



Zona Zero

Tercera Época

Centro de Estudios Económicos, Políticos y de Seguridad, S.A. de C.V.

seguridadydefensa.mx

Distribución masiva a más de 150 mil personas a través de las redes sociales de Indicador Político, Centro de Estudios Económicos, Políticos y de Seguridad y Carlos Ramírez

Resumen Ejecutivo

FFAA, marco jurídico

Desde diciembre de 2006, las Fuerzas Armadas fueron convocadas de manera directa y regular a participar en labores de apoyo a la seguridad pública dentro del marco legal y constitucional de la seguridad interior. Por ello el debate sobre el quinto transitorio de la ley de la Guardia Nacional se debe circunscribir a la urgencia de fortalecer el marco jurídico de la seguridad en su dimensión total.

La iniciativa para extender cuatro años más la participación de las Fuerzas Armadas no introdujo ningún elemento nuevo en la redacción constitucional, sino solo extendió la disponibilidad militar en tareas de seguridad pública; inclusive, la redacción original del quinto transitorio incluía desde 2019 los condicionantes claros: “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”.

El mismo transitorio señalará con precisión la participación militar con un argumento impecable: “en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial”. En tres y medio año la Guardia ha hecho un enorme esfuerzo para constituirse en un cuerpo profesional de seguridad, pero se olvida que ha tenido que partir de cero, e inclusive abajo de cero porque hubo que destruir los vicios que existían en la Policía Federal. En este contexto, el debate se desvió hacia una discusión sobre una inexistente

militarización de la seguridad pública porque no se constituyó una nueva función, sino que solo se pidió ampliar el plazo de cinco a nueve años, aunque con el entendido de que la creación y fortalecimiento de una nueva fuerza de seguridad necesitaría entre diez y quince años para sentar bases de funcionalidad.

El sistema nacional de seguridad pública se inició de manera formal en 1999 con la creación de la Policía Federal; antes de ese año, solo existían policías locales y muy pocas tenían capacidad de operación para enfrentar delitos de orden común y también de fuero federal en plazas específicas locales; y ante eventos de inseguridad se solicitaba el apoyo de las Fuerzas Armadas.

A lo largo de veinte años, la estructura de la Policía Federal entró en un proceso de descomposición y de todos modos en ese periodo se solicitó varias veces el apoyo de las Fuerzas Armadas para enfrentar la capacidad creciente de fuego y poder de las bandas del crimen organizado, pues se pasó de grupos delictivos a una estructura de *cárteles* fortalecidos por el poder económico del narcotráfico.

De ahí que el debate se haya tergiversado. Pero a pesar del rechazo en el Senado las Fuerzas Armadas seguirán participando en labores de Seguridad Pública por la crisis en seguridad interior y continuarán necesitando un marco jurídico adecuado.

La nueva doctrina de seguridad
/ pág. 2

Agendas, Alertas, Actores
/ pág. 4

PROTECCIÓN
EJECUTIVA



GRUPOMAYA
PROTECCIÓN PERSONAL, PRIVADA Y EMPRESARIAL

SEGURIDAD
PATRIMONIAL

La nueva doctrina de seguridad

El presidente López Obrador inició su gobierno con una nueva doctrina de seguridad basada en la construcción de la paz y no en el enfoque policiaco de combatir a los grupos de la delincuencia organizada. En los debates de septiembre de este año de 2022 casi nadie se refirió al modelo de seguridad basado en dos pivotes: apoyo social y estructura de seguridad.

El principio rector de la nueva doctrina de seguridad se edificó en la conceptualización integral de las diferentes dimensiones de la seguridad: hasta ese momento, la seguridad pública entendida como la coerción policiaca-represora sobre la delincuencia agotaba los alcances doctrinarios; y la nueva propuesta se basaba en la doctrina de la seguridad interior como síntesis de la seguridad pública y la seguridad nacional.

La doctrina de seguridad interior se resume en pocas palabras:

La condición que proporciona el Estado mexicano para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos y el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.

Es decir, la inseguridad no solo era el delito, sino que debía ponerse en una óptica más integral: las razones sociales que empujaban a las personas a delinquir y las formas en que la delincuencia impedía el funcionamiento de la estabilidad interna para la inversión, el desarrollo y el bienestar. Por tanto, la seguridad debería dejar de ser coercitiva y convertirse en proactiva.

En este contexto, la propuesta de nuevo enfoque de seguridad que no se explotó de manera adecuada en los debates recientes tenían dos pivotes fundamentales establecidos en la Estrategia Nacional de Seguridad pública presentada como programa de gobierno en sus puntos 6 y 8:

6.- Empezar la construcción de la paz.

Ante la imposibilidad de derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusiva o preponderantemente policiales y militares, resulta imperativo hacer un alto para considerar adoptar modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y posibilitar el desarme y la entrega de los infractores, garantizando sus derechos y ofreciéndoles reducciones de penas e incluso amnistías condicionadas al perdón de personas y colectividades que hayan sido afectadas, y proponiéndoles un cambio de vida. Es necesario procesos de desarme, desmovilización y reinserción social con condicionamientos claros: plena colaboración con la justicia, manifestación inequívoca de arrepentimiento y reparación del daño.

A la luz de las lógicas de pacificación, deben ser revisados los expedientes de los acusados y sentenciados, a fin de determinar si sus casos pueden ser objeto de amnistía o indulto, condicionado al cumplimiento de los cuatro ejes de la justicia transicional: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición.

Se establecerá lo antes posible el Consejo para la Construcción de la Paz, que será una instancia de vinculación y articulación entre todas las instituciones y actores de México y del extranjero que trabajen por la paz.

8. Seguridad pública, seguridad nacional y paz.

El Gobierno de México entiende a la Seguridad Nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, en busca de construir una paz duradera y fructífera.

Por tal motivo, el Gobierno de México debe fortalecer sus capacidades institucionales a efecto de alcanzar los objetivos estratégicos siguientes:

- Coordinar la ejecución del Programa para la Seguridad Nacional del Gobierno de México, a través del Consejo de Seguridad Nacional.
- Establecer un Sistema Nacional de Inteligencia.
- Actualizar el catálogo y clasificación de Instalaciones Estratégicas.
- Fortalecer y mantener la Seguridad Interior del país y garantizar la defensa exterior de México.
- Promover el concepto de cultura de Seguridad Nacional postulado por el Gobierno de México, para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema
- Mejorar las capacidades tecnológicas de investigación científica en los ámbitos de seguridad pública, seguridad interior, generación de inteligencia estratégica y procuración de justicia.
- Construir las bases para la creación de un Documento Único de Identificación Nacional biométrizado.

a) Repensar la Seguridad Nacional y reorientar a las Fuerzas Armadas

El objetivo fundamental de las fuerzas armadas es salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de México. Cuando se involucró a las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia, hace ya 12 años, se argumentó que era una medida temporal en tanto se lograba el saneamiento, la capacitación y la profesionalización de las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno. Pero en este lapso no se avanzó en tales objetivos y hoy las fuerzas públicas civiles se encuentran incapacitadas para cumplir con estas tareas.

Ante la carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia.

El debate legislativo resultó parcial y tergiversado. Sólo era la solicitud de extender cuatro años más de plazo de apoyo militar del que se vencía en marzo del 2024 --en plena fase de elección presidencial-- y nunca supuso una nueva estrategia.

Raíces historias del militarismo mexicano

La historia de militarismo y los militares en México no ha sido estudiada con seriedad.

Sectores disidentes y mandos militares porfiristas hicieron la Revolución Mexicana y definieron su rumbo ideológico, el régimen de Gobierno, el sistema político, el Estado y la Constitución, las bases fundamentales de la estructura de poder que pasó a manos civiles de manera absoluta en 1952 y que sigue vigente. En exactamente 70 años, de 1952 a 2022, los militares no han participado de manera directa en política, salvo cargos legislativos y algunas gubernaturas con el paso previo de solicitar su retiro de las armas; el último político con grado militar de general que aspiró a la presidencia de la República fue Alfonso Corona del Rosal en 1969, pero sin la representatividad del gremio castrense, sino como burócrata del poder, pero perdió el espacio y la ventaja ante los políticos.

La clave del papel fundamental de los militares en la construcción del régimen mexicano estuvo en 1928-1929, cuando el asesinato del candidato Álvaro Obregón desajustó los equilibrios políticos y mostró que los únicos capaces de mantener unida a la República y reconstruir la estabilidad eran los militares. El presidente y general Plutarco Elías Calles construyó su poder maximalista controlando los tres factores de poder: el gobierno, los grupos dominantes y los generales.

El llamado *maximato* no fue la construcción de una dictadura militar, sino que, como lo reveló en la famosa junta con los generales el 5 de septiembre de 1928, Elías Calles apeló a la necesidad de centralizar todo el poder político-militar en la capacidad de gestión del presidente en funciones para evitar una guerra civil y con el objetivo concreto y específico de encaminar al país a una hegemonía de los civiles, porque Elías Calles señaló que el presidente interino y el nuevo candidato deberían ser civiles y no militares.

Hacia esos años en que se construyó la estructura institucional del Estado mexicano, el poder civil era incipiente y los militares constituían verdaderos bloques de poder político porque controlaban tropas, manejaban armas y tenían las posiciones más importantes en los tres poderes del Estado. De manera paradójica, el general Elías Calles concentró el poder absoluto bajo su puño militar, pero siempre exigió que todos los funcionarios y gobernantes trabajarán con enfoques civiles y no convirtieran al país en un cuartel.

En marzo 1938, después de la expropiación petrolera, ante la amenaza de potencias imperialistas de aplastar a México por esa decisión y enfilado el mundo a una Segunda Guerra Mundial, el presidente y general Lázaro Cárdenas transformó el Partido Nacional Revolucionario en el Partido de la Revolución Mexicana, alejando de manera

estratégica el futuro del país de cualquier régimen militar. Su decisión trascendental más importante fue crear un partido con sectores corporativos que representarían la totalización de las clases sociales en la dinámica productiva y colocó a los militares como los garantes de ese andamiaje y les dio condición de cuarto sector.

En la sucesión presidencial de 1940 no hubo ninguna figura civil, pero el general Cárdenas optó por el general Manuel Avila Camacho por su estilo más civil que militar. Desde luego que con el conocimiento y sin duda en la aval cardenista, el presidente general Avila Camacho anunció el 10 de diciembre de 1940, a diez días de haber jurado como presidente, la salida de los militares del PRM con uno de los argumentos políticos que no sean analizado ni entendido en la actualidad: las conquistas de la Revolución eran irreversibles, México había configurado ya una estructura de clases y los militares deberían abandonar el poder para regresar a que “cumplan la misión que legalmente le corresponde”, la defensa de la soberanía nacional.

El 10 de diciembre Avila Camacho publicó el acuerdo presidencial que acentuaba las funciones de seguridad de las Fuerzas Armadas y concluía con una afirmación contundente: *“comuníquese al Consejo Nacional del Partido de la Revolución Mexicana que no se autoriza a los militares en servicio activo a que continúen figurando como miembros de dicho partido”*.

El alejamiento de los militares como figuras centrales del poder político replanteó una de las reorganizaciones estratégicas más importantes del régimen de Gobierno para avanzar a un sistema civil. Las decisiones del presidente López Obrador de acudir al apoyo militar para labores de construcción y administración de áreas civiles no ha involucrado ninguna posición que pudiera significar o ser interpretada como un regreso de los militares al poder político.

La oposición se ha negado a centralizar con mayor coherencia el tema de las tres seguridades y el regateo a otorgarle marco jurídico a esa exclusiva función parece olvidar la disciplina y profesionalismo de las Fuerzas Armadas y el acotamiento asumido por decisión propia de que el poder político no es función militar, inclusive al grado de que aquellos militares que tuvieron funciones ejecutivas en algún nivel del Gobierno y del sistema nunca lo hicieron como representación de gremio.

En este acotamiento intenso a la reorganización de las funciones militares en seguridad los que ganan son los malos porque tendrá enfrente a un sector militar con las manos atadas. Lo que no se ha entendido es que la profesionalización de las Fuerzas Armadas es histórica y se basa en la lealtad a las instituciones civiles.

I ■ **Agendas, Alertas, Actores**

- De acuerdo con un estudio del historiador Will Fowler, el pronunciamiento o rebelión político-militar en México fue parte de la vida cotidiana en el siglo XIX. En su investigación Fowler encontró que en el corto plazo de 1810 a 1821 el México independiente vio estallar 1,500 pronunciamientos rebeldes. Y otras investigaciones revelan que la presidencia hasta 1876 se disputaba en golpes de Estado.
- El último pronunciamiento militar fue el del general Saturnino Cedillo en 1938, después de haber sido secretario de Agricultura y Fomento en el gabinete del presidente Lázaro Cárdenas. El alzamiento fue identificado como una reacción de grupos afectados por la expropiación petrolera y sobre todo por la penetración del nazismo y el fascismo italiano en instancias sociales mexicanas. El propio presidente Cárdenas abandonó sus labores ejecutivas y encabezó la partida militar que persiguió, combatió y dio muerte en batalla al general rebelde.
- Uno de los rumores más inquietantes que circularon durante el conflicto estudiantil de 1968 fue el de la supuesta inquietud e irritación militar por las agresiones de los jóvenes y las versiones de que agencias de inteligencia estadounidenses estarían alentando un golpe de Estado. Sin embargo, en una ocasión el secretario de la Defensa y los jefes de las zonas militares se apersonaron en Palacio Nacional para ofrecerle todo el apoyo institucional de las Fuerzas Armadas al jefe del Ejecutivo federal.
- Después de haber sido de 1938 a 1940 el cuarto sector del partido del Estado, entonces el Partido de la Revolución Mexicana, los militares abandonaron actividades políticas y se ubicaron en el escenario de la institucionalidad. De todos los secretarios de la Defensa nacional, solo el general Hermenegildo Cuenca Díaz fue candidato del PRI a la gubernatura de Baja California, pero no pudo llegar a las elecciones por fallecimiento en campaña.
- En medio de crisis políticas, los militares siempre estuvieron presentes como posibilidades de enfrentamientos de conflictos. En 1977 y ante una rebelión social que logró la renuncia del gobernador Manuel Zárate Aquino, en su lugar ascendió el general Eliseo Jiménez Ruíz, quien venía de una exitosa campaña en Guerrero que había conducido a la muerte batalla del guerrillero Lucio Cabañas. Con esa fama, el militar llegó al Palacio de Gobierno de Oaxaca, pero desarrolló una práctica política más civil que los civiles y nunca echó mano de los militares. Si bien Oaxaca no se pacificó, cuando menos se encarriló a negociaciones políticas sin fin.
- Después de que el PRI cayó a 50% de votación presidencial en 1988 y la oposición abrió expectativas de alternancia partidista en la presidencia, el líder Fidel Velázquez dejó muy claro que el PRI no iba a entregar la presidencia en paz y que a balazos se la tenían que quitar. El avance de la oposición abrió el debate sobre el escenario de una alternancia partidista en la presidencia y el papel que jugarían los militares, a quienes, sin ser sector del PRI, se les veía como un Ejército del partido. Sin embargo, la victoria del PAN en el 2000 nunca se preocupó por los militares y ahí las Fuerzas Armadas asumieron su condición de institución republicana al servicio de las reglas civiles.
- El presidente López Obrador le ha dado alrededor de 50 actividades civiles a las fuerzas armadas, pero todas ellas en función de las tareas reconocidas en la Ley Orgánica del Ejército. Pero todas las instituciones políticas y de gobierno siguen estando en manos de civiles y las Fuerzas Armadas son el brazo institucional del Estado.

Directorio

Mtro. Carlos Ramírez
Presidente y Director General
carlosramirez@hotmial.com

Lic. Armando Reyes Viguera
Director editorial
armando.reyesviguera@gmail.com

Dr. Rafael Abascal y Macías
Coordinador de Análisis Político

Armando López
Redacción

Ana Karina Sánchez López
Coordinadora de la Presidencia
anakarinas108@gmail.com

Mtro. Juan Carlos Ramírez Gómez
Coordinador del Consejo Editorial
jcramirez@mayaseguridad.mx

Lic. José Luis Rojas
Coordinador General Editorial
joselrojasr@hotmail.com

Mtro. Carlos Loeza Manzanero
Coordinador de Análisis Económico

Raúl Urbina
Documentación, archivo
raulzpres82@gmail.com

LDG. Alejandra Pineda
Diseño Editorial

*Zona Zero, publicación quincenal del Centro de Estudios Económicos, Políticos y de Seguridad.
Es una publicación de Seguridad y Defensa.*

Editor responsable: Carlos Javier Ramírez Hernández. Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores. Oficinas: Durango 223, piso 3, interior 1, Col. Roma, Alcaldía de Cuauhtémoc, C.P. 06700, Ciudad de México, República Mexicana.
seguridadydefensa.mx

Índice

I **Resumen Ejecutivo**

FFAA, marco jurídico

II **Análisis Estratégico**

La nueva doctrina de seguridad

III **Análisis Estratégico**

Raíces historias del militarismo mexicano

IV **Agendas, Alertas, Actores**

**PROTECCIÓN
EJECUTIVA**



GRUPOMAYA
PROTECCIÓN PERSONAL, PRIVADA Y EMPRESARIAL

**SEGURIDAD
PATRIMONIAL**