechos humanos. Informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos con motivo del Examen Periódico Universal de México, 2013.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Informe de Actividades 2011*. México, 2012.
- . *Informe de Actividades 2012*. México, 2013.
- Consulta Mitofsky. *Décima primer Encuesta Nacional sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México*. Noviembre 2012.
- Cruz, Consuelo y Rut Diamint. "The New Military Autonomy in Latin America." *Journal of Democracy* 9, no. 4 (1998): 115-127.
- Dammert, Lucía, y John Bailey. "Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina." *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* Año 19, no. 1 (2005): 133-152.
- Davis, Diane. "Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico." *Latin American Politics and Society* 48, no. 1 (Spring 2006): 55-86.
- Estrada, Javier. "100 militares, convertidos en policías, cuidan San Fernando, Tamaulipas." *CNN México*. 10 de noviembre, 2011.
<http://mexico.cnn.com/nacional/2011/11/10/100-militares-convertidos-en-policias-cuidan-san-fernando-tamaulipas>.
- Fernández, Juan José. "Ejército entrena a policías para enfrentar al "narco"." *Milenio*. 2 de octubre, 2012.
<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/db17136396fb0da979c9161811d457f9>
- Freeman, Laurie y Jorge Luis Sierra. "Mexico: The Militarization Trap." En *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of US Policy*, Coletta Youngers y Eileen Rosin, comp.. Boulder and London: Lynne Rienner, 2005, pp. 263-302.
- González, Roberto. "Con Calderón aumenta el gasto militar; se estancan salud y educación: BM." *La Jornada*, 15 de abril, 2011.
<http://www.jornada.unam.mx/2011/04/15/politica/002n1pol>.
- Grayson, George. *The Impact of President Felipe Calderón's War on Drugs on the Armed Forces: The Prospects For Mexico's "Militarization" and Bilateral Relations*, Strategic Studies Institute, enero 2013.
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1137>
- Guevara y Moyano, Íñigo. "Las fuerzas armadas mexicanas en 2012." En *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut, comp. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C., 2013, pp. 111-117.

- Human Rights Watch. *Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México*. Human Rights Watch, 2011.
- Hunter, Wendy. "Contradictions of Civilian Control: Argentina, Brazil and Chile in the 1990s." *Third World Quarterly* 15, no. 4 (1994).
- Huntington, Samuel. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York: Vintage, 1957.
- Mares, David. "U.S. Drug Policy and Mexican Civil-Military Relations: A Challenge for the Mutually Desirable Democratization Process." *Crime, Law & Social Change* 40 (2003): 61-75.
- Meyer, Maureen. "Mexico's New Military Police Force: The Continued Militarization of Public Security in Mexico," Washington Office on Latin America. 13 de marzo, 2013.
http://www.wola.org/commentary/mexico_s_new_military_police_force_the_continued_militarization_of_public_security_in_mex.
- Moloeznik, Marcos Pablo. "Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito." *Nueva Sociedad* (Nuso.org), no. 213 (enero-febrero 2008): 156-169.
- . "The Militarization of Public Security and the Role of the Military in Mexico." En *Police and Public Security in Mexico*, Robert Donnelly y David Shirk. San Diego, CA: University Readers, 2009, pp. 61-86.
- . "Organized crime, the militarization of public security, and the debate on the "new" police model in Mexico." *Trends in Organized Crime* 13, no. 2 (2013): 177-194.
- Molzahn, Cory, Octavio Rodriguez Ferreira, y David A. Shirk. *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2012*. Trans-Border Institute (TBI), febrero 2013.
- Muñoz, Alejandro Anaya. "Security Versus Human Rights: The Case of Contemporary Mexico." En *Mexico's Security Failure*, by Paul Kenny y Mónica Serrano with Arturo Sotomayor. New York: Routledge, 2012, 122-140.
- Pion-Berlin, David S. "Political Management of the Military in Latin America." *Military Review*, January-February 2005: 19-31.
- Poiré, Alejandro. "Fighting for Security in Mexico." *Revista. Harvard Review of Latin America*, Winter 2012: 23-25.
- Presidencia de la Republica. "Cuarto Informe de Gobierno." Mexico City, 2010.
- Ramos, Jorge y Ricardo Gómez. "Ex militar, 1 de cada 3 narcos." *El Universal*, 12 de diciembre, 2008. <http://www.eluniversal.com.mx/primer/32139.html>.

- Secretaría de la Defensa Nacional (a). Respuesta a la solicitud de acceso a la información, 3 de marzo, 2009.
http://www.sedena.gob.mx/pdf/ifai/2009/marzo_2009.pdf.
- (b). Respuesta a la solicitud de acceso a la información, 17 de marzo, 2009.
http://www.sedena.gob.mx/pdf/ifai/2009/marzo_2009.pdf.
- (c). *Tercer Informe de Labores*, 2009.
- (a). Respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 0000700077911, 2011.
- (b). Respuesta a la solicitud de acceso a la información con número de folio 0000700037011, 9 de marzo, 2011
- (c). *Quinto Informe de Labores*, 2011.
www.sedena.gob.mx/pdf/informes/quinto_informe_labores.pdf.
- . *Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012*, etapa 1, 2012.
- Sosa, Luz del Carmen. "Han fallecido 347 militares durante la guerra contra el narco." *El Diario*, 20 de octubre, 2012.
<http://www.diario.com.mx/notas.php?f=2012/10/20&id=2a86a75304ebc34d7ecae3fe4f2ca1d5>.
- Sotomayor Velázquez, Arturo C. "Los civiles y militares en América: avances y retrocesos en materia de control civil." *Revista Mexicana de Política Exterior* 83 (2008): 41-83.
- Stepan, Alfred. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- Trinkunas, Harold. *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2005.
- Withers, George, Lucila Santos y Adam Isacson. *Preach What You Practice*. Washington Office on Latin America. Noviembre, 2010.