

# LAS FUERZAS ARMADAS DURANTE EL GOBIERNO DE LÓPEZ OBRADOR: LA DOBLE MILITARIZACIÓN

POST SCRIPTUM\*

RAÚL BENÍTEZ MANAUT\*\*

## INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XXI, los cuatro gobiernos que ha tenido el país (Vicente Fox: 2000-2006; Felipe Calderón: 2006-2012; Enrique Peña Nieto: 2012-2018; y Andrés Manuel López Obrador: 2018-2024) han desplegado la misma estrategia: el empleo intensivo de las fuerzas armadas. Se debe tener presente que en el país hay un debate sobre la legalidad o no de dicha participación militar, en tres aspectos fundamentales: a) detenciones e investigación criminal autónoma por las fuerzas armadas; b) falta de protocolo de uso de la fuerza militar en operativos civiles (proporcionalidad y gradualidad del uso de la fuerza); y c) fuero militar (Fondevila, 2014).

En clara continuidad con las tendencias observadas desde 2007 en las relaciones entre las fuerzas militares y el poder civil en México –cuando el presidente Felipe Calderón decretó la *Guerra al Narcotráfico*, caracterizada por la intensificación de la acción de las dos fuerzas armadas de México, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) frente a los grupos criminales–, el presidente AMLO recurrió a ambas instituciones para desarrollar su nueva política de seguridad.

El crecimiento de las organizaciones criminales también militariza la vida social del país, básicamente la rural; y se expande la violencia criminal a niveles de más de 30,000 homicidios por 100,000 habitantes por año en promedio. Los grupos criminales se consolidan como un poder paralelo, por lo que se vive una doble militarización: la gubernamental y la criminal.

\* Post scriptum al capítulo “Seguridad nacional e inseguridad pública. Desafíos 2018” (Benítez, 2018).

\*\* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte–UNAM.

## LAS CINCO GRANDES REFORMAS EN SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMLO

Desde diciembre de 2018, AMLO tomó cinco decisiones fundamentales: en primer lugar, desmantelar la Policía Federal (PF); en segundo lugar, volver a construir la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) el 30 de noviembre de 2018; en tercer lugar, crear la Guardia Nacional (GN); en cuarto lugar, crear el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), en sustitución del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN); y, en quinto lugar, emplear de forma intensiva a la SEDENA y SEMAR en proyectos de infraestructura estratégica. Esta última estrategia se denomina “nueva militarización”, donde las fuerzas militares cobran mayor relevancia en el conjunto de la política pública del presidente, sobre todo en la edificación de numerosas obras de infraestructura “emblemáticas” para su gobierno, como son la construcción del nuevo Aeropuerto Felipe Ángeles (AIFA), la Refinería Dos Bocas en Tabasco, el Tren Maya y el Corredor Transísmico (Benítez Manaut, 2021).

AMLO recurre a las fuerzas armadas, entre otras razones porque, según numerosas encuestas de opinión pública, gozan de amplio respaldo popular, lo que no genera oposición importante entre las fuerzas políticas que no simpatizan con su gobierno. Una encuesta, levantada a mediados del gobierno de AMLO, menciona que el Ejército obtiene el 73% del respaldo popular y la Guardia Nacional el 71%. La misma encuesta menciona que solo el 42% de la población cree que el país está militarizado (Moreno, 2021). A inicios de 2024, una encuesta del Centro de Opinión Pública de la Cámara de Diputados señala que ocho de cada 10 entrevistados (83%), al preguntarles cómo calificarían al Ejército, le dan una evaluación aprobatoria de seis o más y dos de cada tres (66%) le dan una calificación al menos de ocho. En el caso de la Marina, 9 de cada 10 entrevistados (90%) le dan una calificación al menos de seis y cerca de 8 de cada 10 (77%) le dan una calificación de 8, 9 o 10. Cuando se pregunta si las tareas de combate al crimen organizado corresponden al Ejército y a la Marina, 3 de cada 4 encuestados (76%) responden que sí. De manera similar, 74% considera que la presencia de las Fuerzas Armadas fortalece a las otras instituciones de combate al crimen organizado (CESOP, 2024).

En el caso de las dos primeras decisiones fundamentales, la nueva SSPC recupera la Secretaría de Seguridad Pública, que a su vez se desmanteló por el presidente Enrique Peña Nieto, cuando el 2 de enero de 2013 creó la Comisión Nacional de Seguridad. Sin embargo, AMLO redujo las funciones históricas de la Secretaría de Gobernación –como es la de inteligencia–, e incorporó el CNI a la SSPC. De igual manera, la GN se subordina a

la SSPC, pero sus integrantes provienen mayoritariamente de la SEDENA y la SEMAR, y sus comandantes son generales del Ejército (Benítez, 2023).

En el país, se da la militarización parcial de la seguridad pública en casi todos los estados. Ello se muestra con la ocupación por militares de los principales cargos estatales y municipales en las secretarías de Seguridad Pública. Sin embargo, sobresale que en el área metropolitana de la Ciudad de México, habitada por 27 millones de personas, 18 millones en el EDOMEX y 9 millones en la CDMX, los cuerpos de seguridad pública estatal y municipal se dirigen por civiles, con un desempeño bastante positivo.

#### AUTOPERCEPCIÓN DE LA MILITARIZACIÓN

El presidente AMLO niega que hay “militarización”. A mediados de su gobierno afirmó:

Las acusaciones de que estamos militarizando al país carecen de toda lógica y de la más elemental buena fe. No se ha ordenado a las fuerzas armadas que hagan la guerra a nadie; no se les ha pedido que vigilen u opriman a la sociedad, que violen las leyes, que coarten las libertades y, mucho menos, que se involucren en acciones represivas. El vasto esfuerzo para construir la paz se ha llevado a cabo sin violaciones a los derechos humanos, sin el involucramiento de las fuerzas federales en masacres, sin cometer torturas, sin desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales como ocurría antes. Ya no aplica el «mátalos en caliente» (López Obrador, 2021a).

#### AMLO Y EL NARCOTRÁFICO: DUALIDAD ESTRATÉGICA

El presidente, dentro de sus estrategias, anunció una polémica frase que guiaría sus discursos y su política contra el narcotráfico: “Abrazos, no balazos”, que se contrapone con los despliegues militares de ambas instituciones (SEDENA y SEMAR) durante su gobierno y también con la lógica de la cooperación con Estados Unidos. Esto significa, por un lado, una “estrategia personal”, tratando de convivir y mandar mensajes a las organizaciones criminales, principalmente al Cártel de Sinaloa, de que él no está en guerra. Sin embargo, la inercia de la continuidad militar y judicial, así como los compromisos internacionales, básicamente con Estados Unidos, muestran la cara contraria: las instituciones de seguridad, inteligencia y defensa, sí están combatiendo al narcotráfico y crimen organizado. Esta contradicción debilita a las dos partes, confunde a

la opinión pública, a los mismos comandantes militares, y a los funcionarios internacionales de los gobiernos con los que México tiene programas de cooperación anticriminal.

Un análisis detallado de la primera estrategia, muestra que los juicios de valor presidenciales sobre los criminales son escasos: “En 2024 han irrumpido, como vendaval, los silencios y actitudes presidenciales hacia los criminales” (...) “El presidente ha insistido una y mil veces en que en su estrategia no cabe ‘enfrentar la violencia con la violencia’ y que la solución está en atacar el problema de raíz con programas sociales que den prioridad ‘a los jóvenes’; (...) en cinco ocasiones fue más explícito: en 2019 los llamó parte del pueblo, porque, dijo en 2020, ‘también son seres humanos que merecen nuestro respeto’; al concluir las elecciones de 2021 los felicitó porque se ‘portaron bien’; en 2022 fue más lejos al decir que ‘cuidamos a los integrantes de las bandas (porque) son seres humanos’” (Aguayo, 2024).

Así, la “contribución” de AMLO a la expansión de las misiones de las fuerzas armadas es incorporarlas a labores extrapolicíacas y militares. De la militarización y el control de la seguridad pública, fenómeno que emergió en los años noventa del siglo XX, se pasa al control de amplias funciones no militares del gobierno federal, estatales y municipales. Siendo este un salto cualitativo. Como se ve a continuación, este fenómeno modifica tanto las estructuras de las fuerzas armadas, agrandándolas, y reduce las capacidades de “los civiles”, en instituciones de la Administración pública federal, como se muestra en la tabla anexa:

Con la contradicción entre la “no guerra” y simultáneamente el combate al narcotráfico, los militares se centraron en dos tareas: tratar de reencontrar una estrategia eficaz para combatir a las organizaciones criminales y fortalecer a los cuerpos policiacos del país. La mayoría de los análisis sostienen que para ambas misiones han fracasado (Centro Prodh, 2021). En la legislación que regula las dos secretarías de Estado militares, la SEDENA y la SEMAR, se incluyen en sus leyes orgánicas la colaboración con el poder civil para garantizar la seguridad interna y resguardar el orden y la paz social. A diferencia de muchos países del mundo, estas misiones internas no militares son las que definen su estructura, división territorial, entrenamiento y equipamiento, no la defensa nacional.

Así, después de 24 años de inicio de “la transición a la democracia”, se hizo más fuertes a las fuerzas armadas en el nivel político y logístico por los cuatro presidentes, pero AMLO dio un salto cualitativo sin precedentes en ese esfuerzo. Lo anterior parece un contrasentido. Ante los problemas vitales del país, como el avance del crimen organizado, al transformarse en

la principal amenaza, las estrategias del gobierno basadas en organizaciones de seguridad “civiles” también podrían tener capacidad logística y despliegue en todo el territorio nacional para encabezar este esfuerzo. Pero el esfuerzo político presidencial desde 2018, emitía mensajes diferentes, por un lado de militarización y por el otro de “conciliación”.

#### EXPANSIÓN DE LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS: 2018-2024

- Administrar la disolución de la Policía Federal, que vivió entre 1999 y 2019, regular las funciones de “los civiles” en su seno y trasladar a la Guardia Nacional sus funciones.
- Construcción de infraestructura pública y no militar, por ejemplo, Bancos del Bienestar y viviendas habitacionales en zonas militares.
- Distribución de gasolina en zonas rurales y persecución del robo de gasolina (desde enero de 2019), considerado un delito civil (*huachicoleo*).
- Distribución de libros de texto gratuitos en todo el país al inicio del ciclo escolar.
- Vigilancia de los centros de votación, y resguardo de boletas electorales en los procesos electorales en todo el país.
- Distribución de los fertilizantes antes del inicio de los ciclos agrícolas, para que no sean robados por grupos criminales.
- Vigilancia de las fronteras norte y sur. Inspección de viajeros por personal militar.
- Detección de migrantes no documentados, acompañando a autoridades del Instituto Nacional de Migración (INM, bajo el organigrama de la Secretaría de Gobernación). Esta labor la realiza la Guardia Nacional desde 2019.
- Control de puertos y aduanas, por la SEMAR (desde 2021).
- Participación de representantes militares ante el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCyT desde 2019).
- Sustitución *de facto* del ministerio público en la investigación de los delitos. Incautación de bienes, preservar el lugar de los hechos delictivos.
- Dirigir la Agencia Federal de Aviación Civil, que legalmente está bajo la responsabilidad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- En 2020-2021, responsabilizarse de la distribución, custodia y aplicación (en coordinación con personal médico civil) de la vacuna Covid-19.

- Abrir convocatorias laborales y seleccionar al personal aspirante del estudiantado del sector salud para trabajar en el esfuerzo anticovid.
- Construcción del Aeropuerto Santa Lucía-Felipe Ángeles, y administración posterior del mismo.
- Re-fundación de la aerolínea Mexicana de Aviación (2023), administrada por la SEDENA.
- Construcción de vías férreas en el sureste del país.
- Control por el Ejército de la Guardia Nacional, nacida en mayo de 2019, la cual, teóricamente, está bajo el mando de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.
- Dirección, desde diciembre de 2018, del principal servicio de inteligencia civil, el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) que, desde su fundación en 1989, bajo la denominación Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) fue dirigida por civiles.
- Construcción y modernización de refinerías (Tabasco).

LA NUEVA FUERZA ARMADA-POLICIACA:

LA GUARDIA NACIONAL (BENÍTEZ, 2023)

Con mando militar articulado a la SEDENA de forma real, la GN está cambiando la ecuación de los balances militares de fuerzas (Medellin, 2020). La disolución de la Policía Federal, que vivió entre 1999 y 2019, se debe a un diagnóstico acerca de que tenía un mando civil ineficaz para contener el crimen común y el organizado. Esta policía vivió de 1999 a 2019 como brazo operativo de la Secretaría de Seguridad Pública (fundada por Vicente Fox en diciembre de 2000), y en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), se trasladó su comando a la Secretaría de Gobernación, mediante la Comisión Nacional de Seguridad (DOF, 2013). Así, al desmantelarla, las fuerzas armadas expanden su control desplazando a los civiles de la conducción de las operaciones anticrimen, ahora bajo el mando de la Guardia Nacional (Centro Prodh, 2021). Estos cambios los justificó AMLO debido a que el secretario de Seguridad Pública entre 2006 y 2012, Genaro García Luna, fue apresado en Estados Unidos, por lo que afirma que en el país existía un “narcoestado” (Forbes, 2020).

La Guardia Nacional, como una nueva fuerza militar, reduce notablemente el tamaño de la SEDENA. Este proceso de reconversión militar se dio en 2019. Ahora, la última reforma legal pendiente es ubicar a la GN a la SEDENA, y poder construir un Comando Conjunto en su seno, para coordinarla con la Fuerza Aérea y el Ejército (Cámara de Diputados, 2021). Esta reconversión militar es la más rápida de la historia de México hacia

nuevas misiones. Por ejemplo, en abril de 2021, el presidente sostuvo que para el esfuerzo anticovid se dedicaban 55,991 efectivos de las fuerzas armadas y GN (López Obrador, 2021). Devaluando la labor constitucional de la Secretaría de Salud.

#### REFLEXIÓN FINAL 2024: DOBLE MILITARIZACIÓN, CONSTITUCIONALIDAD Y CAMBIO DE GOBIERNO

El resultado de las reformas en el ámbito de la seguridad de AMLO desemboca en una gran debilidad institucional de las áreas estatales y municipales de seguridad. Se fortalece la centralización y se frena la descentralización en favor de las estructuras policiacas de estados y municipios, devaluándose y descapitalizándose los esfuerzos para la profesionalización policial (Causa en Común, 2022). El presidente AMLO centra su estrategia en la Guardia Nacional, que llega a mediados de 2023 a tener 109,281 integrantes, y las dos fuerzas armadas: SEDENA y SEMAR, cuentan con 145,995 (Gobierno de México, 2023). Con lo anterior, la GN es la fuerza más poderosa en personal, mas no en equipo.

Con un rediseño confuso del rompecabezas de la institucionalidad civil y militar en materia de seguridad, las fuerzas armadas demuestran ser estructuras centralizadas, con jerarquía legal, con prestigio político y entre la población, transformando su naturaleza original “para la defensa”, y concentrándose en la llamada “seguridad interior”, dado que sus legislaciones no lo impiden como en muchos países.

Se puede considerar crucial para todo el fenómeno de la militarización de México la aparición de ejércitos “criminales” paralelos a los gubernamentales, que en parte importante crecen por el incremento de su fuerza económica, militar, política –la llamada “narco-corrupción”– y hasta social, de los llamados cárteles. Estos grupos poseen amplio control territorial en municipios rurales de muchos estados. Así, las fuerzas armadas son, en la práctica, el único recurso eficaz que el gobierno federal tiene para hacer frente a la amenaza criminal, dado el poder de fuego de los grupos criminales, y la debilidad de las policías locales (Guerrero, 2024).

La Constitución de México de 1917 y sus múltiples reformas realizadas durante 107 años, no le da al Ejército, la Armada y la GN la jerarquía constitucional que concede en el artículo 102 a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El artículo 89 señala que el presidente es su comandante, el artículo 21 las excluye en materia de seguridad pública y el 129 determina cuáles son sus limitaciones en tiempos de paz. Estas son las únicas referencias a ellas en el

principal texto legal del país, y en el tema de seguridad pública, los ordenamientos secundarios pueden estar en contradicción con la Carta Magna. Un militar retirado, Jorge Carrillo Olea, sostiene que dadas las diferentes interpretaciones que hay sobre el “rol real y el legal”, es tiempo de definir el perfil de las fuerzas armadas (Carillo, 2024).

Estas realidades distorsionan y ralentizan la transición a la democracia, detienen las posibles reformas militares y del sector seguridad en favor de poder construir normas de control y supervisión democráticas. En este punto crítico, se presenta una falta de armonía entre las instituciones de seguridad nacional del país, tanto militares como civiles, su actuación y doctrina, y la estructura de las leyes y los sistemas de impartición y procuración de justicia, donde estos no están preparados para combatir el crimen organizado (Cossío, 2021). Este escenario de “doble militarización”: gubernamental y criminal, a quien afecta principalmente es a la población civil (IEP, 2023).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, Sergio (2024), “AMLO y el narco”, *Reforma*, México, en: <https://www.reforma.com/amlo-y-el-narco-2024-02-21/op266095>
- Benítez Manaut, Raúl (2018), “Seguridad nacional e inseguridad pública. Desafíos 2018”, en Calva, José Luis (coord.), *De la inseguridad pública a la Gran seguridad*, México: Juan Pablos Editor, Consejo Nacional de Universitarios y Universidad de Ciudad Juárez.
- Benítez Manaut, Raúl (2021), “Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020”, en Grabendorff, Wolf (ed.), *Militares y gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?*, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, Bogotá, en: <https://colombia.fes.de/>
- Benítez Manaut, Raúl y Vargas, Keyla (eds.), (2023), “Guardia Nacional. Retos para una política de Estado”, *Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.*, CDMX, México, en: [www.casede.org](http://www.casede.org)
- Cámara de Diputados (2021), *Presenta Morena iniciativa de reforma constitucional, para crear el modelo de Guardia Nacional considerado en el plan de seguridad de López Obrador*, en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Noviembre/20/813-Presenta-Morena-iniciativa-de-reforma-constitucional-para-crear-el-modelo-de-Guardia-Nacional-considerado-en-el-plan-de-seguridad-de-Lopez-Obrador>
- Carrillo Olea, Jorge (2024), “Repensando a las fuerzas armadas”, *La Jornada*, CDMX.
- Causa en Común (2022), *Las policías en México: Radiografía de un retraso crónico (2018-2022)*, México, en: <https://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2023/03/situaci%C3%B3n-de-las-polic%C3%ADas-2018-2022-final.pdf>

- Centro Prodh (2021), *Poder militar. La Guardia Nacional y los riesgos del renovado protagonismo castrense*, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., México.
- CESOP (2024), “Fuerzas Armadas”, en *Camara de Diputados*, en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Fuerzas-Armadas>
- Cossío, José Ramón; Sales Heredia, Renato y Cruz Parceros, Taissia (2021), “¿Sirve el andamiaje legal para enfrentar al crimen organizado?”, en Aguayo Quezada, Sergio y Benítez Manaut, Raúl (eds.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2020*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y Universidad de Las Américas Puebla, México.
- DOF (2013), “Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación”, *Diario Oficial de la Federación*, en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5294185&fecha=02/04/2013)
- Fondevila, Gustavo y Mejía, Alberto (2014), “Política, Fuerzas Armadas y narcotráfico en México. ¿Un Ejército fuera de la ley?”, *ESTUDIOS*, vol. 2, 81-106, junio 2014, p. 81.
- Forbes (2020), “México era un ‘narco-Estado’ durante el sexenio de Calderón, señala AMLO”, *Forbes*, en: <https://www.forbes.com.mx/politica-amlo-mexico-narco-estado-sexenio-calderon/>
- Gobierno de México, SEDENA, Seguridad, Marina, GN (2023), *Informe de seguridad*, 13 de junio de 2023, p. 2, en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/831823/CPM\\_Informe\\_de\\_Seguridad\\_\\_13jun23.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/831823/CPM_Informe_de_Seguridad__13jun23.pdf)
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2024), “¿Cuál debe ser el nuevo trato con las Fuerzas Armadas?”, *El Financiero*, 8 de abril de 2024.
- IEP (2023), *Índice de Paz México 2023*, Institute for Economic and Peace, Sydney, mayo de 2023, en: <http://visionofhumanity.org/resources>
- López Obrador, Andrés Manuel (2021), *Conferencia Mañanera*, 21 de abril, en: [www.youtube.com/watch?v=x2PskdPFGBM](http://www.youtube.com/watch?v=x2PskdPFGBM)
- López Obrador, Andrés Manuel (2021a), *Discurso del presidente a 3 años de gobierno 2018-2021*, en: <https://lopezobrador.org.mx/2021/12/01/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-a-3-anos-de-gobierno-2018-2021/>
- Medellín, Jorge (2020), “La Guardia Nacional ya es coordinada por la Sedena”, *Campo Marte*, en: <https://bit.ly/3cfjvfb>
- Moreno, Alejandro (2021), “Ciudadanía apoya labor del Ejército en seguridad y construcción. La confianza en la institución ha ido mejorando a lo largo de los últimos 3 años”, *El Financiero*, 8 de diciembre de 2021, en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/12/08/apoyan-las-labores-del-ejercito-pero-rechazan-la-militarizacion/>