



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

---

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
RVOE: 871360**

Análisis de la dicotomía funcional y estructural de

la Secretaría de la Defensa Nacional.

Perspectivas para su consolidación institucional.

**TESIS:**

PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**PRESENTA:**

Carlos Demetrio Gaytán Ochoa

**DIRECTOR DE TESIS:**

Dr. Miguel Ángel Márquez Zarate

México, D.F.

Enero 2012.

"...A lo largo de la historia, el pueblo mexicano ha acudido a las armas siempre que ha sido necesario asegurar la defensa de su autonomía y de sus derechos, amenazados en ocasiones por las presiones externas y en otras por la agresión de enemigos internos. En cualquier período crucial de nuestro pasado que se revise, se advertirá la existencia de un Ejército netamente popular, unas veces en la forma de un grupo disciplinado y organizado y otras en la de una masa revolucionaria, pero en cualquiera de ambos casos se encuentra luchando por los más nobles principios de libertad, soberanía y justicia social..."

**Secretaría de la Defensa Nacional, Antecedentes históricos.**

## ÍNDICE

	<b>PÁG.</b>
<b>Introducción</b>	5
Antecedentes del problema.	9
Hipótesis de la investigación y planteamiento.	11
Perspectiva de análisis.	13
Objetivos.	13
Metodología.	14
Estructura de la investigación.	15
<b>Capítulo 1. Antecedentes teóricos y doctrinarios.</b>	17
1.1 Estado: origen, competencias y amenazas.	18
1.2 Gobierno.	29
1.3 Administración Pública.	31
1.4 El Estado Mexicano, su gobierno y administración pública.	35
1.5 El rol de las Fuerzas Armadas en el contexto actual.	41
1.5.1 Antecedentes históricos de las fuerzas armadas.	41
1.5.2 La percepción de las fuerzas armadas como actor político.	45
1.5.3 Fuerzas Armadas y Democracia.	46
1.5.4 Las nuevas amenazas.	51
1.5.5 Los supuestos bélicos en el mundo.	52
<b>Capítulo 2. Integración histórica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en la Administración Pública Federal.</b>	60
2.1 Sus orígenes.	61
2.2. Ejército virreinal.	62
2.3 Independencia.	64
2.4 La invasión estadounidense.	67
2.5 La reforma.	69
2.6 La intervención Francesa.	71
2.7 El Porfiriato.	73

2.8	La Revolución.	74
2.9	La Post-revolución.	75
2.10	De la Segunda Guerra Mundial a nuestros días.	80
<b>Capítulo 3. Dicotomía funcional y estructural de la Secretaría de la Defensa Nacional.</b>		<b>96</b>
3.1	Dicotomía Funcional.	99
3.1.1	Misiones constitucionales de la Secretaría de la Defensa Nacional.	100
3.1.2	Las misiones orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.	106
3.2	Dicotomía estructural.	113
3.3	Impacto de la dicotomía funcional y estructural en el desarrollo de las Fuerzas Armadas.	132
3.3.1	Presupuesto de Defensa.	137
3.3.1.1	Gasto Militar Mundial.	138
3.3.1.2	Plano comparativo con América Latina.	141
<b>Capítulo 4. Perspectivas para la consolidación institucional de la Secretaría de la Defensa Nacional.</b>		<b>154</b>
4.1	Armonización jurídica.	155
4.2	Modernización y actualización de recursos.	160
4.2.1	Infraestructura.	162
4.2.2	Tecnología.	164
4.2.3	Talento Humano.	169
4.2.4	Adoctrinamiento y procedimientos tácticos.	174
4.3	Ampliación presupuestal.	178
4.4	Plan de Defensa Nacional Integral.	180
4.4.1	Defensa Nacional y Derechos Humanos.	187
<b>Conclusiones.</b>		<b>193</b>
<b>Fuentes de consulta.</b>		<b>201</b>

## Introducción.

Un Estado soberano debe poseer capacidad de defensa, en contra de amenazas externas. La fuerza es de uso exclusivo del Estado y el monopolio de la fuerza es uno de los atributos del poder soberano de la nación. De este modo, la configuración conceptual de las Fuerzas Armadas es compleja y amplia, ya que recae en una organización entrenada para conducir la guerra bajo disciplina militar.

En México históricamente sus fuerzas armadas han tenido un papel protagónico en el desarrollo del Estado. Han sido expresión objetiva de la nación para preservar la soberanía nacional, la integridad territorial y la seguridad de la población.

Legalmente instituidas por una nación, forman parte del gobierno y se encuentran organizadas dentro del Poder Ejecutivo subordinadas a la más alta autoridad civil, quien actúa en calidad de comandante representante del pueblo y de la unidad nacional: el Presidente de la República.

En nuestro país, el Estado debe garantizar la libertad, asegurar el orden, hacer respetar la justicia y proporcionar seguridad. En toda sociedad existen intereses diversos, que son potenciales generadores de conflictos entre individuos y grupos. Dada la existencia de libertades, estos conflictos suelen ser más difíciles de controlar o de evitar. Por eso, entre los principios básicos de la democracia se encuentra el de asegurar el orden, a través de sus tres poderes de la Unión, encontrando el punto de equilibrio que redunde en el bien público, para toda la sociedad.

Cuando esto no se logra, quien haya transgredido un principio fundamental, como lo es el de convivencia pacífica, debe ser sancionado con la aplicación estricta de la ley. En esta prelación de supuestos se han movilizad los cuatro principios fundamentales: *libertad* para defender legítimamente lo que se cree un derecho; *orden* para que el conflicto generado sea resuelto sin violencia; *justicia* para que la solución este acorde con la ley; y *seguridad* para evitar que esa violencia lesione la integridad de los habitantes.

En este contexto, nos preguntamos ¿Cuáles son las funciones propias de las fuerzas armadas? Su función clásica principal es la defensa del país. Sirven para garantizar la

integridad territorial de la nación y para restablecerla en caso de violación. Sobre esta función principal reina en todas partes un entendimiento. La medida de su integración en un orden democrático, se ve con respecto a la perspectiva de la función defensora de la nación.

En este sentido, las Fuerzas Armadas son un instrumento de la dirigencia estatal, no un actor independiente y mucho menos deben considerarse como garante unilateral de la Constitución o del orden estatal en el caso de que el Estado incurra en un conflicto que pueda representar una amenaza. Las Fuerzas Armadas y sus dirigentes militares no están facultados para formar parte de la vida política de un Estado. Como propietarias de medios físicos de poder y de medios violentos de coacción, para cumplir con sus funciones principales y para mantener sus condiciones operativas y su fuerza de combate, las fuerzas armadas requieren de una estricta estructura jerárquica, basada en el principio de mando y obediencia, por lo tanto, su instrucción aunque diversificada en todas las ramas de la ciencia debe ser especializada en cuanto a su aplicación para un caso excepcional de conflicto armado y sus consecuencias.

Resulta razonable recurrir a las Fuerzas Armadas, como factor funcional, con poder y orden para resolver los problemas internos del Estado, que no son funciones básicas. Una dirigencia estatal que lo hace, debe estar consciente de los desafíos que ello representa, requieren reorientar su adiestramiento, su equipamiento, su marco jurídico, sus procedimientos y en sí, su concepción de la aplicación de la fuerza letal, se les debe considerar como un componente más de una estrategia integral y multidisciplinaria, que cubra todas las aristas de un problema determinado.

Esto conduce a un aspecto esencial de la integración de las Fuerzas Armadas dentro del Estado: la medida de esta integración depende también de hasta qué punto, reglas especiales son válidas para los miembros de las Fuerzas Armadas en la vida cotidiana del Estado. Para el caso del Estado mexicano, de su poderío, las funciones de los instrumentos militar y policial, están sufriendo un proceso de desgaste derivado de la actividad delictiva, que pudieran llevar a una crisis de legitimidad, habida cuenta de que la población ha dejado de creer en sus instituciones policiales y de justicia.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Roberto Rives, Sánchez, "La Administración Pública de México en su Bicentenario", segunda edición, Instituto de Administración Pública de Veracruz, México, abril 2010, p. 474.

En México, desde los años cuarenta, se estableció el papel apolítico y civilista a las instituciones militares, lo que permitió al país superar la etapa de frecuentes planes y asonadas militares para fines políticos. En este contexto, se tiene que la esencia y naturaleza de la política exterior mexicana es pacifista; partidaria de la no intervención y la solución pacífica de las controversias, alejada de la creencia en la posibilidad de que el país sea blanco o vehículo de ataques terroristas, bajo el contexto de la lucha del Islam contra occidente.

Aquí se aplica el concepto de que las Fuerzas Armadas constituyen una de las instituciones fundamentales de la sociedad política organizada y en consecuencia al servicio de los intereses superiores de la nación y por ende de sus componentes esenciales. Por la misma razón, el Estado tiene el deber de organizarlas, desarrollarlas, mantenerlas y emplearlas en las formas y procedimientos que establezcan las normas constitucionales y legales que, provenientes de la soberanía popular, regulan su existencia a fin de defender a la patria, garantizar el orden institucional y cumplir una función esencial en beneficio de la seguridad nacional.

Ante los nuevos retos que afrontan las sociedades de nuestro tiempo, las fuerzas armadas deben dedicar esfuerzos en apoyar, ayudar y coordinar con las instituciones del Estado para cumplir con el objetivo supremo del Estado que es proveer el bien común.

En este contexto, el tema de la presente investigación versa sobre uno de los aspectos más importantes en el funcionamiento de nuestras instituciones armadas, nos referimos a la dicotomía funcional y estructural de la Secretaría de la Defensa Nacional, la cual surge a partir de su integración como una dependencia adscrita al Ejecutivo Federal.

Se observa que el termino dicotomía se deriva del griego dicótomos, «dividido en mitades» etimológicamente proviene de dicha «dividido, separado» y témnein «cortar»; es un concepto que tiene distintos significados. Aquí se habla de método dicotómico cuando se basa en una división del área o del objeto de estudio, el término incluye implícitamente la propiedad de exclusión mutua entre las partes separadas por el fenómeno dicotómico. En el campo social, el enfoque dicotómico sirve para investigar diversos fenómenos, principalmente en el aspecto comparativo y diferencial.

Precisamente, el campo de las ciencias sociales es el preámbulo del presente estudio, ya que las instituciones armadas mexicanas de tierra y aire, al constituirse en una Secretaría de Estado, se les adjudica de facto la dicotomía de sus funciones y estructura, restando eficiencia a su objetivo ontológico-histórico.

En esta línea de análisis, la Secretaría de la Defensa Nacional en su acepción estructural, se integra por un binomio o se articula en una dicotomía compuesta por la Secretaría de Estado y por la Institución Armada.

La función toral de la Secretaría de la Defensa Nacional se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, este precepto arroja el espíritu fundamental de la entidad armada del Estado, al otorgar al presidente las facultades y obligaciones, entre las cuales destaca, la fracción VI que prescribe: "...Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación".

En este orden de ideas, el objetivo de la presente investigación es desagregar y revisar la dicotomía existente en las funciones y estructura de una Secretaría de Estado, cuya existencia y actuación en el devenir histórico de nuestro país como nación independiente y ahora emergente, ha sido y será fundamental: la Secretaría de la Defensa Nacional.

La dicotomía intrínseca de la Secretaría de la Defensa Nacional infiere la dificultad a la que se enfrenta esa dependencia del Ejecutivo Federal, para cumplir con sus misiones constitucionales y orgánicas; estas últimas desde el punto de vista administrativo y como institución armada, toda vez que los tópicos constitucionales cuyo espíritu acuña sus altas responsabilidades para garantizar la soberanía nacional, se ven afectados por una visión parcial que solo considera su perfil de Secretaría de Estado, lo que ha traído consigo una serie de vicisitudes en su actuación, como hoy sucede; este contexto, nos impulsa a estudiar tal situación, con la finalidad de proponer alternativas que tiendan a superar los efectos perniciosos de dicha dicotomía.

## **Antecedentes del problema.**

La historia moderna de México, es la historia y consolidación de sus instituciones, estas fueron construidas por hombres visionarios, patriotas que encontraron en la lucha armada y después en la construcción del tejido social, político y económico de México, su trascendencia, su legado y su propia muerte. Por ello, con objetividad y rigor científico al abordar este tema es necesario remontarse a los antecedentes históricos de la sociedad como Estado, gobierno y administración pública, visualizaremos al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos como instituciones estratégicas del Estado y congruentes con nuestra organización política, también como dependencias del Ejecutivo Federal.

Es de resaltar que su surgimiento y evolución están adheridas a la administración pública como una Secretaría de Estado, lo que constituye una bifurcación o una división insoslayable en dos partes, cuyas atribuciones y misiones deben armonizarse pero sobre todo atenderse de manera responsable para cumplir eficientemente con sus altísimas responsabilidades.

El análisis inicia en la historia precortesiana de la institución armada, la colonia, la independencia, el imperio, la reforma y el Plan de San Luis (1910-1913), por ser este documento el que alentó el surgimiento de las fuerzas populares que se lanzaron a combatir el régimen de Porfirio Díaz Morí (1876-1911), y termina hasta nuestros días cuando se cuenta ya con una Secretaría de la Defensa Nacional.

Se trata de los antecedentes de la institución armada que cobija con auténtico fervor sus misiones constitucionales conferidas por la ley suprema, surgida en el salón de sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro, misma que el primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la nación instaura. A aquellas misiones se adicionan las establecidas en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que se citan a continuación:

“Artículo 1/o.- El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes: I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; IV. Realizar acciones cívicas y obras

sociales que tiendan al progreso del país; y V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.”

“Artículo 2/o. Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras dependencias de los gobiernos federal, estatales o municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el presidente de la república, en ejercicio de sus facultades constitucionales.”

“Artículo 3/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos deben ser organizados, adiestrados y equipados conforme a los requerimientos que reclame el cumplimiento de sus misiones.”

Para el cumplimiento de estas misiones la Secretaría de la Defensa Nacional se constituye en el cuartel general de dos fuerzas armadas, por lo que la ejecución de aquellas se materializa con recursos humanos y materiales especializados.

Por otra parte, como Secretaría de Estado, dependiente del Ejecutivo Federal, cumple épicamente con sus atribuciones y responsabilidades avizoradas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, despachando los asuntos que le confieren expresamente las leyes y reglamentos vigentes. Es decir, constitucionalmente se le asignan dos misiones esenciales para la vida, desarrollo y consolidación del Estado Mexicano, cinco misiones orgánicas para garantizar la vida institucional de los componentes del Estado a saber: territorio, población, organización política y estructura jurídica; y para terminar, veinte fracciones que engloban sus responsabilidades como dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada.

Pero, una asimetría mayor en la estructura de la Secretaría de la Defensa Nacional, que la hace diferente de otras dependencias del Ejecutivo Federal, radica en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: “...Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficiales Mayores, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.”

Esta ambigüedad demuestra que, además de diferencias funcionales, existen y contrastan diferencias estructurales al obviar la existencia de soldados, cabos, sargentos, oficiales, jefes, aún generales y por supuesto a sus cargos y las funciones que realizan, toda vez que esta ley solo contempla en su articulado los cargos y funciones inherentes al aparato burocrático de las Secretarías de Estado, desatendiendo la existencia, importancia y por supuesto las necesidades de su base operativa, por lo que de manera recurrente se atienden dichas necesidades como una institución convencional de la administración pública, y no como la institución estratégica que constituye la fuerza armada permanente del Estado Mexicano.

El contexto actual hace proclive que se analice a fondo dicha situación, toda vez que el Estado Mexicano a través de sus poderes, se encuentra analizando una reforma a la Ley de Seguridad Nacional, la cual contempla nuevas atribuciones a las instituciones armadas que integran la Secretaría de la Defensa Nacional, sin embargo, esta medida no constituye un enfoque integral y pleno de armonía, suficiente para subsanar los retos que implica la asunción de roles divergentes en materia administrativa, operativa y orgánica, como dependencia federal y como fuerza armada permanente al servicio de los objetivos nacionales.

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, símbolos de lealtad y quizá el último refugio de la cohesión y reconstrucción del tejido social, además de la educación y la fe, cumplen dos roles distintos que deben armonizarse perfectamente, y ninguno de ellos debe soslayar al otro. Aclarar lo anterior en la conciencia de cada actor político, social, académico, militar, y aún más, de cada ciudadano, será objetivo y límite de este trabajo de investigación.

Con ello se pretende demostrar también que el principio de la modernización, actualización, optimización, investigación y desarrollo de la ciencia militar en México, puede constituirse como un factor detonante del anhelado desarrollo y consolidación de la nación mexicana.

### **Hipótesis de la investigación y planteamiento.**

El desarrollo de la presente investigación, parte de la siguiente hipótesis:

- Las funciones y la estructura actual de la Secretaría de la Defensa Nacional, derivadas de la normatividad vigente, limitan el cabal cumplimiento de sus misiones constitucionales, generales y atribuciones legales, toda vez que la falta de armonización entre ellas realza la dicotomía entre la institución armada y la dependencia federal.

Para sostener este argumento, basta leer el contenido de los artículos 35, 73 y 89 constitucionales, que en sus fracciones pertinentes citan: “Son prerrogativas del ciudadano tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones...”, “...El Congreso tiene facultad para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio...”; “...Las facultades y obligaciones del Presidente, son preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación...”

Esta corresponsabilidad evidente se refuerza con el contenido de las leyes orgánicas tanto del ejército y fuerza aérea cuanto de la administración pública, que derivan de la ley suprema y se refieren al desarrollo y administración de las fuerzas armadas como sigue: “...El Secretario de la Defensa Nacional, de conformidad con las instrucciones que reciba del Presidente de la República, es el responsable de organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar y desarrollar a las Fuerzas Armadas de tierra y aire, a la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea...”

Queda asentado con claridad que la ambivalencia del ejército y fuerza aérea o su dicotomía intrínseca, como Secretaría de Estado no ha sido abordada, es imprescindible levantar y sostener a las instituciones armadas de la unión, no solamente en la letra, a veces inoperante de la ley, sino en su realidad histórica.

Administrar, preparar y desarrollar al Ejército y Fuerza Aérea requiere de talento humano capaz, profesional, con un perfil altamente técnico y recursos materiales y tecnológicos modernos, producto de la ciencia militar aplicada, que deriven en autosuficiencia, poder disuasivo, cobertura estratégica aérea y terrestre. Verdaderos productores de una seguridad

confiable, que motive la inversión, garantice el comercio regional e internacional, atraiga al turismo, detone puestos de trabajo en el territorio nacional, forme a ciudadanos íntegros, para que una vez separados del activo del ejército encuentren opciones de desarrollo profesional en el tejido social y económico del ámbito civil privado y gubernamental.

Para lograrlo, se requiere superar la inoperancia legal, la falta de armonización jurídica, la falta de acuerdos, el protagonismo presupuestal, pero también aprovechar y potenciar el espíritu patriótico que vive en cada uno de los ciudadanos que formamos este país.

El ejército y fuerza aérea no deben ser un experimento coyuntural de corto plazo, sino instituciones estratégicas, con visión de futuro y de Estado, dignas del pueblo de México y de su soberanía gobernante, ya que en ellas se encuentra depositada la inobjetable confianza de la población.

### **Perspectiva de análisis.**

Comprender las aristas de la dicotomía con la que los poderes del Estado conciben a la Secretaría de la Defensa Nacional y a las instituciones armadas que la conforman, permitirá a sus actores tomar las acciones legislativas y de carácter ejecutivo que solventen sus necesidades estructurales y funcionales sin reticencias, lo anterior es el paso natural, progresivo pero además, decisivo e histórico que amerita el país por la situación que prevalece. Sólo una medida surgida del poder cognoscitivo y de decisión de líderes sensibles, logrará la consolidación estratégica de sus instituciones armadas en beneficio del desarrollo del Estado Mexicano.

### **Objetivos.**

- Develar la dicotomía prevaleciente en la estructura y funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional;
- Extraer las razones históricas, sociales, orgánicas, jurídicas y filosóficas de la dicotomía en comento;
- Demostrar cómo han incidido en el desarrollo parcial de las fuerzas armadas de tierra y aire;

- Proponer acciones graduales e integrales, para tratar de resolver cada uno de los desafíos originados por la dicotomía funcional y estructural de la Secretaría de la Defensa Nacional;
- Conceptualizar un plan de defensa nacional integral.

### **Metodología.**

Tomando como referente el contexto actual de las fuerzas armadas a nivel mundial, que a partir de una nueva reconfiguración geopolítica, caracterizada por la complejidad del orden internacional, se van adaptando a los momentos históricos en que se desarrollan; los sucesos vividos del 11 de septiembre de 2001 aceleraron procesos de reforma y redefinieron las interpretaciones geopolíticas de las primeras décadas del siglo XXI. La preocupación actual son los nuevos conceptos y arquitecturas de seguridad, suscitando fuertes controversias políticas y jurídicas, nuevas tensiones nacionales, regionales y globales, acciones militares unilaterales o multinacionales, vigencia, ampliación o limitaciones del derecho internacional y de los derechos humanos, de las relaciones entre democracia, libertad y seguridad.

La primera década del siglo XXI ha actualizado el debate territorial, ha reinventado la relación íntima entre espacios y sociedades, entre geografías y contradicciones de intereses organizados. La vigencia de la geopolítica, ahora volcada sobre la información ciudadana para participar activamente en la construcción de un nuevo orden mundial, implica el estudio de las instituciones encargadas de la seguridad interna y externa de los Estados nación, entre las que sobresalen las instituciones armadas.

México no es ajeno a esta situación. En los últimos años el ejército mexicano y la fuerza área han diversificado sus actividades, principalmente en la lucha contra el crimen organizado, lo que nos obliga a replantear su funcionamiento y organización. Lo anterior, nos condujo a estudiar el estado que guardan actualmente las fuerzas armadas en nuestro país, para proponer alternativas que mejoren su actuación, tomando como hilo conductor su situación dicotómica descrita en párrafos anteriores.

Lo anterior, sustentado en el método de estudio situado en dos ejes sustantivos: uno, el análisis comparativo de las diversas leyes en las que se sostiene jurídicamente la Secretaría de la Defensa Nacional, para ubicar su situación dicotómica, lo que permitió estudiar a las fuerzas armadas de nuestro país desde el ámbito histórico-jurídico; segundo, a través del análisis organizacional, se realizó un diagnóstico administrativo, que nos permitió proponer algunas alternativas para un eficiente gestión pública de la Secretaría, acorde a los nuevos desafíos que enfrenta el país.

Asimismo, la exposición y desarrollo de la investigación se apoyó en la experiencia vivencial, a partir de la práctica profesional adquirida por más de 46 años al servicio de las fuerzas armadas, en las cuales he ocupado cargos castrenses, diplomáticos y administrativos; también a través de reflexiones tanto grupales como de índole individual, que me permiten desde lo holístico, situar cuales son las fortalezas y debilidades de nuestras instituciones armadas, con el fin de proponer mejoras en su funcionamiento.

### **Estructura de la investigación.**

Para efectos de presentación, la investigación se estructura en cuatro capítulos. En el primero que se intitula “Antecedentes teóricos y doctrinarios” se presentan las categorías que sirven como referente para abordar el objeto de estudio. Se integra por cuatro apartados, iniciando con el estudio del origen, transformación y actualidad del Estado nación; enseguida se aborda el tema de gobierno y la administración pública; se integra un análisis sobre el Estado, el gobierno y la administración pública en México, que nos sirve como referente para ubicar el entorno de la fuerzas armadas de nuestro país y, concluye con la presentación de un estudio sobre la situación de las fuerzas armadas en el contexto actual.

En el segundo capítulo denominado “Integración histórica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en la Administración Pública Federal”, se realiza un recuento histórico de las instituciones armadas y como se fueron configurando en la estructura de la administración pública mexicana, resaltando los acontecimientos más importantes en el desarrollo y consolidación de las instituciones armadas de tierra y aire, sirviendo como referentes para el análisis de nuestro objeto de estudio.

El tercer capítulo, “Dicotomía funcional y estructural de la Secretaría de la Defensa Nacional”, pone de manifiesto los desafíos en cuanto funciones de la dependencia armada, haciendo un seguimiento jurídico y doctrinario de sus atribuciones constitucionales, orgánicas, generales y reglamentarias, además de presentar la dicotomía en que se desarrolla respecto a su estructura orgánica y a sus misiones.

En el cuarto capítulo, “Perspectivas para la Consolidación Institucional de la Secretaría de la Defensa Nacional”, se hace una serie de propuestas para superar los desafíos impuestos por la dicotomía intrínseca de las instituciones que componen a la Secretaría de la Defensa Nacional; en cuanto a la armonización de sus misiones y funciones en el plano doctrinario y legal; se realiza una propuesta para la modernización de sus recursos humanos, materiales, procedimentales y presupuestales; se propone la estructura de un plan de defensa nacional que coadyuve a cumplir los objetivos del desarrollo y permita alcanzar la anhelada condición de seguridad nacional.

En las conclusiones, se retoma como punto de partida la realidad global que enviste cotidianamente al Estado mexicano, se ponen en contexto las inferencias que describen el origen de las amenazas externas e internas a la consecución de los objetivos nacionales, destacando su gen morfológico dinámico y mutante, y se realza la imperiosa necesidad de hacer los cambios sustanciales que permitan adaptarse o extinguirse, en el entorno de la defensa y el desarrollo nacionales.

**CAPÍTULO 1. Antecedentes teóricos y doctrinarios.**

## **Capítulo 1. Antecedentes teóricos y doctrinarios.**

El Estado como organización encargada de regular la vida social y como máximo poder en las naciones, ha ido desafiando realidades y fenómenos que amenazan su autoridad y ponen en duda su utilidad para resolver problemas y cumplir responsabilidades. Esto ha originado que el Estado se plantee un proceso evolutivo de reforma en sus estructuras, en aras de responder a los nuevos tiempos y ofrecer resistencia a los nuevos problemas o instituciones que le reducen capacidad de maniobra. Ante tales circunstancias, las fuerzas armadas cumplen un papel de suma importancia en el desarrollo del Estado nación.

### **1.1 Estado: origen, competencias y amenazas.**

Para tratar el concepto de Estado, partiendo desde su justificación, atribuciones y obligaciones, es necesario ubicarse en el proceso histórico de la humanidad, a la vez por su representación abstracta, teórica e incluso hipotética. Se observa que desde la polis griega, se hacía referencia a una comunidad de ciudadanos libres; en el caso de los romanos el Estado es la civitas, la comunidad de todos los ciudadanos, o la res pública, la cosa común al pueblo.<sup>2</sup>

Nicolás Maquiavelo en su obra *El Príncipe*, introduce la palabra Estado para analizar la época histórica de ese momento: "...todos los Estados, todos los dominios que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados". El término de Estado utilizado por Maquiavelo encontró una Europa nueva, las nuevas unidades habían roto la jerarquía medieval y consecuentemente destruido el sistema feudal: eran comunidades territoriales con un poder político unitario.<sup>3</sup> Compiló normas políticas, organizadas conforme a una lógica que permitiera al monarca mantener su poder; aumentarlo para reafirmar su soberanía y ratificar su presencia en su nación, sin modificar las condiciones del régimen de gobierno. Lo que manifestó en su obra es que la moral no tiene cabida en la política ni en el arte de gobernar, como la consideración principal para mantener el poder.

---

<sup>2</sup> De la Cueva, Mario, *La idea del Estado, México, Fondo de Cultura Económica*, 1994, p.35. Los romanos no conocieron el concepto abstracto del Estado como una personalidad jurídica invisible.

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 65

De esta manera Estado viene acompañado del vocablo dominio, así el nombre de Estado surge en virtud de una nueva relación entre la sociedad e instituciones. El concepto de Estado con la obra “El Príncipe”, trascendió y revolucionó el papel de la ciencia política en general y de la teoría del Estado en particular. De esta manera, el concepto del Estado Moderno nace por la necesidad histórica que planteó Maquiavelo, a fin de brindar los conocimientos necesarios para unificar el Estado-nación de la península Itálica y formar un Estado republicano vigoroso, en sustitución de los principados, que se desintegraban por sus luchas internas.

Con las aportaciones de este autor, se obtuvo el sustento teórico para consolidar a los Estados nacionales modernos, que adoptaron formas de organización estatal, basadas en la monarquía, asamblea y república, y que accionaron en el concierto mundial, como entes soberanos con iguales derechos y obligaciones. Un enfoque de importancia, es sin duda, el iusnaturalista, necesario para reflexionar sobre las fuentes de legitimidad y las nuevas responsabilidades estatales.

Tomás Hobbes,<sup>4</sup> en su obra el Leviatán escrita en 1651, trata la esencia del Estado, definiéndolo como un monstruo omnipresente que denomina Dios mortal. Parte de un análisis psicológico y antropológico de la naturaleza humana, culmina con el estudio del poder político y la teoría del Estado bajo un contrato social, mismo que surgió de las injusticias durante la convivencia humana, y sirve para elegir a un representante común que se personificó en el monarca. La idea de asociación de voluntades, surge como la única vía para formar un poder común para todos los hombres, poder que sea capaz de darles la defensa de sus personas y propiedades frente a otros hombres, donde se les permitiera vivir del producto de su trabajo y de su tierra.

De esta manera, se le confiere a un solo hombre o a una asamblea de hombres todo el poder y la fortaleza. Por mayoría de votos se reducen las voluntades a una voluntad, que representa y atiende las cosas comunes; y así a esa multitud unida en una persona se denomina Estado.

---

<sup>4</sup> Thomas Hobbes, 5 de abril de 1588 – 4 de diciembre de 1679, fue un filósofo inglés, cuya obra *Leviatán* (1651) estableció la fundación de la filosofía política occidental. Es el teórico por excelencia del absolutismo político, también contribuyó en una amplia gama de campos, incluyendo historia, geometría, teología, ética, filosofía general y ciencia política. Bermudo, José M., *La Filosofía moderna y su proyección contemporánea*, Barcelona, Barcanova, primera Edición, 1983.

En esta lógica, la soberanía, como Hobbes lo expone reside esencialmente en el pueblo y no se somete ninguna negociación, ni tampoco se puede renunciar a ella, porque la soberanía es popular. Entonces, el Estado será legítimo siempre y cuando sea amparado por los ciudadanos y cumpla satisfactoriamente con sus obligaciones. Hobbes no toca las libertades y se concentraba en el compromiso de asegurar la vida y la seguridad.

En cambio Locke, con pensamiento liberal acentuaba las libertades y derechos, ya que pensaba en un Estado menos poderoso al Leviatán hobbesiano y respetuoso de la esfera privada; considera que el pacto social implica una relación mutua y es sinalagmático,<sup>5</sup> se aplica tanto a los ciudadanos como a los legisladores y al rey. Plantea el derecho y la obligación moral que yace en la población para provocar la revolución cuando el gobierno actúa de forma contraria a la confianza que se le ha depositado. Para definir perfiles del Estado se observa como integrante de esa entidad a la población, que se une por costumbres y leyes en un territorio definido, y el gobernante como defensor de sus súbditos.

En el caso de Juan Jacobo Rousseau,<sup>6</sup> se refería a una comunidad de ciudadanos única, siendo una asociación sustentada en la voluntad general hecho en el contrato social, de tal suerte que el orden social es un derecho sagrado que sirve de base a todos los demás. Los hombres llegan a ser iguales, “por convención y por derecho”.

Ahora bien, en esta concepción contractualista de Hobbes, Rousseau y Locke, existe una explicación sobre el origen del aparato estatal, porque el Estado nace desde la óptica iusnaturalista como el resultado de un contrato social. En este sentido, los individuos cohabitan en un estado de naturaleza donde impera la ley del más fuerte y, en consecuencia la constante dominante es el abuso, por ello, los miembros de una comunidad determinan firmar un acuerdo, por unanimidad, para crear un órgano supremo e irresistible en el cual depositan su voluntad y al que ceden sus derechos, con antelación a la constitución del

---

<sup>5</sup> En un contrato bilateral o sinalagmático, es menester que no solo existan obligaciones de las partes, sino que estas sean recíprocas, lo que implica que debe haber una estrecha interdependencia de la obligación. Sánchez Medal, Ramón, “De los Contratos Civiles”, México, ed. Porrúa, 2005, p. 114.

<sup>6</sup> Jean-Jacques Rousseau (Ginebra, Suiza, 28 de junio de 1712 - Ermenonville, Francia, 2 de julio de 1777). Fue un escritor, filósofo y músico definido como un ilustrado; a pesar de las profundas contradicciones que lo separaron de los principales representantes de la ilustración. Las ideas políticas de Rousseau influyeron en gran medida en la revolución francesa, el desarrollo de las teorías republicanas y el crecimiento del nacionalismo. Sus dos más célebres frases, una contenida en EL contrato social: «El hombre nace libre, pero en todos lados está encadenado»; la otra, contenida en su “Emilio, o de la Educación”: «El hombre es bueno por naturaleza», de ahí su idea de la posibilidad de una educación. Bermudo, José M., Op. cit.

órgano supremo. Las obligaciones primordiales del Estado en la perspectiva contractualista o iusnaturalista son: garantizar la seguridad y la libertad de los ciudadanos; generar una comunión civilizada, ordenada y próspera entre los individuos, lo que exige del órgano creado privilegiar la seguridad y la libertad dentro de la sociedad.

Por su parte Montesquieu, en su obra “Ensayo del Espíritu de las Leyes”, avizoró que el Estado no era una organización social que provenía del pacto o contrato, sino de principios fundamentales e inviolables, previstos en la Constitución. Respecto al ejercicio de la función ejecutiva, consideró que entre despotismo, monarquía y la democracia, la mejor depositaria para su desarrollo es la monarquía. Este filósofo<sup>7</sup> consideró a cada uno de los elementos del Estado: el territorio, la población y la soberanía; en conjunto definen una entidad de naturaleza jurídica. El fin por el que la sociedad creó el Estado, es la obtención y la garantía de la libertad de los ciudadanos, entendida en los aspectos económico, político, religioso y gobierno. Su ideal consiste en alcanzar la libertad máxima, para ello, precisa una separación de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el siglo XIX, está el caso de Weber, donde las características se orientan a la comunidad humana, al territorio, al monopolio de la violencia física legítima y a la relación de dominación, conservando los aspectos tradicionales del ente estatal: territorio, población y poder. Weber en su obra “Economía y Sociedad” describe el concepto de Estado como:

“... una asociación de dominio de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquellos por derecho propio, y colocándose así mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Carlos Secondat Baron de Montesquieu. Es uno de los filósofos y ensayistas ilustrados más relevantes, en especial, por la articulación de la teoría de la separación de poderes que se da por descontado en los debates modernos sobre los gobiernos, y ha sido implementado en muchas constituciones a lo largo del mundo. Su pensamiento debe ser enmarcado dentro del espíritu crítico de la ilustración francesa, patente en rasgos como la tolerancia religiosa, la aspiración de libertad y su concepto de la felicidad en el sentido cívico, si bien se desmarcará de otros autores de la época por su búsqueda de un conocimiento más concreto y empírico en oposición a la abstracción y método deductivo dominantes. Ibid.

<sup>8</sup> Weber, Max. Economía y Sociedad, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1984. p. 1060.

Por lo que, la fuerza física legítima se ejerce a través del Estado, situándose en la burocracia civil y militar, siendo la dominación tradicional, carismática y racional.

En este siglo, se destaca la concepción marxista del Estado, la cual se caracteriza por la crítica al capitalismo, evidenciando la separación tajante entre Estado y sociedad. De este modo, la teoría marxista se orienta hacia el análisis de las relaciones de producción y explotación en un sistema económico, donde la lucha de clases juega un papel importante para cambiar las condiciones. Entonces el Estado, surge como aquella estructura de poder que se encuentra por encima de la sociedad, considerada como la superestructura política de la economía y destinada a asegurar el ejercicio libre del derecho de la propiedad y de las relaciones de explotación. A la vez actúa como mecanismo de la clase dominante; así el Estado surge en el momento en que las contradicciones de clase no pueden conciliarse, y funciona como un regulador.

Más adelante, Hegel establece que todo individuo está sometido a la finalidad del Estado, ya que el hombre tiene existencia racional en el mismo, en este ente supremo, donde todo individuo tiene un valor y voluntad. De esta manera, es en el propio Estado donde se justifica la sujeción de los individuos y no existen límites reales, ya que todo lo conforma dicha entidad.<sup>9</sup> En su idealismo lógico o absoluto, estima que el primer principio político es el Derecho, por lo que se entiende como la causa de persistencia histórica y matriz de la política. Explica que el hombre sabe ser social para lograr la esencia de su naturaleza, que es la libertad y así surge el Derecho, como principio de todo hombre y que da sentido a la existencia del Estado.

Ya en el siglo XX, en términos jurídicos para Hans Kelsen, el Estado es concebido desde la perspectiva normativa, que le otorga personalidad jurídica, cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco de Derecho. En este contexto, la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado.

Al ser una unidad perteneciente a la esfera de las normas o los valores, mantiene una relación estrecha con el orden legal y por lo tanto, existe una identidad entre el Derecho y el Estado. Así, toda la problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las

---

<sup>9</sup>Hegel, G.W.F. *Filosofía del derecho*, México, UNAM, 1985, p.p., 242-243.

acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que afectan su integridad es a través del Derecho, mismas que se explican de acuerdo a la conducta que dicte la norma sobre los ciudadanos.<sup>10</sup>

Para Héller, el Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. De este modo, el Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en su territorio por el hecho de que los órganos estatales pueden reclamar, con éxito normal, la aplicación a ellos exclusivamente reservada, del poder físico o activo, y también porque están en condiciones de ejecutar sus decisiones, llegado el caso, quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico o activo de la organización estatal actualizado de manera unitaria.

El Estado contemporáneo cumple con los siguientes fines, funciones, atribuciones y cometidos:

*Fines:*

El Estado se contempla como baluarte que garantiza la realización de los valores como la *libertad, justicia, seguridad y servicios públicos*, estos se transforman en aspiraciones humanas, por lo tanto, esos juicios de valor son los fines que el ser humano pretende conseguir al convivir inmerso en la realidad del Estado, valores que tiendan a la realización del bien general, que es la meta última del Estado.

El gobierno, constituido por un conjunto de instituciones, legítima y legalmente establecidas, se organiza con el objeto primordial de realizar los fines del Estado, que son: *la estabilidad, paz social y desarrollo sustentable*, y solo se alcanzan y mantienen si el gobierno, sus tres poderes y la sociedad que los sostiene, evidencian su capacidad de comunicarse permanentemente para que un país sea soberano y autónomo.

*Funciones*

Una de las consecuencias del humanismo racionalista, fue el estudio del poder que asumían los reyes. Montesquieu, patentizó que en el gobierno existen tres funciones básicas: la

---

<sup>10</sup>Kelsen, Hans, Compendio de Teoría del Estado, Barcelona, Blume, 1979, p.118

*legislativa* o creación de preceptos jurídicos abstractos; la *ejecutiva* que consiste en aplicación de ley a casos concretos y la *judicial*, que se refiere a resolución de controversias jurídicas entre individuos y órganos gubernamentales.

Propuso que la única forma en que se podía garantizar la libertad y la justicia a los ciudadanos, era que el rey, que había concentrado el poder total, ya no tuviera facultades absolutistas. De sus teorías surgen tres órganos en los cuales se depositan y distribuyen ese trío de funciones y que se conocen como *poderes*.

#### *Atribuciones:*

Cuando nos referimos a las atribuciones del Estado, hablamos de *derechos y obligaciones* que la Ley otorga como prerrogativa o facultades expresas a los órganos del gobierno.<sup>11</sup>

La Constitución expresa la actividad que corresponde realizar a cada uno de los órganos depositarios de funciones gubernamentales, aporta a los ciudadanos certeza jurídica de que la actividad de órganos públicos se realiza conforme a derecho y sujeta las atribuciones conferidas por Ley, de no ser así la Carta Magna contempla la defensa que los ciudadanos pueden esgrimir en caso de arbitrariedades.

#### *Cometidos:*

Los cometidos del Estado son tareas que realizan los órganos estatales al efectuar las facultades tendientes a la realización de sus funciones, pueden definirse tres tipos generales de cometidos: *seguridad, fomento y servicios*, de lo que se desprende que una de las características de los cometidos del Estado es que la categoría de *servicio público*<sup>12</sup> les es a todos inherente. Las tareas que realizan los órganos del Estado al interactuar en la realidad social para efectuar su fin último, que es el bien común, pueden entenderse como:

---

<sup>11</sup> Del Monte Guillermo, "Gobierno mexicano y sociedad", México, Ed. Trillas, 2005.

<sup>12</sup> Entendemos por Servicio Público, las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por Constitución o por ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda.

*Cometidos de seguridad:* son con los que el Estado regula la actividad de los ciudadanos y controla para mantener la paz y tranquilidad social; se manifiestan por la creación de normas jurídicas con certeza del proceder institucional en la persecución de ilícitos, *así como en el mantenimiento de un Ejército que garantice el respeto a la Soberanía Nacional.*

*Cometidos de Fomento:* a partir de ellos el Estado procura el desarrollo integral de regiones, áreas económicas específicas y promoción de actividades culturales, procurando la asequibilidad de los miembros de la población a dichos recursos.

*Las actividades técnicas:* Se refiere al acto de gobernar, dirigir con rigor científico social los designios del Estado, en cada una de las materias que le son propias, a través de los servicios públicos.

En la época contemporánea, existe una fuerte tendencia que acusa una crisis en el Estado-nación. Y es que las obligaciones del Estado ya no son la mera responsabilidad de preservar la libertad y seguridad de los individuos que naturalmente conserva, a éstas se han añadido nuevos compromisos que obedecen a una nueva e inédita realidad social, económica y política que abraza la democracia, la búsqueda de mayor equidad económica y estabilidad política, y que por otra parte se ve rodeada de nuevos escenarios caracterizados por la globalización, las organizaciones no gubernamentales y los organismos internacionales. Ciertamente, el Estado ha visto mermada su legitimidad y su poder omnímodo e irresistible del que disfrutó durante siglos.

Las disparidades entre ricos y pobres se han acentuado y la tendencia lejos de prometer disminuir la brecha existente, anuncia una dirección opuesta, hacia la creciente acumulación del capital en pocas manos. La lectura de estas distorsiones estructurales dio luz al sustento filosófico del neocontractualismo de los años sesenta y que en estos tiempos conserva, sin exagerar, intacta actualidad. El Estado ya no puede ni debe comprometerse exclusivamente con la libertad y la seguridad, ahora éste adquiere una obligación social igualmente importante: paliar la desigualdad.

John Rawls, en su trascendental “Teoría de la Justicia”, elaboró dos principios, cuya finalidad consiste en última instancia en dar luz a un sistema social, político y normativo más justo y

que mitigue en un primer momento las disparidades económicas entre sus miembros. Estos son el principio de la igualdad de oportunidades y el principio de la diferencia. En el primero, sostiene como una competencia estatal, la generación de un ambiente y estructuras tendentes a brindarles a los individuos, las posibilidades de ascenso socioeconómico a partir del otorgamiento de las mismas oportunidades. En el segundo principio, el de la diferencia, se esgrime que no todos los individuos son iguales, que existen dotes de nacimiento que distinguen a unos de otros, y que éstos dotes deben ser aprovechados para el mejoramiento de todos.

Así, Rawls destaca la necesidad de impulsar esos privilegios físicos o mentales siempre que sus frutos se aprovechen no sólo por el individuo afortunado, sino a su vez por los miembros menos aventajados de la sociedad al margen de estigmas ideológicos, surgió y permanece el compromiso estatal por disminuir los desequilibrios económicos; la mano invisible de Adam Smith quizá cumpla con el precepto del utilitarismo clásico de generar macroeconómica o globalmente, más utilidades y derechos que costos y deberes, que los resultados de su substracción sean positivos y cada vez mayores conforme transcurre el tiempo, pero no asegura la distribución proporcional y equilibrada de los bienes generados, el entramado institucional pues, debe advertir un diseño que se comprometa con la igualdad económica. El Estado adquiere así la función, no privativa, de promotor de la justicia distributiva, una función que no existía en la teoría contractualista clásica, que obedece a la necesidad de contar con una sociedad más justa y ordenada y que permanece en nuestros días.<sup>13</sup>

Otro notable liberal, Michael Waltzer, se ha conducido por un pensamiento semejante al rawlsiano al demandar al Estado mayor responsabilidad social, en su texto “Las Esferas de la Justicia” esgrime que “una vez que la comunidad (en realidad la alusión es a las instituciones políticas constitutivas del Estado) emprende el suministro de algún bien, debe proporcionarlo a todos los miembros que lo necesiten en proporción a sus necesidades. La distribución real se verá limitada por los recursos disponibles, pero todo otro criterio más allá de la necesidad

---

<sup>13</sup> Sostiene que “una sociedad está bien ordenada (cuando) expresa tres cosas: ...que es una sociedad en la que cada cual acepta, y sabe que todo el mundo acepta, los mismos principios de justicia; la segunda...que su estructura básica -esto es, sus principales instituciones políticas y sociales y cómo forman en conjunto un sistema de cooperación-, se sabe públicamente, o al menos se tienen buenas razones para creer, cumple con estos principios. Y tercera: que sus ciudadanos tienen, generalmente, un sentido efectivo de la justicia, y por ello cumplen generalmente las reglas de sus instituciones básicas, a las que consideran justas”. Rawls, John, *Liberalismo Político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 56.

misma es percibido como una deformación y no una limitación de los procesos distributivos.”<sup>14</sup>

Más allá de discusiones sobre el mayor o menor papel del Estado en la economía y otras áreas, y más allá de aludir al binomio izquierda-derecha o al enfrentamiento académico entre el neoliberalismo y la democracia social, lo cierto, es que existe un compromiso social del Estado moderno para garantizar el mayor goce de beneficios por el mayor número de ciudadanos. Existe una responsabilidad con los valores de la igualdad y la justicia distributiva que, además, exige sus probables respuestas en el marco de la economía de mercado, no fuera de esta. Luis F. Aguilar plantea este argumento claramente: “...Y más allá del componente técnico, la rápida difusión de la economía ‘globalizada’ se explica también por la desintegración del bloque socialista y la desaparición de la alternativa económica que el socialismo representaba, por lo que hoy el único sistema económico mundial acreditado y en operación es el libre mercado, que despliega expedita y universalmente sus relaciones y prácticas por todos los continentes...”<sup>15</sup>

A la deuda con la igualdad, se han ido incorporando con el tiempo otras más. El derrumbe de la díada izquierda-derecha ocasionado por el resquebrajamiento del socialismo real anticipaba el triunfo de la democracia occidental, del modelo de Estado occidental orientado por las directrices institucionales de la democracia electoral y participativa, la separación de poderes, el principio norteamericano de checks and balances (pesos y contrapesos) y el federalismo. La legitimidad del Estado existe, actualmente, al menos en occidente, en la medida en que dichos objetivos, democracia y justicia distributiva, son satisfechos.

La legitimidad del Estado, entendida como “la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas vigentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas y que por tanto pueden exigir obediencia”<sup>16</sup> radica, como se ha sostenido, en la capacidad de respuesta de las instituciones que lo conforman, en atender los reclamos de libertad, seguridad, igualdad, democracia y justicia distributiva. Las disfuncionalidades

---

<sup>14</sup> Waltzer Michael, *Las Esferas de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 86.

<sup>15</sup> Aguilar Villanueva, Luis, F. “El futuro del Estado-nación”, *Cuadernos de Debate*, Fundación Colosio, México, 1997. p. 18.

<sup>16</sup> Linz, Juan, *La Quiebra de las Democracias*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1990. pp. 38. Lipset ofrece una noción semejante a la de Linz: “la legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad”, Lizept, Seymour Martin, *El Hombre Político*, REI, México, 1993. p. 67.

inherentes que obstruyen el cumplimiento de estas demandas ciertamente erosiona la legitimidad del Estado.

Con un mundo bipolar desdibujado tras el desenlace de la Guerra Fría, se dejaron momentáneamente vacíos de poder en el contexto internacional que fueron pronto aprovechados por las proclamadas organizaciones no gubernamentales. Estos organismos han concentrado su esfuerzo en la expansión universal de los propósitos que persiguen. Los derechos humanos, la democracia o el bienestar social han sido los ejes vertebrales de prácticamente la totalidad de las organizaciones. Esto, indefectiblemente, constituye una amenaza al poder tradicional del Estado. Nuevamente, el ejercicio del monopolio de la fuerza o la puesta en práctica de determinadas acciones y políticas, se torna excesivamente difícil e incluso riesgoso de operar en virtud de la nueva dinámica de las minorías y de las organizaciones de la sociedad civil.

Y es que la democracia liberal como corriente de pensamiento y la poliarquía como su expresión empírica última, no han dejado de ser una empresa occidental, con incipiente ascenso por terrenos cada vez más alejados, pero occidental todavía. Los individuos (portadores y objeto de los derechos humanos), se han puesto por encima del Estado con sus intereses y necesidades.

Las transformaciones modernas que han debilitado al Estado y por otra parte le exigen el cumplimiento de nuevas tareas; el ascenso de las minorías; la desintegración del socialismo como alternativa<sup>17</sup>; y la necesidad estatal de responder con mayor eficiencia a los reclamos sociales y a sus obligaciones inherentes, condujeron a los Estados en general a emprender hondas reformas institucionales. México no estuvo exento de las disfuncionalidades institucionales y decidió, en efecto de forma tardía, comenzar un proceso evolutivo, gradual, de transformación en el sistema y en sus instituciones.

En suma, se puede decir que el Estado es un ente cuyas principales funciones son las de procurar el interés público y aminorar el conflicto y las pugnas que le son inherentes a la sociedad, las cuales no puede resolver por sí misma, es por ello que sede parte de su

---

<sup>17</sup> El ocaso del socialismo real no fue una pérdida exclusiva de los socialistas, también lo fue para el capitalismo y la economía de mercado que se quedaron sin un enemigo, el discurso liberal ya no puede hablar de un sistema como mejor que otro, pues al socialismo no le ha sustituido ningún otro paradigma. Ciertamente ha emergido la llamada *tercera vía*, pero ésta no niega el libre mercado, más aún es una síntesis supuestamente ecléctica de los dos modelos clásicos.

voluntad a este con el objeto de que garantice el bien público, como el satisfacer los mínimos de bienestar: seguridad, educación, trabajo, vivienda y salud, para que la sociedad se conserve en armonía.

Sin embargo, el Estado no puede actuar por sí mismo, sino que se materializa en el gobierno para cumplir con sus cometidos. El Estado se sirve de la Administración Pública como brazo ejecutor de las acciones políticas, planes, programas, etcétera, encaminados a reconocer y satisfacer las demandas colectivas.

## **1.2 Gobierno.**

Todo gobierno es parte de un Estado, el cual se desarrolla a nombre de él. Es el aparato estatal que concretiza las funciones y atribuciones del mismo Estado, por medio de su dirección. Esta dirección se cristaliza a través de organismos e instituciones públicas. Surge como organización política de la sociedad, el cual está compuesto por una población, un territorio y un régimen político de gobierno.

Se origina con el fin de que la sociedad cuente con todos los satisfactores para su permanencia y desarrollo, y sus atribuciones de proporcionar bienestar social, educación y protección, así como los medios adecuados para desarrollarse. Estas tareas son responsabilidad del gobierno.

Por medio del gobierno, el Estado conoce las demandas de la sociedad, el gobierno asimila la problemática de la comunidad, se liga a ésta, para que a través de sus instrumentos le proporcione los bienes y servicios, manifestando el compromiso del Estado con ella. El gobierno permite el ejercicio del poder en la medida que sus aparatos o instituciones intervienen en la vida de la sociedad; la mediación que por sus instituciones mantiene con la sociedad, lo llevan a establecer vínculos que enlazan el rompimiento que existe entre sociedad y estado. También, permite mantener la vinculación de las demandas sociales y el propio Estado, ya que éste al concebirse como un ente por encima de la sociedad, requiere de un mecanismo que le permita vincularse con la misma y mantener contacto con ésta sin dejar de ser la unidad de las clases o las facciones dominantes.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Guerrero Orozco, Omar, La administración pública en el Estado capitalista, Fontamara, México, 1986, p.73

El gobierno representa un ente más concreto y definido a través de la soberanía del Estado y del pueblo. El Estado moderno representa por medio de su gobierno un sistema ampliamente ramificado de controles políticos, administrativos y judiciales. Dentro de las funciones de gobierno se encuentran las de bienestar social, representación política de sus asociados, y la de regular y mantener el orden jurídico que lo representa.

El gobierno es legítimo en las normas constituidas del Estado, reconoce y garantiza los derechos adquiridos de los particulares, además de administrar y vigilar los bienes y servicios encaminados al bienestar de la sociedad a la cual pertenece.<sup>19</sup>

El gobierno concretiza funciones del Estado a través de diversos actos, tanto en materia jurídica como administrativa (política de coacción, protección y mantenimiento del Estado, de la seguridad, la salubridad y el orden público, regular actividades económicas, crear servicios públicos, así como atribuciones para intervenir en la vida social económica, cultural y asistencial del país), esto con el fin de dar cumplimiento a objetivos que se trazan para responder a necesidades sociales.

El gobierno, se define como el poder público que dimana del pueblo por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la Nación, constituido por los poderes de la Unión que son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación.<sup>20</sup>

El gobierno, también se comprende como el conjunto de instituciones públicas que funcionan como el aparato a través del cual el Estado ejerce su poder sobre la sociedad y asimismo, manifiesta la soberanía de la nación frente a otras naciones. La acción del gobierno se hace palpable en los reglamentos, decretos y órdenes que van encaminadas a darle cumplimiento a los mandatos constitucionales.

Sin perdernos en tiempos, espacios, conceptos y autores, la importancia de que un gobierno sea elemento de equidad partiendo de diversas conceptualizaciones, fines y funciones tanto de Estado como de gobierno, en concreto radica en que este debe dar un adecuado

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p.90

<sup>20</sup> Secretaría de la Presidencia, Glosario de Términos Administrativos, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1976, p.93

cumplimiento a políticas de bienestar, encaminado a eliminar desigualdades y respondiendo a necesidades de aquella población que se encuentra al margen de los beneficios económicos y sociales, principalmente.

El gobierno es el responsable de realizar aquellas actividades que se encaminen a satisfacer demandas, brindar servicios, implantar modelos y esquemas que den respuesta a las necesidades y características propias de nuestro país.

Gobierno, entonces, significa dirigir y coordinar los esfuerzos privados y públicos hacia metas de propósito común. Significa estimular y regular la vida social y económica para que la sociedad sea más productiva y prospera.<sup>21</sup>

En suma, podemos considerar al gobierno como la acción de gobernar, regir una nación, provincia o localidad. Es un conjunto de personas u órganos revestidos de poder, que expresan la voluntad del Estado y la hacen cumplir, por medio de los Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

### **1.3 Administración Pública.**

La Administración Pública es el conjunto de normas, organizaciones, procesos, actividades y personal del poder Ejecutivo, mediante los cuales se lleva a cabo la provisión permanente de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, de conformidad con lo prescrito constitucional y legalmente establecido. Obviamente cada uno de los poderes públicos, el Legislativo y Judicial, para cumplir con las funciones públicas, crean estructuras administrativas para responder a sus necesidades. No obstante, es en el Ejecutivo donde se define la Administración Pública.

La Administración Pública tiene sus raíces en la antigüedad, ya que se ha caracterizado como actividad humana, objeto y fenómeno real, desde las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia de la humanidad. Por ello, se ha considerado que los inicios de la actividad administrativa, se plantean al reunirse los esfuerzos de dos hombres para mover una piedra que aisladamente ninguno de los dos sería capaz de hacerlo; o bien cuando

---

<sup>21</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, México, Ed. IAPEM, 1996. p.157.

varios individuos se agrupan, o ya agrupados, mediante ruidos y gritos espantan y conducen a animales prehistóricos hasta precipicios con el objeto de despeñarlos para que la caída les produjera la muerte y de esta manera utilizar los restos del animal como alimento.

Bajo este enfoque el hombre siempre ha vivido en sociedad y lo hace para facilitar su subsistencia al ir dominando la naturaleza. La Administración Pública como ciencia moderna nace en el siglo XIX; fundada en 1808 por Carlos Juan Bonnín quien la llamo Ciencia de la Administración en su obra "Compendio de los Principios de Administración", la cual tenía como fin explicar el sentido y contenido de la administración, en la primera República Francesa, creada por la Revolución.

Como Ciencia tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que comprende como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo corresponde. Instituida para cuidar en los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones públicas, haciéndolos concurrir a la común utilidad, la administración en su acción ejecutiva directa de aplicación, es el gobierno de la sociedad. Como ley o como voluntad determinante es pasiva, y activa como acción determinada.

Bonnín forma una idea acabada de la administración, porque desarrolla una doctrina entre al arte de gobernar, y confirma que la administración es una ciencia aplicable no sólo a un Estado y a un sistema particular de legislación, sino a todos los pueblos, cualquiera que sean sus leyes.

De esta manera, la teoría de Bonnín se enmarcó en el espíritu de las ideas progresivas y liberales de la Revolución Francesa. La ciencia administrativa de Bonnín es una compleja disciplina que sintetiza diversas Ciencias Sociales, como la Economía, Ciencia Política y Sociología, es así que nace en tiempos de una enorme importancia intelectual, es la edad de la razón y las luces; época del pensamiento político moderno, donde el conocimiento se abre al talento humano.

Por otro lado, la ciencia de la administración tiene su origen moderno en 1887, con el Estudio de la Administración de Woodrow Wilson, obra que tiene la doble virtud de ser la primera en

tratar la administración como objeto específico de estudio y al mismo tiempo, establecer la integración de una Ciencia de la Administración.

En otro orden de ideas, para que el Estado alcance la realización del bien público es necesario el orden, la coordinación y la unidad de la sociedad que se logra con la acción del gobierno para dirigir y orientar los órganos públicos, la administración pública y la obediencia de los gobernados respecto a las órdenes gubernamentales. De esta manera, es posible afirmar que la Administración Pública es el gobierno en acción.

Asimismo, aportaciones de la ciencia política, el derecho administrativo y la teoría de la administración han definido a la administración pública como la rama ejecutiva del gobierno encargada de materializar las políticas del Estado y se complementa con los siguientes criterios:

- Es un conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de las instancias del gobierno: federal, estatal y municipal; y de las diferentes entidades públicas como los organismos descentralizados.
- El enfoque estructural la define, como la agrupación e integración de las dependencias y entidades por el Poder Ejecutivo y constituyen los medios para conseguir los propósitos del Estado.
- El criterio formalista la explica, como una estructura legal que fundamenta y orienta la acción del Estado a partir de disposiciones jurídico-administrativas que la sociedad comparte y acepta.
- Es un cuerpo de conocimientos sobre todo el contexto general de las unidades administrativas que forman parte del área ejecutiva del gobierno.
- La política determina los fines, objetivos y metas, mientras que la administración marca los medios para alcanzar los fines. La política prevé y la administración provee. La administración pública encuentra su razón de ser en el servicio público canalizado a la ciudadanía, con respeto, responsabilidad, compromiso y honor.

En este contexto, la Administración Pública es la acción a través de la cual la universalidad del Estado se individualiza en las particularidades de la sociedad civil. Los actos de la administración pública por lo tanto son actos particulares ejercidos por la sociedad, transformando, por ese hecho lo general del Estado, en hechos concretos que causan un impacto en la sociedad y sus integrantes.

De esta forma, todas las acciones que realiza el gobierno relacionadas con las cuestiones que ligan al Estado con la sociedad, se hacen presentes a través de la ejecución de políticas fiscales, legislaciones diversas, educación, salud y vivienda. Así como otras funciones del Estado que al concretizarse se hacen visibles en la administración pública.

Ricardo Uvalle, dice que la Administración Pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, Secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político-administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. La administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de las luchas de clases, es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar; asimismo, la función mediadora de la administración pública tiene como propósito fundamental la conservación del interés general.<sup>22</sup>

La administración pública concebida de esta forma permite apreciar la relación contradictoria entre Estado y sociedad, y la intervención de la acción del Ejecutivo como encargado de unirlos, siendo la administración pública el depositario del poder puede entenderse como el gobierno en acción y como el enlace, por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado. Inmersa en el funcionamiento de todo sistema político, le corresponde ser la base del gobierno.<sup>23</sup>

Por otra parte, en el marco del derecho, la Administración Pública se aprecia como el conjunto de normas sancionadas por el Estado, incluyendo las ideales, técnicas e institucionales que la conforman. Este cuerpo de preceptos tiene como objeto determinar los

---

<sup>22</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*, México, Ed. FCE., 1984. p. 10

<sup>23</sup> La administración pública no se puede concebir separada de la política, ya que todo plan o programa que surja de ésta se encuentra sustentada en una decisión política.

derechos y obligaciones de las personas y resolver cualquier tipo de controversias de acuerdo a lo establecido. La administración pública en este ámbito, se orienta a crear una cultura política y administrativa respaldada por un gobierno determinado.

En este sentido, la Administración Pública como agente administrativo, debe llevar a la sociedad a un cambio de actitud, a una modificación o a reformas que permitan mejoras en los niveles de vida y transformaciones en la dinámica de la sociedad, a formar personal capacitado para desempeñar puestos públicos alejados de la corrupción, el soborno, la apatía y la ineficiencia administrativa, que repercuten en la vida cotidiana de la ciudadanía; de tal forma que toda mejora social comience con el compromiso de servicio de quienes encabezan la dirección de la administración pública y de la sociedad.

En suma la Administración Pública se entiende como el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder.

#### **1.4 El Estado mexicano, su gobierno y administración pública.**

México como Estado, se constituye desde el siglo XIX, donde su formación atraviesa por dos momentos históricos: la Independencia y la Reforma; y un tercero, es la Revolución mexicana. Con la Constitución de 1824 se instaura la forma de gobierno republicana; el reconocimiento de que la soberanía emana del pueblo y de la Constitución como Ley Suprema; del gobierno representativo; de la tutela de los derechos del hombre; de la separación de poderes y del federalismo; vinieron a ser las puertas que se abrieron hacia la democracia y la libertad.

En la Constitución de 1857 se instituye, la parte de la dogmática que contempla las garantías individuales, también establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo y que es voluntad del pueblo mexicano establecerse en una República representativa democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo

que concierne a su régimen interior. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, Ejecutivo y Judicial, no pudiendo reunirse dos o más en una sola persona o corporación. Con la Constitución de 1857, en resumen, se instaura la República, pero se destaca por lo que corresponde a la división de poderes, se instituye el predominio del legislativo sobre el Ejecutivo. Las razones principales fueron: desarticular el poder absoluto, el trauma de la dictadura Santanista y la necesidad de garantizar la integridad de la nación.

Durante la vigencia del primer Estado, como Luis Medina Peña lo ha denominado, particularmente durante el porfiriato, si bien se dio un largo periodo de estabilidad, fue a través de un régimen dictatorial caracterizado en la centralidad que guardaba el Presidente de la República, ya que confluían todos los hilos informativos del país oficiales e informales, que le permitían tener una visión del conjunto y del detalle a la vez.<sup>24</sup>

El movimiento de Francisco I. Madero fue impulsor del sufragio efectivo, su éxito, resultó efímero al tratar de solventar su recurso a las armas mediante una legalidad democrática conciliadora y tolerante. Así, la larga etapa armada revolucionaria contribuyó, a su vez, a crear otra serie de obstáculos para restaurar el ideal democrático maderista. La revolución mexicana se explica así, más que por las disquisiciones sobre su naturaleza, por las peculiaridades del Estado que destruye. El porfiriato, formalmente adscrito a los principios del liberalismo político, fue incapaz de darles forma porque partía de una realidad política sustentada en clientelas locales, a las cuales integró respetándoles sus esferas de influencia a cambio del reconocimiento del arbitraje presidencial.<sup>25</sup>

La segunda etapa histórica en la formación del Estado Mexicano y del régimen presidencial, la constituye la Revolución Mexicana de 1910, que al triunfo de la misma se vislumbró como una necesidad inaplazable, el fortalecimiento jurídico y político, la unidad de mando y acción administrativa y la responsabilidad ante la nación. También debe tomarse en consideración la necesidad de oponer un ejecutivo fuerte a las pretensiones extranjeras de cualquier índole, tomando en cuenta que nuestras instituciones eran sumamente frágiles. Entonces un

---

<sup>24</sup> Medina Peña, Luis, "El Maderismo: la oportunidad perdida", en: Medina Peña Luis, (coord.), *El Siglo del Sufragio*. México. Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Instituto Federal Electoral-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 2010, pp. 31-32.

<sup>25</sup> Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*. México 1920-1994, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp.14-16

Ejecutivo fuerte y un partido político con un alto grado de institucionalización, son condiciones previas a la estabilidad.

El Estado mexicano a partir de 1917, logró a través del Partido Nacional Revolucionario en 1929; el Partido de la Revolución Mexicana en 1936 y el Partido Revolucionario Institucional en 1946, resolver la cuestión medular de la estabilidad política, la transmisión política del poder y al mismo tiempo acometer y articular la promoción del desarrollo económico, político y social en un contexto en el que tiene que darse previamente, un cambio estructural en la población.

A partir de la Constitución de 1917 se establecen los preceptos para darle al poder ejecutivo las facultades para un régimen presidencial enérgico, donde el presidente junto con el Partido Revolucionario Institucional fueron permeando un sistema presidencial predominante en el sistema político mexicano, que duro 71 años en el poder político, hasta la alternancia en el Poder Presidencial en el 2000, obtenida en las votaciones del 2 de julio.

Como Medina Peña plantea, en este tiempo se logró institucionalizar el presidencialismo, vía la constitución de un partido como mecanismo de arbitraje de las cuestiones álgidas del conflicto de clases en un marco de rectoría económica y social.<sup>26</sup> Así, los gobiernos posrevolucionarios tenían una visión macro de la política social, basado en el modelo de gestión política y económica del Estado interventor o Estado benefactor plasmados en la doctrina social de la Constitución Política de 1917. Es en el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas cuando se sientan las bases de la visión de rectoría del Estado en la economía.

El Estado mexicano tenía como objetivos e instrumentos de la intervención estatal en las funciones de asignación de bienestar: las características de expansión del sistema de seguridad social y la consolidación del modelo de crecimiento e industrialización por sustitución de importaciones, que hacia la década de los años setenta, este modelo comienza a producir debilitamiento por sus rendimientos decrecientes.

La administración pública, depositaria en el Poder Ejecutivo tuvo una orientación de incrementar su estructura administrativa que se configuraba con Secretarías y

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 16.

Departamentos de Estado y, definió las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal, en el marco de una organización centralizada y descentralizada en su operación. El gobierno comenzó a comprar empresas privadas, en las cuales había grandes intereses extranjeros, siendo el número aproximado en la década de los sesentas 500 organismos públicos descentralizados aproximadamente.<sup>27</sup> De los cuales se destacaba la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Teléfonos de México, Altos Hornos de México, Nacional Financiera S. A. (NAFINSA) en la economía del país. Asimismo, el Estado mexicano amplió progresivamente su participación a través de la creación de una red amplia y compleja de instituciones nacionales en lo productivo, financiero y crediticio, en la infraestructura, en el abasto y en las comunicaciones. De 1971 a 1974, de un total de 171, 615 millones de pesos a que ascendió la inversión pública federal realizada, el 58% estuvo a cargo de los organismos y empresas paraestatales y el 41.6% correspondió a las Secretarías y Departamentos de Estado y a los territorios federales. Para estas fechas ya ascendían a más de 900 organismos descentralizados y empresas de participación estatal.<sup>28</sup>

Esta expansión del aparato estatal produjo serias crisis fiscales, que ante esta situación no se hicieron los ajustes necesarios, sino por el contrario se presentaron episodios populistas, que según varios analistas, cerraron las opciones de crecimiento de la economía mexicana para principios de los ochenta, que condujeron a la virtual bancarrota del Estado Mexicano en 1982, así como a realizar cambios profundos en el modelo de gestión política y económica, sustentado finalmente a mirar hacia el mercado como fuente primigenia de bienestar.

Es entonces que en la década de los años ochenta del siglo XX, no sólo se hizo evidente la crisis económica en México, sino a nivel mundial era evidente el agotamiento del Estado Benefactor en Europa Occidental y posteriormente en Estados Unidos y ante las críticas sistemáticas sobre su funcionamiento, tamaño de las burocracias y las crisis fiscales recurrentes, forzaron a las instituciones estatales a buscar nuevas formas de organización, replanteando el funcionamiento del Estado con un perfil neoliberal, para el mejor

---

<sup>27</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, p. 37.

<sup>28</sup> Carrillo Castro, Alejandro, coordinador, *Las empresas públicas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976, p. 32.

funcionamiento de la gestión gubernamental. Así en América Latina, los procesos de transición democrática y económica dieron lugar a reformas estructurales en los aparatos estatales con el fin de hacer más eficientes los procesos administrativos y permitir la consolidación de la democracia.

A partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se inicia una reorientación política y una reestructuración económica, inscrita también en una transformación global del papel del Estado en la economía, construyéndose los cimientos de un nuevo modelo de desarrollo, basado en el mercado; definiéndose como un Estado neoliberal.

En este contexto, se emprenden acciones bajo la denominada Reforma de Estado, interpretada de muy diversas maneras, pero para algunos autores es la consecuencia directa y natural, del teorema de Claus Offe sobre la crisis de legitimidad de los Estados capitalistas; para otros, es fruto de la imposición internacional de un nuevo paradigma económico de derecha que tutela intereses comerciales del capitalismo avanzado, bajo el poder de la globalización. De cualquier modo, la Reforma del Estado es una categoría que hace alusión a cambios en la estructura del Estado, al plantear su rediseño en la relación con el mercado y la sociedad que se han sido transformado volviéndolos complejos.

De esta forma, se plantea el redimensionamiento de las dependencias encargadas de la política social, incorporando técnicas, procedimientos y diseños organizacionales, tendientes a mejorar el nivel de sectores de la población, que se han visto más afectados por el proceso de reestructuración estatal.

Bajo el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, producto de la caducidad del Estado interventor y las políticas intensivas en gasto público, este gobierno sugiere la idoneidad de la apertura comercial y la desregulación económica y financiera. Uno de los propósitos del gobierno salinista fue el de ganar legitimidad a través de la gestión pública. Lo anterior se basó en dos procesos que transformaron radicalmente el campo de la administración pública: el redimensionamiento y la Reforma del Estado. El primer proceso, de menor alcance, se sustentó principalmente en razones administrativas de saneamiento de las finanzas públicas y, parcialmente, en razones político ideológicas acerca de la necesidad de repensar el sentido y ámbito de la acción estatal.

El segundo replanteó la función del Estado y modificó su patrón de rectoría, poniendo fin al Estado interventor, propietario y empresario, con base en el argumento de que el crecimiento exagerado de sus empresas y ámbitos de acción había terminado por enclaustrar administrativa y financieramente al Estado, llevándolo, en consecuencia, a incumplir funciones básicas, sobre todo las sociales asignadas por la Constitución de 1917.<sup>29</sup>

El gobierno de Ernesto Zedillo, último presidente de la época hegemónica priista, emprende modificaciones en el marco de la Reforma del Estado, pretendiendo ubicar a México en el proceso de transformaciones políticas y económicas que se requerían en el país; la transición democrática acompañada de estas reformas constitucionales dieron origen a nuevas instituciones; las elecciones presidenciales del 2000 imprimieron un sello inédito en la historia política de México, al obtener el candidato del PAN el triunfo del Poder Ejecutivo Federal, derrotando al PRI después de tener más de 70 años en el poder.

Los gobiernos panistas de la alternancia política, actúan bajo esta tendencia: neoliberal. Se desarrollan dentro de un Estado mexicano que enfrenta un proceso de transformaciones en los ámbitos social, político y económico, que obliga a emprender cambios y reformas para adecuar nuestras instituciones a fin de responder a las nuevas exigencias de la sociedad contemporánea.

Las administraciones de los presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón, se encuentran en escenarios inéditos, muy lejos de encontrarse en el modelo presidencialista del siglo XX, donde el partido del Poder Ejecutivo tenía mayoría en el Congreso de la Unión. A partir del cambio paradigmático del modelo del Estado propietario-asistencial, en su transformación a un Estado mínimo con tendencia neoliberal, el gobierno a lo largo de este proceso de transición ha tenido que analizar la dirección y las implicaciones de estos cambios en México.

Bajo este contexto, México está inmerso en grandes desafíos, donde tiene que emprender acciones para orientar sus estrategias económicas, políticas y sociales. Cambios necesarios para una estructura estatal perdurable en nuestro país, que persigan como premisa neurálgica, por una parte, la conservación y fortalecimiento de la legitimidad, una legitimidad

---

<sup>29</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., "Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994)", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1-2, enero-junio, 1996, p. 188. Luis, F.,

con base en el respeto irrestricto y sin cortapisas a los principios democráticos y la voluntad ciudadana; como segundo propósito estaría cumplir eficientemente las funciones constitutivas del Estado, a saber: fortalecimiento de la democracia (relaciones Ejecutivo Legislativo), preservación de la seguridad y de las libertades (fortalecimiento del Poder Judicial), así como desempeñar la labor social de procuración de una justicia distributiva que mejore las condiciones de vida de la población (política social). Así, las modificaciones institucionales, de mudanza, transformación y adición, permean en las áreas socioeconómica, política y judicial.

Finalmente, el éxito de la adaptación tiene mucho que ver con las instituciones que se incorporan y las que son reformadas, instituciones que deben acercarse al valor de la eficiencia y separarse de cualquier elemento que presuma obstrucción o parálisis entre los poderes, niveles de gobierno, administración pública y demás instituciones y actores. Esta innovación todavía inacabada, deberá sujetarse a los principios de legitimidad, gobernabilidad y democracia.

## **1.5 El rol de las Fuerzas Armadas en el contexto actual.**

Históricamente las fuerzas armadas han tenido un papel protagónico importante dentro del Estado. Han sido la expresión objetiva de la nación para hacer sentir su último recurso de fuerza institucionalizada, con el afán de preservar la soberanía, e integridad territorial.

Un Estado soberano debe poseer condiciones para la capacidad de defensa, en contra de amenazas externas y agresiones internas que han superado las fuerzas de control interno, o que han debilitado el accionar del Estado, por lo que es necesaria la intervención de las Fuerzas Armadas. Esta necesidad del Estado al emplear sus Fuerzas Armadas, ha ido creando una idea distorsionada de parte de los connacionales, sobre el carácter ortodoxo de las Fuerzas Armadas.

### **1.5.1 Antecedentes históricos de las fuerzas armadas.**

Desde la época prehispánica, se tiene conocimiento que se formaron grupos organizados y armados dispuestos a pelear desplazándose de forma ordenada y vistiendo algún distintivo

para diferenciarse del contrincante. Las amenazas hicieron que los individuos se agruparan para dar mejor respuesta a éstas contingencias y de esta forma, las primeras formas de ejércitos organizados hacen su aparición 3,500 años A.C.

En China, Siria, Egipto y Persia 600 años A.C. resurgen ejércitos entrenados, equipados y disciplinados; se empiezan a crear unidades básicas de infantería, las espadas, lanzas y escudos constituyen el armamento del soldado a pie. 200 años más tarde se inventan algunas máquinas de guerra y las herramientas que el nuevo conductor de la guerra posee: artillería, caballería e infantería, van a constituir en el futuro los elementos de maniobra con que los ejércitos modernos se organizarían.

Las Guerras Púnicas protagonizadas por los ejércitos cartaginés y romano constituyeron el poder bélico más grande de esa región del mundo; es así, como surgen los nombres de Aníbal y Julio Cesar, el primero de ellos General cartaginés innovó en el ejército introduciendo el apoyo de caballos y elefantes en sus esquemas de maniobra.

Los cambios trascendentales que le dieron los líderes anteriores a la evolución y desarrollo de los ejércitos fue la flexibilidad y disciplina de sus formaciones; cambios estructurales en la organización de sus unidades; así, formaron las famosas “legiones” y el uso adecuado del terreno. La utilización de animales les daba velocidad en sus marchas y les proporcionaba un medio de transporte.

Los ejércitos occidentales, después de la caída del Imperio Romano, basaron su estrategia en el empleo del caballo para su movilización y rapidez en la maniobra, así como la aplicación de masa de soldados en el esquema de la infantería; el arco y la flecha fue el arma símbolo antes de llegar al combate cuerpo a cuerpo.

Posteriormente los mongoles de Atila (siglo V), usando ejércitos numerosos que oscilaban entre 100 a 200 mil hombres, conquistaron grandes extensiones territoriales, aplicando su disciplina y su fuerza para aplastar a ejércitos minoritarios e indisciplinados. Belisario (siglo VI), Carlo Magno (siglos VIII y IX) y los Kan (Siglo XII y XIII), mantuvieron técnicas y tácticas parecidas a las de Atila y los objetivos alcanzados fueron similares. De los Siglos XII al XVIII los ejércitos empiezan a transformarse y a evolucionar hacia un status profesional.

El surgimiento de los Estados modernos provocó el desarrollo técnico y táctico de su brazo armado para sostener al gobierno.

A finales del siglo XIV y principios del siglo XV, la victoria que obtuvo el Rey Carlos VIII de Francia al invadir Italia y la derrota de los franceses por los españoles inspiran a Maquiavelo para solicitar la creación de una milicia en Florencia, con el objeto de sustituir a los mercenarios que conformaban los ejércitos de esa época, quienes por carencia de ideología de servicio a su población, se caracterizaban por su indisciplina y su falta de valores éticos y morales.

La sustitución de los mercenarios por la milicia se tendría que dar con soldados reclutados dentro de la misma población, ya que se consideraba que el hecho de devengar un salario no mantenía el interés y los objetivos que los gobiernos imponían a sus ejércitos. Este cambio en la costa europea basada en organización, disciplina y filiación de soldados genuinos con su propio Estado, más las innovaciones tecnológicas, combinadas con objetivos claros y la razón por la que se luchaba, produjo grandes cambios estructurales en los ejércitos y quien más los aprovechó fue el Rey Gustavo Adolfo II de Suecia, quien llegó a tener en el siglo XVII el ejército más respetable.

Ejércitos con mayor permanencia, ética militar fundamentada en principios y valores soberanos nacionales, fueron creados en toda Europa. Se puede mencionar como uno de los ejércitos de mayor vanguardismo al Ejército Prusiano de Federico II El Grande.

Los cambios descritos constituyeron una organización del servicio militar del ciudadano para la conformación de nuevos ejércitos. El concepto de una nación en armas surge de la Revolución Francesa (1789), ya que los cambios que produjo dentro de la sociedad se extendieron hacia el resto de países en Europa, provocando evolucionar la mente de los ejércitos occidentales. Las constantes amenazas y la necesidad de detener a los ejércitos combinados de Europa provocaron que en la República francesa todo ciudadano varón tuviera la obligación de servir a su país dentro de su ejército. Desde entonces las potencias mantienen la idea fundamental de la igualdad entre todos los hombres y la imperante necesidad de contar con fuerzas militares competentes para su defensa.

La Revolución Francesa, más otros movimientos independentistas motivaron a efectuar cambios dramáticos y trascendentales en América Latina. Las guerras de emancipación y revolucionarias provocaron el surgimiento de ejércitos nacionalistas, aspecto importante en el proceso de cambio de régimen político, constituyéndose en actores principales de la construcción de nuevas repúblicas.

El desarrollo profesional de los ejércitos de América Latina tuvo lugar en la última parte del siglo XVIII y principios del siglo XIX, su doctrina se ve influenciada por Alemania, Francia, España y Portugal, quienes tuvieron un papel importante en la formación de academias y escuelas militares. Posteriormente, las Fuerzas Armadas ven circunscrito su desarrollo doctrinario, táctico y tecnológico a la hegemonía estadounidense. Es de destacar que la Primera y Segunda Guerra Mundial constituyeron cambios fundamentales en las instituciones que defienden a países soberanos.

En la actualidad, los ejércitos convertidos en Fuerzas Armadas están conformados por ciudadanos, sin ninguna distinción de credo, raza, religión o cuna. Cumplen con su obligación moral y cívica de defender a su patria haciendo posible con ello cumplir los fines primarios del Estado, como lo son su defensa, seguridad y prosperidad. En la sociedad moderna todo Estado tiene entre sus objetivos nacionales permanentes alcanzar el bien común a través de la seguridad y el desarrollo. El ámbito que abarca la seguridad nacional es muy amplio y se necesita de todos los factores del poder nacional (político, económico, psicosocial y militar) para obtener una tranquilidad deseada y que todo esto permita el libre juego democrático y que garantice el bienestar de la población.

En este contexto, las Fuerzas Armadas son el medio coercitivo o de disuasión del que dispone un Estado y constituyen un medio para conseguir su defensa. La fuerza es de uso exclusivo del Estado y el monopolio de la fuerza es uno de los atributos del poder soberano de la nación. Las Fuerzas Armadas son una compleja y amplia organización entrenada para conducir la guerra bajo disciplina militar. Legalmente instituidas por una nación, forman parte del gobierno y se encuentran organizadas dentro del Poder Ejecutivo subordinadas a la más alta autoridad civil, quien actúa en calidad de Comandante representante del pueblo y de la unidad nacional.

### 1.5.2 La percepción de las fuerzas armadas como actor político.

El Militarismo es definido como la intervención intencional de militares o instituciones castrenses en el acontecer político de una nación. El criterio anterior es dado al caso de golpes de Estado y regímenes dominados por la institución militar en los años 60 hasta finales de los 80 en Latinoamérica.

Para tener una visión integral de las características históricas y tipologías del militarismo latinoamericano, según Kees Koonings<sup>30</sup>, se debe observar:

1. La era del caudillismo, ausencia de un Estado institucionalizado precursor del militarismo moderno y consecuencia específica del proceso independentista de los países hispanoamericanos durante la primera mitad del siglo XIX.
2. Apoyo militar al mandato de la oligarquía clásica (1870-1930). En este período las Fuerzas Armadas nacionales procuraron mantener un monopolio sobre los medios legítimos e institucionales de violencia. Ejemplo: Apoyo de Fuerzas Armadas a dictadores militares o caudillos nacionales, tales como Porfirio Díaz en México, Somoza en Nicaragua, Batista en Cuba, Trujillo en República Dominicana y Stroessner en Paraguay, entre otros.
3. Intervenciones militares “populistas” versus las “antipopulistas”: En los años 30 en varias naciones latinoamericanas hombres fuertes o juntas militares alcanzaron el poder político, apoyados por fuerzas armadas profesionales.
4. “Dictadura militar”, “autoritarismo burocrático” o “burocracia autoritaria”. Época considerada como autoritarismo militar o la de golpes de estado. Científicos sociales la han considerado como una consecuencia de las influencias externas de la Guerra Fría y la doctrina de seguridad nacional.

---

<sup>30</sup> Huntington, Samuel, “La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX”, Barcelona, Paidós, 1994.

El comunismo, empleó en su desarrollo la violencia armada, constituyendo el enemigo interno en los países de Latinoamérica como el principal oponente del Estado, manteniendo como vanguardia en su accionar a grupos violentos y actos terroristas que crearon un gran desasosiego en la sociedad y que en ocasiones llegaron a poner en riesgo al Estado.

La doctrina militar viró gradualmente del concepto ortodoxo del enemigo externo a un enemigo interno amenazando la integridad sociopolítica e ideológica de la nación.

Si bien, en las últimas décadas las transiciones en América Latina tuvieron entre sus actores principales a las Fuerzas Armadas, sabiendo que muchos de los regímenes fueron dictatoriales, autoritarios, encabezados por militares, no podemos ocultar la participación mayoritaria de fuerzas militares en procesos de cambio positivo, en esta tesitura algunas percepciones de “sociólogos militares” es sesgada, debido a que salvo los propios militares, no hay quien conozca a las Fuerzas Armadas de América Latina.

Las Fuerzas Armadas continuarán siendo un actor relevante por su tradición, por ser instituciones fuertes que ostentan el poder fáctico y la garantía del orden social, no sumisas, pero si leales y siempre subordinadas al contrato social que les da vida jurídica y a las instituciones legítimas que emanen de él.

### **1.5.3 Fuerzas Armadas y Democracia.**

Una democracia debe sostener algunos principios básicos, cuyos linderos pueden entrar en fricción. Un Estado debe garantizar la libertad, asegurar el orden, hacer respetar la justicia y proporcionar seguridad. En toda sociedad existe diferencia de intereses, que son potenciales generadores de conflictos entre individuos y grupos. Dada la existencia de libertades, estos conflictos suelen ser más difíciles de controlar o de evitar. Por eso, entre los principios básicos de la democracia se encuentra el de asegurar el orden, a través de sus tres poderes, encontrando el punto de equilibrio que redunde en el bien común, para toda la población. Cuando esto no se logra, quien haya transgredido un principio fundamental, como lo es el de convivencia pacífica, debe ser sancionado con la aplicación estricta de la ley, aún si para ello es necesario el empleo de la fuerza pública.

En esta prelación de supuestos se han movilizado los cuatro principios mencionados: libertad para defender legítimamente lo que se cree un derecho; orden para que el conflicto generado sea resuelto sin violencia; justicia para que la solución este acorde con la ley; y seguridad para evitar que esa violencia lesione la integridad de los habitantes.

Si un Estado cumple con eficacia esta función, habrá hecho lo más importante que se puede esperar de él, y casi todo lo que es su obligación. Si un Estado proporciona la seguridad básica necesaria y garantiza el mayor grado de educación y salud a su población, sus funciones imprescindibles se han llenado. Si un Estado se cree en la necesidad de ser omnipotente, resulta casi siempre ser impotente en aquellas órdenes en que su gestión es irremplazable. La generalidad de los países tiene similitud en cuanto a misiones y objetivos de sus fuerzas armadas, encontramos convergencia con respecto a la función que deben desempeñar de la siguiente forma:

“...Instituciones destinadas a mantener la independencia, soberanía e integridad territorial, el honor de la nación, la paz y la seguridad exterior e interior; organización: integrada por fuerzas de tierra, aire y mar, basados en principios de disciplina y obediencia; su organización es jerárquica con carácter estrictamente apolítico y no deliberantes, rigiéndose por la Constitución, sus leyes específicas, reglamentos y leyes militares...”<sup>31</sup>

En este contexto, nos preguntamos ¿Cuáles son las funciones propias de las fuerzas armadas? Su función clásica principal es la defensa del país. Sirven para garantizar la integridad territorial de la nación y para restablecerla en caso de violación, así como para defender y proteger el orden estatal del país y a sus ciudadanos de cualquier agresión del exterior. Sobre esta función principal reina en todas partes un entendimiento. La medida de la integración de las fuerzas armadas en un orden democrático se ve con respecto a la perspectiva de la función defensora de la nación sólo con gran importancia, cuando se plantea, quién decide sobre la paz o la guerra, las fuerzas armadas o la dirigencia política del Estado.

---

<sup>31</sup> Agüero Felipe, “Militares, civiles y democracia”, Madrid, Alianza Editorial, 1995, p. 47.

La nación mexicana no es la excepción, ya que el Artículo 89 constitucional prevé las facultades y obligaciones del presidente, de las cuales destaca:

“...dirigir la política exterior ... En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales...”

Una segunda función principal de las Fuerzas Armadas es constituirse en el último elemento de seguridad en contra de intentos internos de golpe, que pueden amenazar la existencia del Estado. Una constitución puede señalar esta segunda función de las Fuerzas Armadas con mayor o menor fortaleza: en el caso ideal, su misión interna debería estar prevista por medio de la Constitución.

La Ley Suprema de la Unión, en el caso mexicano contempla este extremo, al disponer que una de las obligaciones del Presidente de la República es preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la *seguridad interior* y defensa exterior de la Federación.

Aun cuando no esté prescrito en la Constitución, debería estar como principio general: no deben ser las Fuerzas Armadas las que decidan su misión interna como último medio para asegurar la existencia del Estado; esta decisión debe ser tomada por la dirigencia política del Estado.

Las Fuerzas Armadas son un instrumento de la dirigencia estatal, no un actor independiente y mucho menos deben considerarse como garante independiente de la Constitución o del orden estatal en el caso de que el Estado incurra en un conflicto que pueda representar una amenaza. Las Fuerzas Armadas y sus dirigentes militares no están facultados para formar parte de la vida política de un Estado.

Como propietarias de medios físicos de poder y de medios violentos de coacción, para cumplir con sus funciones principales y para mantener sus condiciones operativas y su fuerza de combate, las fuerzas armadas requieren de una estricta estructura jerárquica, basada en el principio de mando y obediencia, por lo tanto, su instrucción aunque diversificada en todas las ramas de la ciencia debe ser especializada en cuanto a su aplicación para un caso excepcional de conflicto armado y sus consecuencias.

En este punto cabe precisar que los miembros de las fuerzas armadas no pueden ser restringidos de sus derechos políticos, ni restringida su capacidad de pensar y decidir, no se confunda apartidista con apolítico, pues el militar al ser una persona plena de conciencia y razón, es un animal político, un animal social, de otra forma no podría convivir en la colectividad de una organización armada; sin embargo, su compromiso es con la institucionalidad y con la ley, no con sus actores que van y vienen, el militar es una entidad apartidista para actuar con equidad y justicia bajo la ley, pero político para privilegiar la gestión, el consenso y el acuerdo antes que el uso extremo de la fuerza.

¿Resulta razonable recurrir a las Fuerzas Armadas, como factor funcional con poder y orden para resolver los problemas internos del Estado, que no son sus funciones básicas? Una dirigencia estatal que lo hace, debe estar consciente de los desafíos que ello representa, requiere reorientar su adiestramiento, su equipamiento, su marco jurídico, sus procedimientos y en sí, su concepción de la aplicación de la fuerza letal, se les debe considerar como un componente más de una estrategia integral y multidisciplinaria, que cubra todas las aristas de un problema de terminado.

Esto conduce a un aspecto esencial de la integración de las Fuerzas Armadas dentro del Estado: la medida de esta integración depende también de hasta qué punto, reglas especiales son válidas para los miembros de las Fuerzas Armadas en la vida cotidiana del Estado. Pero mientras esta excepcionalidad, la cual sólo será una posibilidad real para las Fuerzas Armadas en caso de conflicto, justifique una posición especial en casos de paz, mucho más grande será la integración de las Fuerzas Armadas en el Estado y la sociedad.

Bajo este aspecto, algunos Estados han demostrado la integración más grande posible con respecto a este principio, un ejemplo reciente de ello es Alemania, país que tras un pasado

de preponderancia militar sobre los designios del Estado, desarrolló el concepto de "ciudadanos en uniforme".

El sistema clásico divide los poderes del Estado democrático en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Las Fuerzas Armadas no constituyen un cuarto poder independiente, por ejemplo en la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania ha colocado a las Fuerzas Armadas como parte del Segundo Poder, lo cual ha sido tradicional en otras naciones del mundo, destacando México, desde su constitución de 1857.

El concepto de "ciudadano en uniforme" y "conducción militar", son preceptos axiológicos claramente establecidos en el entorno militar mexicano, ya que la institucionalidad de las fuerzas armadas y en especial del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos obedece a su origen popular y a sus ideales de servicio a su pueblo. La finalidad propia del Estado consiste en el bien público, y éste solo se puede lograr por medio de la actividad reunida de todos los individuos y todos los grupos que lo integran, actividad que debe ser coordinada por el Estado para que no sea desviada y pueda conseguir el objetivo al cual debe orientarse.

El Estado, no podría existir ni alcanzar sus fines sin la existencia en el mismo de un poder, es decir, de la autoridad. La autoridad, por definición está capacitada para dar órdenes y tiene el derecho de exigir obediencia. La segunda tarea de la autoridad aparece cuando ésta organiza los servicios públicos. De ahí que la primera tarea de la autoridad es el Gobierno, y la segunda es la Administración.

En todo este entorno se admite la necesidad de que exista una fuerza militar, un poder militar. Aquí nace la relación que debe existir entre el poder militar y el poder civil. La fuerza militar no debe estar más que al servicio de aquellos que estén capacitados para dar órdenes. Consecuentemente debe subordinarse el poder militar a la soberanía popular representada legítimamente, porque su papel se limita a servir. La otra cara de esas relaciones es la función de servicio a la comunidad que tienen las instituciones militares de acuerdo a la concepción moderna de su organización. Mucho se ha escrito sobre el tema, principalmente por la proyección militar hacia la sociedad civil. Esta práctica se ha hecho como "acción cívica" o bajo denominaciones de "asuntos civiles". Puede decirse que por naturaleza ha existido la necesidad de estrechar las relaciones civiles-militares, como una manera de convivencia en la Sociedad-Estado en que vivimos.

#### **1.5.4 Las nuevas amenazas.**

El fin de la Guerra Fría y el retorno de la democracia en muchos países del mundo han y están incidiendo el rol que deben jugar las Fuerzas Armadas. Al analizar este rol, es necesario determinar aquellos problemas que se han convertido en amenazas a la Seguridad Nacional, desde el punto de vista militar, ya que por sus características exigen un tratamiento de este tipo.

Desde la perspectiva de Estado Nación, esto incluye calidad de vida y subdesarrollo que para muchos analistas, es la mayor amenaza para los países de América Latina. El contexto internacional obliga a las fuerzas armadas a puntualizar la verdadera función inicial referida a la defensa de la soberanía e integridad territorial. Los problemas internos que en determinado momento atentan contra la seguridad de las personas involucran el quehacer militar, como un factor más de integralidad para la acción conjunta del Estado y de la sociedad.

Esta separación de las amenazas es necesario dejarla clara, ya que si la expresión militar, como se dio en el pasado, se vuelca totalmente a resolver crisis, las instituciones democráticas estarían nuevamente debilitadas, por lo que es necesario revisar viejos conceptos, actualizarlos y definirlos para ajustarlos y ponerlos a la altura de las nuevas exigencias.

Parecería que los países en desarrollo están destinados a la condición de pobreza, muchos factores de carácter interno y externo son las causales de esto, provocando inestabilidad política, económica y social. En el aspecto externo se culpa a la deuda externa, la brecha tecnológica, movimientos religiosos, étnicos, diferendos territoriales, aspectos separatistas. En lo interno se menciona la extrema pobreza, la carencia de seguridad ciudadana, la fragilidad de sistemas democráticos, la debilidad de las instituciones del Estado, el crimen organizado, la drogadicción, el contrabando de armas, el terrorismo, la subversión, la agresión al medio ambiente, y otras ligadas a la economía y a los aspectos sociales.

### **1.5.5 Los supuestos bélicos en el mundo.**

Aunque hoy se cree que la desaparición de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría, ha dado lugar a un nuevo orden mundial en el que el poder hegemónico lo ejerce Estados Unidos y, que organismos de carácter internacional como la Organización de Naciones Unidas se ven fortalecidos con un mayor involucramiento en los asuntos internos de los Estados, en los cuales el concepto de Estado-Nación tendrá que ser redefinido, las fronteras geográficas tienen menor valor que en el pasado y resurge el criterio de interdependencia Estatal.

La percepción clásica o hipótesis global de lucha armada se vuelve difusa, y resurgen amenazas consideradas de carácter global, contra la propia humanidad y a la vez una hipótesis de conflicto, me refiero a la protección del medio ambiente.

Se tipifican amenazas globales, cuando para la resolución de problemas políticos internos se han utilizado fuerzas multinacionales que llegan a imponer decisiones de carácter internacional aprobadas por la Comunidad Internacional en “defensa de la paz mundial”, protección a las democracias o el restablecimiento de los derechos humanos.

Todo esto incide en el pensamiento del analista militar y del planificador, ya que anteriormente se inspiraba en el clásico pensamiento de la Guerra Fría y la del conflicto Este-Oeste, partiendo del enfrentamiento que involucraba a los dos bloques, hoy en día ese escenario es historia, han surgido nuevas amenazas.

La historia es dinámica, genera nuevos factores dentro del escenario mundial y la presencia de nuevas tensiones empieza a aflorar, las cuales se acentúan con la disputa de la economía mundial. Podemos mencionar dentro de estas las siguientes:

- La multipolaridad. La democratización, la transición al libre mercado, la interdependencia económica que ha desarrollado corporaciones transnacionales, alianzas que introducen actividad económica a través de las fronteras.

- La política interna, que se ha caracterizado con el proceso de modernización, urbanización y el aumento de comunicaciones en las naciones en desarrollo, lo cual facilita la difusión del poder hacia sectores privados. La mayor parte de las naciones, incluso las desarrolladas, han volcado sus intereses ostensiblemente hacia adentro y la política doméstica es la que guía sus objetivos primarios.
- La tecnología militar dio origen a Estados conocidos como *Weapons States*, hoy se dice que los Estados débiles son difíciles de identificar por su extensión territorial y población, si cuentan con tecnología avanzada o están integrados políticamente o con una económica basada en alianzas solidaridad internacional.
- La globalización de problemas de carácter mundial. La disminución de la capacidad de grandes potencias para controlar su ambiente, por lo que necesitan de la acción conjunta y la cooperación de otros países. Sin duda el proceso de transición hacia los sistemas económicos y bloques políticos con hegemonías en los países más ricos y poderosos del orbe, tales como Alemania, Japón, China. Se creó con cierta racionalidad, que un conflicto que involucre directamente a las superpotencias inevitablemente sería global. Los países que tienen armamento nuclear y armas de destrucción masiva como Rusia, China, India, Paquistán, Israel, etc., y otros que tienen el material estratégico y la tecnología para hacerlo, les será muy difícil su aplicación aunque esto no deber descartarse ya que únicamente queda en la voluntad de hacerlo y las restricciones que las potencias tengan para impedirlo o disuadirlos.

Un conflicto entre potencias nucleares inevitablemente sería global, por lo que tampoco dejamos de pensar que esto inspira planificación y apreciación militar para hipótesis de guerra en América Latina, ya que la interacción y la globalización origina la creación de alianzas. Lo que sí es de considerar, es que la acción sobre un país, es mucho más problemática, porque de acuerdo a las tendencias, esa intervención no afectará a uno solo sino a un conjunto de países, y por lo mismo la respuesta y rechazo será mayor, ya que su espíritu de identificación con alguna de las partes se objetiviza y el nacionalismo florecerá puntualmente.

La mayor parte de amenazas al proceso de paz mundial y de cooperación entre las grandes potencias, ha sido el sentimiento de nacionalismo, incrementado en éste siglo, posiblemente sea el que más se mantiene, incluso en la sociedad norteamericana a pesar que cada día es más consciente del papel mundial que debe ejercer Estados Unidos.

La creciente integración económica ha ayudado para que la independencia y el aislacionismo sea algo que este desapareciendo y que sea impracticable. Esto nos hace ver la dificultad y las restricciones del empleo del poder militar como en décadas anteriores. Las diferencias de carácter religioso, étnico y separatista en la antigua ex-URSS, la lucha de la ex-Yugoslavia, los conflictos de Medio Oriente, los conflictos en el resto del mundo, nos hacen pensar cada día más en la razón fundamental de la necesidad de tener fuerzas para conservar y proteger los ideales de la población.

Es así como las Fuerzas Armadas del mundo han tenido un papel relevante e histórico en la vida de los distintos países, distinguiéndose sus misiones esenciales para la preservación de la paz. Sin embargo, los diferendos territoriales y los problemas fronterizos sin resolución afectan a varios países. En el continente americano, continúan prevaleciendo problemas de índole territorial, los cuales pueden desembocar en conflictos armados, entre los que sobresalen:

- Colombia-Venezuela: Disputan una zona marítima de 500 millas cuadradas en el Golfo de Venezuela, frente a la Península de la Guajira, con recursos petrolíferos significativos. El dominio de esta área permite el control de entrada y salida del Lago de Maracaibo en donde se encuentran los yacimientos más grandes de petróleo venezolano.
- Guyana-Venezuela: Por la región de Ezequibo, territorio que representa dos tercios de Guyana, rica en materias primas y posiblemente petróleo, espacio de terreno aproximadamente de 159,000 kms<sup>2</sup>.
- Surinam-Guyana: El tercio de territorio que no tiene diferendo con Venezuela lo disputa con Surinam y tal vez es de los focos de mayor tensión en el área.

- Bolivia-Chile-Perú: La Guerra del Pacífico (1879-1883). Hizo de Bolivia un país mediterráneo, la mayor aspiración de los bolivianos es su salida al mar. El corredor, a ceder por Chile para darle satisfacciones a los bolivianos fue ofreciéndoles una franja por el norte de Arica, un territorio que fue peruano. Chile únicamente acepta esta solución si obtiene una compensación territorial de Bolivia que no está de acuerdo con esta condición; el Perú capacitado por una cláusula del tratado de 1929 con Chile, que impide que éste pueda ceder cualquier parcela del territorio adquirido del Perú sin su anuencia, impone como una nueva condición para su concordancia la creación de una zona de soberanía compartida por los tres países y que incluiría a Arica lo que no es aceptable por Chile.
- Ecuador-Perú: Conflictos territoriales pendientes en la Cordillera del Cóndor, siendo la pretensión ecuatoriana de volver a ser un país rivereño del Amazonas.
- Argentina-Chile: Los históricos litigios de la Patagonia y el Estrecho de Magallanes están atenuados por el acuerdo del Canal del Beagle. (De los 24 problemas limítrofes, se resolvieron 23, por la intermediación Papal, únicamente que el de los hielos australes está pendiente de resolución).
- Guatemala-Belice: Reclamación aún no resuelta, pese al reconocimiento que el Gobierno de Serrano Elías le dio a ese territorio en disputa.
- El Salvador-Honduras-Nicaragua: Golfo de Fonseca.
- Nicaragua-Colombia: Isla de San Andrés.

A pesar que los diferendos territoriales apuntados constituyen importantes focos de tensión en el área, con la excepción Perú-Ecuador, no han dado lugar a conflictos serios entre los países involucrados. En todos los casos la negociación ha sustituido a la lucha armada. La conciencia de la necesidad de incrementar la cooperación regional en todos los campos irá contribuyendo, para que las naciones de éste Continente vayan encontrando soluciones pacíficas para sus contiendas.

Por vías indirectas en muchos de los países latinoamericanos opositores políticos, pacifistas, medios de prensa, grupos académicos sin un mayor análisis y otros en forma simplista, han cuestionado la utilidad de las Fuerzas Armadas.

A pesar que algunos indicadores y que la percepción de las amenazas está en un “segundo plano”, en ninguna de las dos percepciones las amenazas dejan de estar. La intensidad de la visión de “la amenaza” es de cada de unos de los Estados; y la experiencia ha demostrado que los factores de nacionalismo son demasiado fuertes dentro de la conciencia de latinoamericanos que sin buscar el expansionismo, nuestros corazones están imbuidos de un alto grado de patriotismo y lo nuestro será , siendo lo nuestro y prevalecerá ante todo nuestro conservadurismo, a pesar de la buena intención de los idealistas; las nuevas tendencias y presiones para lograr el regionalismo económico y político; más las medidas de confianza mutua y la búsqueda de un desarrollo militar dentro del hemisferio, en forma equilibrada; sustentado en un razonable equilibrio de fuerzas, serán incuestionables e inevitables, las disputas históricas en torno a fronteras y éstas tendrán que ser resueltas de una forma acelerada y rápida a través de las negociaciones razonables para evitar cualquier enfrentamiento que se puede dar, escapando del control y de la buena intención.

Es aquí, donde hago referencia del filósofo militar Clausewitz,<sup>32</sup> que hace la distinción entre fin militar y fin político de las acciones bélicas. La necesidad de tener disponibles, desplegar, comprometer o retirar fuerzas militares seguirá siendo un objetivo primordial de las apreciaciones de seguridad.

---

<sup>32</sup> El Gral. prusiano Karl von Clausewitz, historiador especializado en temas bélicos y destacado profundizador del fenómeno de la guerra, nació en 1780 en Burg, cerca de Magdeburgo (Alemania). Hijo de un miembro del ejército de Federico el Grande. En 1801 siguió los cursos de la Academia Militar de Berlín, bajo la dirección del general Gerhard von Scharnhorst, gran reorganizador del ejército prusiano. Fue nombrado ayudante de campo del príncipe Augusto de Prusia, le sirvió en el infortunado encuentro con Napoleón en Jena (1806). Caído prisionero hasta 1809. Tras recuperar la libertad, fue profesor en la academia militar berlinesa donde consolidó su experiencia. Asumió el cargo de jefe de sección del Ministerio de la Guerra alemán. En 1812 formó parte del ejército ruso. Tan dramática iniciativa permite captar la ética militar de Clausewitz, pues la confrontación con su propio país no constituía para él más que el recurso de valerse de la guerra para liberar a aquél del dominio francés. Clausewitz alimentaba la esperanza de que el zar Alejandro I redimiera a su nación de Napoleón, y esa expectativa fue la que le impulsó a ocupar el bando contrario a sus mismos compatriotas, con el fin de conseguir la anhelada liberación. La batalla de Leipzig significó la extinción de la influencia francesa sobre Alemania, y él, tras escribirle libro La campaña de 1813 hasta el armisticio, se incorporó en 1814, al ejército prusiano, con el que pudo asistir a la batalla triunfal de Waterloo. De 1816 a 1830 ejerció la dirección de la Academia Militar de Berlín, la cual sólo dejó para ocupar un cargo en el Estado Mayor alemán. Falleció en 1831 en Breslau, por el cólera, a los 51 años. Su obra “De la guerra”, que le procuraría fama, tuvo una publicación póstuma, a instancias de su viuda. <http://www.frasesypensamientos.com.ar/autor/carl-von-clausewitz.html> Consultada el 16 SEP. 2011.

No perdamos de vista que el mundo de la post Guerra Fría sigue siendo peligroso, y según el Instituto para la Paz de Estocolmo (IPRIS) y el Instituto de Estudios Estratégicos de Londres (IISS) en el período que va desde el final de la II Guerra Mundial, se han dado más de 125 conflictos armados y después del final de la Guerra Fría en 1991, en el mundo existen 73 zonas conflictivas, localizadas en 8 regiones, 50 o más conflictos hostiles, entre dos o más países que ponen en riesgo la Seguridad Internacional, 23 potenciales, y 24 aéreas de tensión, cerca de 60,000 soldados de cascos azules trabajan en la resolución de controversias en operaciones multinacionales de paz.

En suma, las Fuerzas Armadas están integradas en el orden democrático y jurídico estatal de un Estado libre, cuando la población tiene la seguridad de que están allí para su defensa y la de sus derechos y no para actuar en su contra.

Para el caso del Estado mexicano, de su poderío, las funciones de los instrumentos militar y policial, están sufriendo un proceso de desgaste derivado de la actividad delictiva, que pudieran llevar a una crisis de legitimidad, habida cuenta de que la población ha dejado de creer en sus instituciones policiales y de justicia.<sup>33</sup>

La población tendrá seguridad de que sus fuerzas armadas están bajo el mando limitado de un gobierno responsable, elegido por el pueblo; si sus tareas son claramente descritas y limitadas; si por medio de controles jurídicos la vida de las fuerzas armadas es transparente; si los derechos de los ciudadanos y de los miembros de las fuerzas armadas sólo están limitados por los requerimientos de funcionamiento social; y si estas no tienen una posición especial en el orden jurídico general que las convierta en una "casta" privilegiada dentro del Estado.

Por su carácter histórico y sus relaciones con otras expresiones del poder, nuestra democracia se rige por una ley fundamental que todos conocemos como Constitución Política. En ella se define el papel de las Fuerzas Armadas como mandato obligado a su cumplimiento. Aquí cobra fuerza la subordinación del poder militar al orden jurídico.

---

<sup>33</sup> Rives Sánchez, Roberto, La administración pública de México en su bicentenario, 2ª edición, I.S.A.P., A.C. p. 474, México, 2010.

Las Constituciones Políticas de los países de América Latina definen a sus Fuerzas Armadas como instituciones destinadas a mantener la independencia, la soberanía, el honor, la integridad del territorio, la paz y la seguridad exterior y en algunos países, como es el caso mexicano, el orden interno.

En México, desde los años cuarenta, se estableció el papel apolítico y civilista de las fuerzas armadas, lo que permitió al país superar la etapa de frecuentes planes y asonadas militares para fines políticos. La esencia y naturaleza de la política exterior mexicana, idealista, pacifista, partidaria de la no intervención y la solución pacífica de las controversias, alejada de la creencia en la posibilidad de que el país sea blanco o vehículo de ataques terroristas, bajo el contexto de la lucha del Islam contra occidente, ha sido otro factor del desempeño militar.<sup>34</sup>

Aquí se aplica el concepto de que las Fuerzas Armadas constituyen una de las instituciones fundamentales de la sociedad política organizada y en consecuencia al servicio de los intereses superiores de la nación y por ende de sus componentes esenciales. Por la misma razón el Estado tiene el deber de organizarlas, desarrollarlas, mantenerlas y emplearlas en las formas y procedimientos que establezcan las normas constitucionales y legales que, provenientes de la soberanía popular, regulan su existencia a fin de defender a la patria, garantizar el orden institucional y cumplir una función esencial en beneficio de la seguridad nacional.

Ante los nuevos retos que afrontan las sociedades de nuestro tiempo, las fuerzas armadas deben dedicar esfuerzos en apoyar, ayudar y coordinar con las instituciones del Estado para cumplir con el objetivo supremo del Estado que es proveer el bien común.

En este sentido, las fuerzas armadas del futuro deberán estar organizadas y adiestradas para:

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*

- \* Prevenir agresiones externas de cualquier naturaleza que pongan en peligro la soberanía o integridad territorial.
- \* Actuar ante conmociones o desastres que afecten a la nación.
- \* Participar en el mantenimiento del orden público interno, sólo cuando los organismos específicos fuesen superados, o cuando la magnitud del conflicto ponga en peligro el orden constituido y a sus instituciones.
- \* Contribuir de manera efectiva al combate de nuevas amenazas, incluido el crimen organizado y el terrorismo, apoyando las acciones de otras instituciones.
- \* Contribuir con los recursos a su alcance para el mantenimiento del equilibrio ecológico y para la preservación de la vida y los ecosistemas mundiales.
- \* Desarrollar capacidad que le posibilite proyectar poder militar en el ámbito internacional y en apoyo de la paz.

En conclusión, las fuerzas armadas deben estar capacitadas para dar cumplimiento a lo preceptuado en las constituciones de sus países y estar conscientes que su tarea es respaldar la seguridad del Estado en el ámbito propio de la defensa, permitiendo que todos los integrantes del cuerpo social se relacionen con armonía al logro de sus legítimas aspiraciones de bienestar y desarrollo.

**Capítulo 2. Integración histórica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en la  
Administración Pública Federal.**

## 2.1 Sus Orígenes.

En la época prehispánica los señoríos más poderosos eran Tenochtitlán, Texcoco y Tacuba, los pobladores tenían los mismos orígenes étnicos y estaban ligados políticamente por una alianza. Moctezuma Ilhuicamina artífice de la “Triple Alianza”, extendió el dominio e influencia de la monarquía de Tenochtitlán.

Los aztecas establecieron guerras floridas como forma de culto, que tenían por objeto procurarse prisioneros para sacrificarlos al Dios sol. El pueblo azteca era una sociedad guerrera por razón de su culto y trascendencia espiritual y les resultaba obligatorio a los jóvenes nobles o plebeyos de 15 años, recibir la instrucción militar, a los nobles se les educaba en el Calmecac y a los plebeyos en las Telpochcalli.

El Calmécac (del náhuatl, cal ‘casa’ y mécatl ‘cordel’), fue el centro náhuatl de educación superior en el México antiguo. Los Calpullis (casas grandes o caseríos), contaban con este centro educativo y existían por lo menos seis en la ciudad de México–Tenochtitlán.

Se transmitían cantares divinos, la ciencia de interpretar los códices, conocimientos calendáricos, historia, tradiciones y memorización de textos. Los hijos de los nobles y de sacerdotes ingresaban a los diez o doce años de edad, recibían la educación bajo una disciplina muy severa. En algunos casos podían asistir niños y jóvenes del pueblo con alto rendimiento intelectual.<sup>35</sup>

Para el combate, fuera de las ciudades se organizaban grupos, uno entraba en acción y otro permanecía en estado de alerta y las órdenes las daban los reyes con tambores o caracoles, mientras los combatientes se preparaban con el escudo para el ataque. La guerra se desarrollaba a pie o desde las canoas, se practicaba el combate cuerpo a cuerpo con mazas, hachas y lanzas, así como el combate a media distancia con jabalinas y flechas arrojadas con arcos llamados atlatls en náhuatl, el arco y las flechas se utilizaban en los ataques y los dardos de fuego se lanzaban contra los poblados de chozas. La sociedad azteca era un

---

<sup>35</sup> De León Toral, Jesús, Sánchez Lamago, Miguel, Mendoza Vallejo, Guillermo, Garfias Magaña, Luis, Martínez Caraza, Leopoldo. El Ejército Mexicano, México, La Prensa, Div. Comercial. Secretaría de la Defensa Nacional, 1979.

Estado Teocrático<sup>36</sup> y militar, la unificación religiosa completaba o correspondía de alguna manera a la unificación política.

Al llegar los españoles, a comienzos del siglo XVI, Moctezuma II, emperador de los aztecas (mexicas), reinaba sobre un imperio del tamaño de la Italia moderna, cuya capital era Tenochtitlán, la actual ciudad de México.

En 1521 se consumó la conquista, debido a la habilidad del español Hernán Cortés, quien aprovechó las tensiones entre aztecas y los pueblos que les pagaban tributos, alentando sus luchas, para terminar sometiendo a unos y otros; los diversos Estados ciudades se alían a los conquistadores o contemplan con indiferencia, cuando no con alegría, la caída de cada uno de sus rivales y en particular del más poderoso: Tenochtitlán.<sup>37</sup> A partir de entonces se inició un proceso de cristianización e hispanización, del cual surgió la monarquía como autoridad soberana del territorio mexicano, llamado: Nueva España.

## **2.2 Ejército Virreinal.**

Después de la conquista, los españoles establecieron un sistema militar radicado en milicias, con un pequeño contingente que podía considerarse como ejército regular. Los primeros contingentes fijos del Virreinato se establecieron a partir de siglo XVII para custodia del real palacio y protección de puertos y puntos clave fronterizos, asegurando el sometimiento de los pueblos ocupados, para rechazar incursiones de tribus nómadas y repeler invasiones de otros países europeos si las hubiera.

Un ejército regular consolidaría la capacidad defensiva de la Nueva España por lo que Carlos Francisco Marqués de Croix, solicitó y obtuvo del rey hispano refuerzos en personal y material bélico. En junio de 1768 arribaron a Veracruz tropas peninsulares pertenecientes a los Regimientos de Infantería de Flandes y Saboy, así como también del arma de caballería procedentes de Castilla, Granada, Zamora y Guadalajara.

---

<sup>36</sup> Es una forma de gobierno en la que los líderes gubernamentales coinciden con los líderes de la religión dominante, y las políticas de gobierno son idénticas o están muy influidas por los principios de la religión dominante. Normalmente el gobierno afirma gobernar en nombre de Dios o de una fuerza superior, tal como especifica la religión local. En la teocracia, Dios es el soberano. Magaña, Contreras, Manuel, Voces del periodista, México 12005. Consultada el 15 de junio 2011.

<sup>37</sup> Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2/a. reimpresión 1998, p. 40.

Se conformó un cuadro de jefes, oficiales y armamento, los cuales serían la base para el ejército de la colonia, este cuadro se reforzó con 15 oficiales y 70 individuos de tropa, entre quienes había sargentos, cabos y tambores para constituir y pertrechar el Real Regimiento de América.

Otra unidad militar de la Corona, se formó bajo el gobierno de Don Pedro de Castro Figueroa en 1740 en Veracruz, el Primer Batallón del Real Regimiento de América y estaba organizado en cinco compañías, fue aumentado a ocho y para 1749 se reorganizó quedando en seis compañías.

Siendo Carlos III Monarca de España, formó otra fuerza militar que constaba de dos compañías, la primera en España y la segunda se formó en la Nueva España conocida como Fusileros de Montaña, compuesta de cuatro oficiales y 150 de tropa.

El Regimiento de Dragones de España,<sup>38</sup> se formó en Veracruz en 1764, sus integrantes fueron oficiales y tropa que llegaron de España para formar ocho compañías, a las cuales en 1765 se les agregan otras cuatro, quedando constituidas en tres escuadrones con sedes en México y Jalapa.

La verdadera organización de un ejército colonial la realizó el Teniente General Juan de Villalba en 1766, donde la alta oficialidad era designada por las autoridades peninsulares y los mandos medios se reclutaban entre las familias criollas (los próceres de la Independencia formaban parte de la oficialidad de esas milicias), pero para hacerse de tropa primero se recurrió al sorteo entre vecinos, que al no haber censos y si ocultamiento de pobladores, se echó mano del reclutamiento por leva; esto es el reclutamiento forzado de individuos que luego eran remitidos a los cuarteles, sistema que muchas veces se utilizó para venganza y despojo de bienes, así como eliminación de personas indeseables para los poderosos. Este sistema se mantuvo durante todo el tiempo de la colonia y sobrevivió en varias etapas del México independiente, fue de peso en el porfiriato y aun se vio en la Revolución.

---

<sup>38</sup> Este Regimiento fue formado en Veracruz en 14 de Noviembre de 1764, con parte de la tropa y oficiales que vinieron de España para este efecto sobre el pie de ocho compañías. En febrero de 1765 se aumento con cuatro. Estas doce compañías quedaron constituidas en 3 escuadrones. El primero y segundo escuadrón fueron estacionados en México y el tercero en Jalapa. Envío este Regimiento un piquete a la campaña de Sonora y el Coronel del regimiento D. Domingo Elizondo, fue el comandante de la expedición.

### 2.3 Independencia.

El Sacerdote de Dolores, Guanajuato, Miguel Hidalgo y Costilla, Mariano Abasolo y un ejército provisto de sables, lanzas, hondas y palos, fue el primer grupo beligerante que inició el movimiento de independencia, tomando como bandera de guerra el estandarte de la virgen de Guadalupe.

El Capitán General Ignacio Allende, fue el estratega militar de los insurgentes en la primera fase de la guerra de independencia, sus efectivos eran 5 mil hombres y se le incorporaron los escuadrones del Regimiento de la Reina, sus integrantes quedaron al mando de Batallones de Infantería y Escuadrones de Caballería. Cuando Hidalgo llega a Valladolid, el Ejército Insurgente<sup>39</sup> ascendía a más de 60 mil hombres armados con flechas, garrotes, instrumentos de labranza así como algunas armas de fuego.

En Aculco, Estado de México, realistas al mando de Félix María Calleja, Conde de Calderón y Don Manuel de Flon, con 200 infantes, 500 soldados de Caballería y 12 cañones derrotan a los insurgentes, quienes perdieron hombres y artillería que habían obtenido en Monte de las Cruces. Derrotado, Hidalgo se traslada a Guadalajara, capital de Nueva Galicia (actual Estado de Jalisco), ahí reorganiza el Ejército Insurgente.

La capacidad de estos milicianos era sumamente limitada: el Generalísimo carecía de conocimientos militares y sus inmediatos inferiores solo sabían de su experiencia en escuadrones. Ignacio Allende tenía considerable intuición bélica, lo que les permitió cosechar grandes triunfos.

Sin una estructura definida, el ejército insurgente creció con rapidez; en San Miguel el Grande eran 5,000, en Guanajuato 80,000 y si bien llegaron a tener mayor cantidad de armas de fuego y de artillería que el ejército realista, éstas eran piezas mal fundidas y peor servidas. Las operaciones militares durante la Guerra de Independencia tuvieron cuatro

---

<sup>39</sup> Ejército Insurgente. En esta etapa, las fuerzas se conformaron con base a la incorporación de voluntarios, pero el germen del Ejército fueron los 8 sirvientes de Hidalgo, 70 presos liberados de la prisión de Dolores, una compañía de dragones del Regimiento de la Reina, leales a Allende y unos centenares de campesinos, empleados y artesanos. El Ejército Insurgente se formó el 16 de septiembre de 1810 y fue encabezado por el cura de Dolores como Generalísimo, por el Capitán General Ignacio Allende y el Teniente General Mariano Abasolo. De León Toral, Jesús; Sánchez Lamego, Miguel; Mendoza Vallejo, Guillermo; Garfias Magaña, Luis; Martínez Caraza, Leopoldo; (México, 1979). El Ejército Mexicano. La Prensa, Div. Comercial. Secretaría de la Defensa Nacional.

etapas: la primera con el Grito de Dolores bajo el mando de Hidalgo; la segunda jefatura por José María Morelos, la tercera anárquica destacando solamente la expedición de Francisco Javier Mina, y la cuarta, la de Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide.

Durante la primera etapa Miguel Hidalgo y Costilla instaló en Zitácuaro, Michoacán el 21 de agosto de 1811 la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a la Nueva España, Ignacio López Rayón, abogado de profesión, se preocupó por formar una Constitución, con el título de “Elementos Constitucionales,” el artículo 14 previó un Consejo de Estado para los Casos de Declaración de Guerra y Ajuste de Paz.

Después de la muerte de los primeros caudillos insurgentes, como ya se apuntó, destacó el cura José María Morelos y Pavón, quién dejó fortificado Acapulco y tomó Chilpancingo. Morelos realizó campañas por el sur de la Nueva España, dio orden a los grupos insurgentes y promovió la redacción de la primera constitución de nuestro país: “Constitución de Apatzingán”. En 1815 fue apresado y fusilado con lo que culminó la segunda etapa de la guerra de independencia.

Cabe señalar que de 1815 a 1820, el movimiento de independencia fue avivado brevemente por Francisco Javier Mina y Pedro Moreno, quienes pronto fueron fusilados.

En 1820, el Coronel Agustín de Iturbide, nombrado comandante general del sur por el virrey Juan Ruiz de Apodaca, busco a Vicente Guerrero, que mantenía la insurgencia en aquellos territorios, logró equipar un ejército numeroso (Ejército Trigarante)<sup>40</sup> y, tras llegar a un acuerdo con Guerrero, el 24 de febrero de 1821 en la población de Iguala, publicó un programa político denominado Plan de Iguala o de las Tres Garantías, en el que proclamaba sus objetivos: religión, independencia y unión. En agosto de 1821 firmó con el virrey O'Donjú, recién llegado a Nueva España, el Tratado de Córdoba y el 27 de septiembre entró en la capital. Al día siguiente una Junta de Gobierno provisional, presidida por Iturbide, proclamó la independencia de México. Consolidado el movimiento de independencia, en 1821 se establece el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de

---

<sup>40</sup> El 27 de septiembre Iturbide entró a la cabeza del Ejército Trigarante triunfalmente a la Ciudad de México. Se trataba del primer ejército más o menos organizado del México Independiente, con un número aproximado de 16 mil hombres, predominaba en él la vieja oficialidad colonial que se inclinaba por defender una política centralista. Fuente: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/conoce-la-sedena/antecedentes-historicos/ejercito-mexicano/>. Consultada el 14 de julio 2011.

Estado y Despacho Universal, que sería el órgano regulador de las funciones de las primeras cuatro Secretarías que conformaron la administración pública de México.

Éstas recibían el nombre de Secretarías de Estado y del Despacho Universal y fueron cuatro, en virtud que se establecían como cuatro, las causas o principios que deberían vigilar el nuevo gobierno, para garantizar la independencia recién adquirida. Así, la primera administración central estaba integrada por Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina y; Hacienda.

Mediante Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana de 22 de octubre de 1814, sancionado en Apatzingán, Mich., Se instituyó en su artículo 134 la Secretaría de Guerra. Este reglamento contenía las primeras funciones de la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina:

- 1) Lo perteneciente a las armas y guerras de mar y tierra,
- 2) Provisión general de empleos de este ramo.

Este ejército, acudiendo en forma tumultuaria frente al Palacio de Iturbide (Hoy Museo Banamex) a los gritos del sargento Pio Marcha, proclamó el 18 de mayo de 1822 al Generalísimo Iturbide como Primer Emperador de México lo que dio origen al Ejército Imperial Mexicano, el cual tuvo solo dos hechos destacados: el 27 de octubre rechazó el asalto de la armada española guarecida en San Juan de Ulúa, que pretendía desembarcar en Veracruz y la creación en octubre de 1822 de la Academia de Cadetes, con apenas un comandante (Teniente) y once alumnos, que sería el precedente de lo que hoy es el Colegio Militar, ubicándolo en el Castillo de Perote, Veracruz.

En el México independiente se promulgó una constitución que establecía una República Federal en 1824, consistente en 19 estados, cuatro regiones y un Distrito Federal. El primer presidente mexicano, Guadalupe Victoria, fue reconocido por el Reino Unido y los Estados Unidos, pero la estabilidad duró poco tiempo. Esta Constitución instituyó un Gobierno

Republicano, Representativo y Federal, compuesto por estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, separándose por primera vez, los Supremos Poderes Federales en Ejecutivo, a cargo del Presidente de la República y un Vicepresidente; el Legislativo, del Congreso General; y el Judicial, de la Suprema Corte de Justicia, subsistiendo la Secretaría de Estado de Guerra y Marina.

Dicha constitución en su título tercero, del Poder Legislativo, Sección V. De las Facultades del Congreso General prescribió en su artículo 50.-

“...Las facultades exclusivas del Congreso General son: ...XVIII.- Designar la fuerza armada de mar y tierra, fijar el contingente de hombres respectivo a cada estado, y dar ordenanzas y reglamentos para su organización y servicio; XIX.- Formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos; ... XXII.- Permitir o no la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República; Título Cuarto.- Del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, Sección IV.- De las atribuciones del presidente y restricciones de sus facultades, artículo 110.- Las atribuciones del presidente son las que siguen: VI.- Nombrar... los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada...VII.- Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa... XI.- Disponer de la milicia local para los mismos efectos...”

En 1836 Santa Ana, elegido presidente tres años antes, promulgó una nueva Constitución con régimen centralista contraria al federalismo. Para ese entonces el Ejército Nacional enfrentó la Guerra de Texas, la Guerra de los Pasteles y la invasión estadounidense, siendo un ejército que resultó poco apto para el combate.

Cabe señalar que entre 1821 y 1850, el país tuvo cincuenta gobiernos distintos. La inestabilidad no logró superarse con la primera contienda electoral. La clase política mexicana se dividió en dos partidos, el liberal y el conservador.

## **2.4 La Invasión Estadounidense.**

Para 1836, se crea el Supremo Poder Conservador y se elaboran las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, las cuales cambian el nombre de las Secretarías

por el de Ministerios y se añaden nuevas funciones a dos de los Ministerios ya existentes. Al de Relaciones Exteriores, se añade la función de Policía y el concepto de Relaciones Interiores se modifica por el de Gobernación; al de Justicia se le agregan las funciones de Instrucción Pública e Industria. Las Leyes Constitucionales del 29 de diciembre de 1836, establecieron un régimen centralista postergando el régimen federal al que se inculpó de la separación de Texas, con una nueva organización política en el país.

De tal manera que en 1843 la administración central sufre el primer cambio significativo pero mantiene el principio de las "cuatro causas". Con el gobierno conservador que pugnaba por una organización administrativa centralizada, fue cuando mayor impulso recibió la administración pública, la estructura se hace más compleja y se diferenciaron más sus funciones. La Cuarta Ley inherente a la Administración Pública en su artículo 28, relativo a la organización del Supremo Poder Ejecutivo, creó el Ministerio de Guerra y Marina, determinación jurídica que fue ratificada el 13 de junio de 1843, en las Bases de Organización Política de la República Mexicana que considera en el Título Quinto como facultad del poder ejecutivo:

Artículo 87.- "...Corresponde al presidente de la república XXII.- Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, conforme a los objetos de su institución; artículo 89.- No puede el presidente: I.- Mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo permiso del congreso. El presidente cesará en el ejercicio de sus funciones mientras mande las tropas y solo será reputado como general en jefe."

Para entonces Texas se anexa a Estados Unidos de América en 1845, como respuesta el ministro de México, Juan N. Almonte pide sus cartas de retiro y vuelve al territorio nacional. Una fuerza al mando del coronel Anastasio Torrejón, sorprendió y derrotó en el Rancho de Carricitos, Matamoros, a un escuadrón estadounidense, este fue el pretexto para que el presidente de los Estados Unidos, James K. Polk declarara el estado de guerra en contra de México.

Durante esta guerra, en el valle de México se libraron varias batallas, en Padierna 18 y 19 de agosto; Churubusco, 20 de agosto destacando los irlandeses que integraban el Batallón de San Patricio; Molino del Rey, 8 de septiembre, y Chapultepec el 13 de septiembre de 1847. En esta última, los cadetes del Colegio Militar defendieron su institución en contra de los invasores.

Los estadounidenses tomaron la ciudad de México el 14 de septiembre de 1847 y el gobierno mexicano se estableció en la ciudad de Querétaro. La guerra concluyó con la firma de los tratados de Guadalupe Hidalgo, por el que México perdió más de la mitad de su territorio.

Restablecido el federalismo en 1846, se restauró la vigencia de la Constitución de 1824 y el 22 de abril de 1853 se expidieron las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, figurando en su artículo primero, el Ministerio de Guerra y Marina, ratificando esta disposición, en el artículo 86 del Estatuto Orgánico Provisional de la República, expedido el 25 de mayo de 1856.

En 1853 Antonio López de Santa Anna, decreta las “Bases para la Administración de la República,”<sup>41</sup> por medio del cual, los ministerios vuelven a recibir el nombre de Secretarías y la estructura administrativa aumenta y diferencia sus funciones, se da una separación de las relaciones exteriores y los asuntos de gobierno interno en dos dependencias diferentes. Se crea una Secretaría encargada del fomento, la colonización, la industria y el comercio y, finalmente, se incluye el ramo correspondiente al crédito público dentro de la Secretaría de Hacienda, el sector central estaba integrado por seis secretarías.

## **2.5 La Reforma.**

El 27 de septiembre de 1857, el General Ignacio Comonfort dispuso que el ejército fuera constituido con 12 batallones y 2 compañías fijas de Infantería, un Batallón de Artillería, una Brigada de Plaza, una División de Artillería a caballo, 2 Batallones de Ingenieros, una Compañía de Ambulancias y 6 Compañías de Caballería, entre otras unidades que fueran necesarias, nació el ejército liberal.

Benito Juárez reconocido como Presidente por los liberales, por las legislaturas y gobernadores de algunos estados, se traslada al puerto de Veracruz en mayo de 1858, donde estableció la capital de la República Constitucionalista, después de haber sido perseguido por los conservadores.

---

<sup>41</sup> El general Antonio López de Santa Anna reorganizó el Poder Ejecutivo con apego a las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución emitidas el 22 de abril de 1853. En la Sección Primera, sobre el Supremo Gobierno, se dispuso el establecimiento de cinco secretarías de Estado. Una de ellas fue la de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. [http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Antecedentes\\_historicos](http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Antecedentes_historicos). Consultada el 19 de julio 2011.

En 1860, el Ejército liberal<sup>42</sup> obtuvo victorias importantes contra conservadores en Silao, Guanajuato, Pedernales, Saltillo, y Calpulalpan, México; Miramón es derrotado, permitiendo que los liberales tomen el país y se iniciara la reorganización económica, política y militar de México.

En 1861, Benito Juárez, fue elegido presidente y tuvo que hacer frente a las deudas de guerra con Francia, España y el Reino Unido. Pero su decisión de suspender el pago de la deuda pública provocó la intervención armada de Francia, Inglaterra y España. Los dos últimos se retiraron, pero Napoleón III implantó una monarquía, en un intento de contrapesar la influencia norteamericana en la zona.<sup>43</sup>

No obstante, la promulgación de la Constitución Política de la República de 1857, que restauró constitucionalmente el federalismo en el país, el Ministerio de Guerra y Marina conservó su denominación y no fue hasta el 23 de febrero de 1861, que con el Decreto sobre la Distribución de los Ramos de la Administración Pública, cambió su denominación por el de Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, con las siguientes funciones:

“...Artículo VI.- Corresponden a la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina: I.- El Ejército permanente, II.- La Armada Nacional, III.- La Guardia Nacional cuando esté al servicio de la Federación, IV.- Colegio Militar, V.- Escuela Náutica, VI.- Hospitales Militares, VII.- Legislación Militar, VIII.- Juicios Militares, IX.- Colonias Militares, X.- Patentes de Corso, XI.- Fortalezas, cuarteles, arsenales, depósitos, y almacenes de la Federación, XII.- Indios bárbaros.”

Y el 16 de abril de 1861, se le denominó Secretaría de Guerra y Marina. Con la llegada al poder de Benito Juárez en 1861, se suprime de la “Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública”,<sup>44</sup> el ramo correspondiente a los asuntos de la iglesia. El Ejército Liberal fue el que enfrentó a los franceses, quienes teniendo en ese entonces el aparato bélico más poderoso, no se preocuparon en reorganizar y abastecer de pertrechos al

<sup>42</sup> Pese al desastre que en términos militares significó la guerra con los estadounidenses, la oficialidad continuó como principal fuerza política hasta el triunfo de la Revolución de Ayutla, cuando un ejército popular, dirigido por viejos insurgentes o por oficiales improvisados, echó del poder a Santa Anna, acabó con los fueros militares y como 'Ejército Liberal', combatió a los restos de sus fuerzas que se reagrupaban una y otra vez como 'Ejército Conservador' hasta su derrota definitiva durante las guerras de Reforma. <http://www.sedena.gob.mx/index.php/conoce-la-sedena/antecedentes-historicos/ejercito-mexicano/>. Consultada el 14 de julio 2011.

<sup>43</sup> Posteriormente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, establece en su Artículo 40. “...Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental...”

<sup>44</sup> Secretaría de Justicia. Al triunfo definitivo del proyecto liberal en 1867, el gobierno de Benito Juárez estructurala Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública. Siguiendo el espíritu de las Leyes de Reforma le imprime a la enseñanza pública el carácter de laica, gratuita y obligatoria.

Ejército Conservador, ya que los veían como una amenaza que en cualquier momento, podría pasarse al bando contrario.

## 2.6 La Intervención Francesa.

Al término de la Guerra de Reforma, el presidente Juárez decretó la suspensión de pagos de la deuda externa. El 31 de octubre de 1861, Francia, España e Inglaterra (Triple Alianza),<sup>45</sup> acordaron intervenir militarmente en México.

El 19 de febrero de 1862, potencias invasoras aceptaron propuesta mexicana conocida como Tratados de La Soledad, que autorizaba las tropas extranjeras el avance hacia Córdoba y Orizaba, pero reconocía al gobierno de Benito Juárez. España e Inglaterra, advierten el propósito colonialista de los franceses, declararon la ruptura de la alianza el 9 de abril de 1862. El ejército defensor que enfrentó a los invasores, integrado por gente del pueblo, chinacos (hábiles jinetes del campo armados con machete, lanza y reata), estaba compuesto por 5,000 hombres, divididos en 1/er. Batallón de cazadores, 1/er. Regimiento de Línea, 1/er. Batallón de Zuavos, 1/er. Batallón de Fusileros de Marina, 1/er. Regimiento de Infantería y varias unidades de Artillería y Servicios.

El General Carlos Latrille, Conde de Lorencez, al mando de uno de los ejércitos más experimentados y poderosos de su época, cayó derrotado en la batalla de Puebla por las tropas mexicanas comandadas por el general Ignacio Zaragoza, que en esa histórica jornada abatieron el orgullo francés.

Napoleón III ordenó incrementar el efectivo expedicionario. El general Elías Forey, sustituyó a Lorencez, y tomó Puebla el 16 de marzo de 1863. En 1864, llegó a nuestro país Maximiliano de Habsburgo, con el apoyo de los franceses estableció el 2/o. Imperio, para el efecto trajo tropas austriacas y belgas, apoyadas por militares conservadores mexicanos,

---

<sup>45</sup> La 2/a. Intervención Francesa en México, originó el 2/o. conflicto armado entre México y Francia. El gobierno mexicano encabezado por Benito Juárez, anunció la suspensión de los pagos de la deuda externa en 1861, Francia, Reino Unido y España formaron una alianza por la Convención de Londres y anunciaron su intención de enviar tropas a México. En el Derecho Internacional de la época no se conocía la Doctrina Drago, (1902, el ministro de relaciones exteriores argentino, Luis María Drago, en respuesta al no cumplimiento de la Doctrina Monroe por parte de E.U.A., Estableció que ningún poder extranjero puede utilizar la fuerza contra una nación americana para el cobro de una deuda. Proviene de ideas de Carlos Calvo, quien propuso prohibir la intervención diplomática hasta que no estuvieran agotados los recursos locales. La Doctrina Drago es una respuesta a las acciones de Gran Bretaña, Alemania e Italia, quienes impusieron un Bloqueo Naval a Venezuela a finales de 1902, en respuesta a la gran deuda de Venezuela que el presidente Cipriano Castro se negaba a pagar.

Maximiliano, archiduque de Austria, fue coronado Emperador de México.

Este hecho derivó en la promulgación del 10 de abril de 1865, mediante la cual Maximiliano de Habsburgo (Fernando Maximiliano I Von Habsburgo-Lorena) decretó:

“...A fin de preparar la organización definitiva del Imperio, habiendo oído a consejo de ministros y de Estado, decretamos el siguiente Estatuto provisional del Imperio Mexicano”. Emite atribuciones a cada uno de los departamentos ministeriales, siendo los del Ministerio de Guerra: “...Artículo 22.- Corresponde a este Ministerio: I.- La ejecución de las leyes y reglamentos militares, II.- El reclutamiento, dotación y organización del ejército; III.- Los movimientos y operaciones militares, IV.- La inspección, policía y disciplina del ejército, V.- El hospital de los veteranos de la independencia e inválidos, y los hospitales militares, VI.- El arreglo del personal de los estados mayores, guardia palatina, tropas de todas las armas, servicios administrativos y servicios de sanidad, VII.- Hacer propuestas para las recompensas militares, VIII.- Los establecimientos de artillería, ingenieros y el material de ambos; IX.- Las plazas de guerra y fortalezas; X.- La justicia militar; XI.- Los equipajes y transportes militares, forrajes y víveres, vestuario, camas de tropa, campamentos, remonta de la caballería, monturas, sueldos y gratificaciones de toda especie; XII.- El depósito y oficinas de los documentos y trabajos relativos a la guerra, geodesia, topografía, dibujos y grabados, trabajos y archivos históricos, estadística y biblioteca militares; XIII.- Las cuentas militares y de material; XIV.- Pensiones y socorros; XV.- Registro civil del ejército; XVI.- Hojas de servicios; XVII.- Colonias militares y tropas presidiales; XVIII.- La contabilidad general de su ministerio y oficinas, sus presupuestos, libramiento para gastos y el archivo especial de su ramo.”

Este imperio desapareció en 1867, los mexicanos avanzaron hacia el centro del país derrotando a las tropas imperiales en Querétaro, por lo que Maximiliano y los generales conservadores Miguel Miramón y Tomás Mejía fueron fusilados, iniciándose la reconstrucción nacional.

La resistencia patriótica pronto reconstruyó los ejércitos republicanos y restauró a Juárez en el gobierno, considerado uno de los líderes históricos más populares de México, durante su gobierno instituyó reformas trascendentales para el Estado y forma de gobierno.

## 2.7 El Porfiriato.

Con la caída de Maximiliano, México recuperó su soberanía. El Presidente Benito Juárez se dedicó a reorganizar la administración civil y militar, reduciendo el efectivo del Ejército. El 18 de julio de 1872, falleció el Benemérito de las Américas y, el Licenciado Sebastián Lerdo de Tejada asumió la presidencia por Ministerio de Ley. Su gobierno transcurrió sin gloria para el Ejército hasta que fue depuesto al pretender reelegirse.

El Plan de Tuxtepec, fue lanzado el 1/o. de enero de 1876, nombrando a Porfirio Díaz como jefe del movimiento, cuyo propósito era evitar la reelección de Sebastián Lerdo de Tejada quien renuncia a la Presidencia, la cual fue asumida el 28 de noviembre de 1876 por el general Porfirio Díaz,<sup>46</sup> quien había entrado triunfante a la capital el 21 del mismo mes, tomó el poder y lo ejerció hasta 1911.

En la presidencia de Porfirio Díaz el 13 de mayo de 1891, el Congreso expide un decreto sobre la administración pública que será la primera disposición orgánica sobre la administración centralizada, la cual funciona durante el largo periodo de gobierno, este precepto señala como deben distribuirse las funciones en las Secretarías de Estado incluyendo a la Secretaría de Guerra y Marina.

El General Porfirio Díaz mejoró el Ejército; creó el Cuerpo Especial de Estado Mayor, que tenía como función formar la Carta General de la República, redujo las unidades y las que quedaron las profesionalizó. Creó varios planteles como la Escuela Naval Militar, Escuela Militar de Aspirantes y la Escuela Militar de Esgrima.

Durante este periodo resplandece el Colegio Militar al pasarse de las instalaciones del Arzobispado en Tacubaya, a Chapultepec; formando grandes militares que destacaron en campos de la ingeniería, industria, finanzas, arte, periodismo, literatura, etc. Se modernizó el armamento y la industria militar, se compró maquinaria en Europa, se dio mantenimiento a

---

<sup>46</sup> José de la Cruz Porfirio Díaz; Oaxaca, 1830 - París, 1915 Militar y estadista mexicano que fue presidente de México. En 1845 comenzó sus estudios en el Seminario y posteriormente trabajó como profesor en el Instituto, como armero y como carpintero. Fue discípulo del liberal Benito Juárez, futuro presidente, quien impartía Derecho Civil en el Instituto de Ciencias. Siete siglos de historia, Editorial. Gustavo Casasola, México 1997. Consultada el 16 de junio 2011.

las armas, se impulsó la invención de tecnología militar al crearse el Sistema Mondragón<sup>47</sup> para la artillería y los fusiles, se hicieron maniobras con fuego real para el Ejército y la Armada, a fin de mantenerlos operativos y adiestrados.

Durante el período de la dictadura porfirista, la administración pública central sufre dos cambios importantes: en 1891 la inclusión de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y en 1905, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes con lo cual, las Secretarías aumentaron a ocho.

Durante esos 35 años de dictadura, el país abrió sus puertas a los capitales extranjeros, se modernizó la economía pero se acentuaron las desigualdades sociales, dando pie a la revolución mexicana.

## **2.8 La Revolución.**

Desde los inicios del gobierno del general Porfirio Díaz existieron opositores a su régimen, anti reeleccionistas que se multiplicaron en el siglo XX formaron clubes y asociaciones cívicas que constituyeron el sistema ideológico de la Revolución Mexicana.

Cuando Francisco I. Madero se postuló para la presidencia de la República y fue encarcelado, promulgó el Plan de San Luis el 5 de octubre de 1910, llamando a los mexicanos a empuñar las armas para terminar con el régimen porfirista, el 20 de noviembre de 1910.

Los generales Pascual Orozco, Francisco Villa y otros caudillos, comenzaron la lucha armada y con la toma de Ciudad Juárez Chih., el 10 de mayo de 1911, obligaron al general Porfirio Díaz a renunciar a la presidencia y exiliarse. Su lugar fue ocupado interinamente por el Lic. Francisco León de la Barra. Celebradas las elecciones presidenciales, Francisco I. Madero resultó electo para ocupar la primera magistratura, el 6 de noviembre de 1911.

---

<sup>47</sup> El General Manuel Mondragón fue el creador de nuevos rifles militares, en 1896 recibió patentes por su tiro recto de rifle de cerrojo con bloqueo de tornillo rotativo. Más adelante fueron construidos para cartuchos especiales de 5 a 6 mm de calibre, desarrollo un sistema de mejora de la recámara de norma mexicana municiones para fusil militar, 7x57mm Máuser. Patentado en 1907, fue adoptada oficialmente por el Ejército en 1908 como "Fusil Porfirio Díaz Sistema Mondragón", y las órdenes de fabricación se emitieron con base en Suiza. Los disturbios políticos en México, ocasionaron que pocos rifles Mondragón llegaran a México, la mayoría fueron dejados en Suiza, y más tarde fueron comprados por los alemanes. Con treinta años en el poder, el General Porfirio Díaz, logro estabilidad económica y social en México, a costa de la opresión del pueblo que ya se encontraba descontento con el gobernante.

El 9 de febrero de 1913, Madero marchó a Palacio Nacional escoltado por los cadetes del Colegio Militar, quienes reafirmaron su histórico compromiso de lealtad con las instituciones legalmente establecidas, ante la sublevación de Los generales Félix Díaz, Bernardo Reyes y Victoriano Huerta que culminó con la muerte del Presidente Francisco I. Madero.

Al morir el presidente Madero no tardó en resurgir la inconformidad. El 19 de febrero de 1913, marcó el nacimiento del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; ya que en esta fecha, Venustiano Carranza, siendo Gobernador de Coahuila, desconoció el régimen de Huerta, proclamó el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, se auto nombró Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, llamando a los mexicanos a luchar contra el gobierno de Victoriano Huerta.

Las tropas revolucionarias avanzaron triunfantes hasta llegar cerca de la ciudad de México, firmando los tratados de Teoloyucan, por los que el ejército federal incondicionalmente queda disuelto, entregando el armamento y las zonas controladas a los revolucionarios, con lo que concluye la lucha armada, sin embargo, se inició la lucha de facciones entre constitucionalistas y convencionalistas (villistas y zapatistas), por lograr controlar el territorio nacional, en la que salieron victoriosos los primeros en 1915, con lo que se inició la pacificación y reorganización del país, dando como resultado la promulgación de la Constitución de 1917 y con ella la creación del Ejército Mexicano, nacido de la revolución.

## **2.9 La Post-revolución.**

Los principios de la revolución fueron consagrados en la Constitución de 1917 promulgada por Venustiano Carranza, la más avanzada del mundo en su época y aún vigente, en la que se instauro el Federalismo Mexicano.<sup>48</sup> Es precisamente Venustiano Carranza quien expide, en abril de 1917, la Primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por medio de la cual se establecen cinco Secretarías y se introduce el concepto de Departamentos de Estado como dependencias auxiliares del presidente en los asuntos de carácter técnico.

---

<sup>48</sup> Se puede hablar de federalismo cuando en un sistema político los elementos estructurales de decisión del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, burocracia política, etc.) están presentes en los dos niveles de gobierno, federal y estatal y su existencia está garantizada por la Constitución y no puede ser allanada por la intervención de algunos de los niveles. Por su parte, Dieter Nholendefinefederalismo como una forma de organización política en la cual las funciones y ámbitos de tareas se reparten de tal manera entre los estados miembros y el Estado central, que cada nivel estatal puede tomar decisiones políticas en varios ámbitos estatales.

La estructura emanada de esa primera ley contempla cambios a nivel de las Secretarías: unifica asuntos relacionados con el exterior y el gobierno interno del país, en la Secretaría de Estado; desaparece la Secretaría de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; desaparece la función de colonización de la Secretaría de Fomento; y se crea la Secretaría de Comunicaciones, bajo el concepto de departamentos los primeros que existieron fueron: Judicial, Universitario, Bellas Artes y Salubridad Pública.

El propio Carranza, en diciembre de 1917, deroga la ley y decreta la Segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se vuelven a separar las funciones del interior y del exterior, creando una Secretaría para cada uno de estos asuntos; a la Secretaría de Comunicaciones se añade la función de las Obras Públicas; desaparece el ramo del Fomento de la de Industria y Comercio a la que se le añade, el ramo del Trabajo; Fomento pasa a formar parte de la Secretaría de Agricultura.

Estas modificaciones dan lugar a siete Secretarías para el sector central y los Departamentos aumentaron a cinco, con la creación de los de Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles, Aprovisionamientos Militares y el de la Contraloría. Desaparece el Departamento Judicial.

En este contexto Venustiano Carranza quiso imponer como candidato a la Presidencia a Manuel Bonilla, por lo que Adolfo de la Huerta, Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón lanzaron el “Plan de Agua Prieta”, Carranza tiene que huir rumbo a Veracruz, pero es asesinado en Tlaxcaltongo, Puebla, el 21 de mayo de 1920. Después del asesinato de Carranza, asume la presidencia de la República Adolfo de la Huerta en calidad de presidente interino.

Meses después, Álvaro Obregón llega a la presidencia (1920-1924). Su gobierno se caracterizó por el impulso a los programas sociales, y lo demuestra con la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública como parte de la administración pública central y la consecuente desaparición del Departamento Universitario y Bellas Artes, cuyas funciones son asumidas por la nueva Secretaría. También desaparece el Departamento de Aprovisionamientos Generales y se crea el Departamento de Estadística Nacional.

Desde 1920 a 1927 se gestaron y abdicaron una serie de sublevaciones que impusieron cambios al Ejército recién constituido. En 1923 el general Obregón apoyó la candidatura del general Plutarco Elías Calles, Adolfo de la Huerta encabezó una nueva rebelión conocida como “Delahuertista”, pero fue derrotado por el general Obregón.

En 1925 se estableció un plan para profesionalizar al Ejército surgido de la Revolución, para el efecto, el general Joaquín Amaro, Secretario de Guerra y Marina, reestructuró la educación militar, creó nuevos planteles como la Escuela Telegráfica, remodelo los cuarteles militares, se publicaron nuevas Leyes y Reglamentos. Se crearon el Estado Mayor General y la Inspección General del Ejército, se mandaron a generales al extranjero como agregados militares, se crearon varias escuelas como la Superior de Guerra, de Veterinaria, de Aplicación para las Armas, para la tropa y para sus derechohabientes, entre otras.

En 1926, en el occidente de nuestro país grupos de católicos se levantaron en armas contra el gobierno del general Calles, por considerar que la iglesia católica era hostilizada. La rebelión<sup>49</sup> concluyó en julio de 1929 al firmarse los tratados de paz entre la iglesia y el Estado.

En enero de 1927, Calles propone una enmienda a la Constitución para que el Presidente pueda ser reelecto en un segundo período no consecutivo. Esta reforma se realizó para que Obregón fuera reelecto. Un año más tarde, se vuelve a modificar la Constitución para ampliar de cuatro a seis años el período presidencial.

En este mismo año los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco R. Serrano se revelaron ante la reelección del general Álvaro Obregón, por lo que tropas gubernamentales rápidamente acabaron con la sublevación. Obregón es reelecto el 1º de julio de 1928 y asesinado dos días después. Emilio Portes Gil ocupa la presidencia en calidad de interino, el 30 de noviembre del mismo año y concluye sus funciones en febrero de 1930. La acción más importante que se da en ese período es la creación del Departamento del Distrito Federal. Dos años más tarde, se dio la rebelión escobarista que fue rápidamente liquidada.

---

<sup>49</sup> La rebelión cristera se inició en julio de 1926 extendiéndose, entre mediados de 1927 y fines de 1929, por casi toda la República Mexicana. No solo se efectuó en los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas y Querétaro, sino que esta zona fue la de mayor efervescencia y actividad. Se han comprobado levantamientos en el norte, hasta Bacúm, Sonora, Concepción del oro en Zacatecas y Parras y Saltillo en Coahuila, además por el sur hasta Tapachula, Chiapas.

En 1929, las distintas corrientes revolucionarias se unificaron formando un sólo partido, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), hoy Partido Revolucionario Institucional. El 22 de noviembre un grupo de políticos afines a Plutarco Elías Calles se reunieron en la casa de Luis L. León, en la calle de Londres número 156 de la ciudad de México, para iniciar los trabajos de organización del PNR. Algunos políticos del grupo fueron: Gonzalo N. Santos, Emilio Portes Gil, José Manuel Puig Casauranc, Manuel Pérez Treviño, Manlio Fabio Altamirano, David Orozco y Aarón Sáenz, fungiendo como primer presidente del comité directivo el Gral. Plutarco Elías Calles, Luis L. León como secretario general y el general Manuel Pérez Treviño como tesorero. Surgido el 5 de enero de 1929 como un partido de corrientes, de fuerzas políticas distintas pero afines, provenientes del movimiento de 1910, se convocó a una convención, que se llevaría a cabo el 4 de marzo de 1929 en la ciudad de Querétaro para formalizar los estatutos de la nueva organización y presentar al candidato presidencial del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

En consecuencia, este partido sería la institución más poderosa para la competencia política, y el lugar adecuado para diseñar los primeros acuerdos y prácticas en la lucha por el poder público. Así pudo auspiciar relevos de gobierno por medio de elecciones y en condiciones de estabilidad social. Concebido como un partido integrado por el pueblo, tendría carácter de tutelar los derechos de los trabajadores, ya que su creciente ascenso en la participación política por medio de movilizaciones populares reclamaban una mayor participación en los asuntos del Estado y la más equitativa distribución de la riqueza, lo que de inicio le dio un carácter netamente socialista al partido, en contra de los elementos de centro derecha y extrema derecha que estaban proliferando en el país. El Partido Revolucionario Institucional es un partido que lleva de existencia más de 80 años, y permaneció 70 años en el poder hasta su alternancia en las elecciones presidenciales de julio de 2000 pasado, cuando ganó el candidato del Partido de Acción Nacional.

De febrero de 1930 y hasta septiembre de 1932 Pascual Ortiz Rubio ocupa la presidencia de la República, a la cual renuncia dos años antes de concluir su mandato.

Abelardo Rodríguez concluye el período de su antecesor y en 1933, como consecuencia de la situación económica prevaeciente en el país a raíz de los efectos de la gran crisis que azotó al mundo, propone la creación de la Secretaría de la Economía Nacional que vendría a

sustituir a la anterior Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Crea el Departamento del Trabajo, en 1934 se modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para suprimir los Departamentos de Contraloría y el de Estadística Nacional y se crea el Agrario.

A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, los Decretos del 14 de abril y 31 de diciembre del mismo año, así como los del 6 de abril de 1934 y 31 de diciembre de 1935 ratifican la existencia de la Secretaría de Guerra y Marina, incluyendo sus funciones, cambiando la redacción en algunos aspectos. Se incrementa el artículo 11:

“...Corresponde al departamento de aprovisionamientos generales, la adquisición por compra o fabricación, de todos los elementos necesarios para el funcionamiento de las dependencias del gobierno federal con las siguientes excepciones: II.- El departamento de establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares, queda autorizado para adquirir las materias primas, herramientas y maquinaria necesaria para su funcionamiento. Y el artículo 12.- corresponde al departamento de establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares: I.- Fábrica nacional de cartuchos, II.- Fundición nacional de artillería, III.- Laboratorio de municiones y artificios, IV.- Fabricas nacionales de pólvora, V.- Maestranza nacional, VI.- Almacenes generales de armas, municiones y equipos del ejército, VII.- Fábrica nacional de armas, VIII.- Almacén y fabricas de medicinas, ropa, útiles, enseres e instrumentos, de la proveeduría general de hospitales militares, de puestos de socorro y de servicios militares en campaña, IX.- Talleres de aviación, X.- Fábrica de calzado, de uniformes, curtiduría y demás que se establezcan.”

La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, es el nombre con el que fue promulgada la cuarta ley de las Secretarías de Estado el 6 de abril de 1934, entre las ocho Secretarías que asigna la ley, en su artículo 5/o. aparece la Secretaría de Guerra y Marina y destacan sus nuevas atribuciones:

“...XXI.- Movilización del país en caso de guerra; XXII.- Planes para la defensa nacional. En el Artículo 13 correspondiente al departamento de establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares se incrementa la adquisición de material aeronáutico y los talleres nacionales de aeronáutica.”

La quinta ley de las Secretarías de Estado, del 31 de diciembre de 1935, entra en vigor el 1/o. de enero de 1936, reforma:

Fracción “XVIII.- Adquisición de materiales destinados al Ejército y Armada Nacionales”; para pasar con diferente contenido a la fracción “XXIII.- Manufactura y adquisición de armamento, municiones, vestuario, y toda clase de materiales destinados al ejército y a la armada”; y “XXIV.- Para ese efecto dependerán de dicha Secretaría”, por su parte, se adjudica como nuevo destino a la fracción “XVIII.- Sanidad militar”. Las funciones XXIII y XXIV, otorgadas en esta ley a la Secretaría de Guerra y Marina sustituyen a las correspondientes al departamento de estacionamientos fabriles y aprovisionamientos militares, en el artículo 13 de la ley de secretarías del 6 de abril de 1934.

La Secretaría de Guerra y Marina cambia su denominación por el de Secretaría de la Defensa Nacional, según el Decreto publicado el 1/o. de noviembre de 1937.

Cabe señalar, que la última rebelión la encabezó el general Saturnino Cedillo en San Luis Potosí en 1938, fue rápidamente controlada por las tropas leales a las instituciones legalmente establecidas.

## **2.10 De la Segunda Guerra Mundial a nuestros días.**

Lázaro Cárdenas toma posesión de la presidencia el 30 de noviembre de 1934. A lo largo de su administración destaca la nacionalización de los ferrocarriles (junio de 1937), la creación de la Comisión Federal de Electricidad (agosto de 1937) y la expropiación petrolera (marzo de 1938). En este lapso la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado sufre dos modificaciones, en diciembre de 1935 da lugar a la creación de tres nuevos departamentos: Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, Departamento de Educación Física y el Departamento Forestal de Caza y Pesca.

A raíz de los movimientos fascistas en Europa, en 1936 se crea como aglutinante del movimiento obrero la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y, dos años después para el ala ejidal la Confederación Nacional Campesina (CNC), ambas organizaciones se adhieren al partido dominante.

En el contexto de la preguerra y de la necesidad de los Estados Unidos por establecer la defensa hemisférica en América Latina, México resultaba un punto estratégico no sólo por su petróleo, sino por la cercanía a territorio estadounidense, lo que podía vulnerar la seguridad de ese país, sí México continuaba sus tratos comerciales con Italia y Alemania, representaba un peligro.

El 1/o. de septiembre de 1939, el Ejército de Alemania invade Polonia, inicia la conflagración bélica que habría de convertirse en la más grande de la historia.

Cuando Estados Unidos se percató que el presidente Lázaro Cárdenas había decidido no permitir la instalación de bases militares en nuestro territorio, por ser un acto que podía violar nuestra soberanía, buscó mediante préstamos cuantiosos que México fortaleciera sus instalaciones vitales para la guerra: Puertos y Aeropuertos.

Se dice de acuerdo a lo publicado por el New York Times que dicho país prestó a México diez millones de dólares (préstamo inicial) así como también el envío de 60 expertos de la Marina y la Fuerza Aérea para capacitar a militares mexicanos.

Derivado de los compromisos y acuerdos contraídos entre ambos países, México tuvo que garantizar a los Estados Unidos, que la capacitación y los préstamos estaban siendo empleados en fortalecer a la Armada y a la Fuerza Aérea, ya que debe recordarse que ninguna otra guerra hasta ese momento había evidenciado la importancia de la Marina y de la Aviación.

En su momento se consideró que una manera de fortalecer a la Armada, era precisamente separándola del Ejército y dotándola de una estructura orgánica acorde a las necesidades de ese entorno histórico, que sólo a través de elevarla hasta el rango de Secretaría de Estado, se podría lograr.

En esta tesitura, el gobierno mexicano decidió por disposición jurídica de 30 de diciembre de 1939 crear el Departamento de Marina, separándolo de la Secretaría de la Defensa Nacional para convertirla en Departamento Autónomo. Esta ley deja sin cambios las fracciones I, III y IV que son exclusivas de la Defensa Nacional, abroga las fracciones X, XIII y XVI, se traslada

la fracción II al recién creado Departamento de Marina Nacional; la fracción V se convierte en la fracción IV; el resto de las fracciones se integran al artículo 15 de la citada ley. Ya en el período presidencial de Manuel Ávila Camacho (1940-46), el Departamento de Marina se convierte en Secretaría de Marina.

Empujado por las circunstancias el 11 de septiembre de 1940 se promulga en México la Ley del Servicio Militar Obligatorio para todos los mexicanos entre los 18 y los 40 años de edad.

De acuerdo con esas modificaciones, la Administración Pública central quedó integrada por diez Secretarías: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Asistencia Pública y cinco Departamentos: Trabajo, Agrario, Salubridad Pública, Asuntos Indígenas, del Distrito Federal.

En el periodo de 1940 a 1976 la administración centralizada fue regida por dos leyes emitidas en 1946 por Miguel Alemán Valdez y en 1958 por Adolfo Ruiz Cortinez. Estas leyes fueron muy similares a las heredadas por el General Lázaro Cárdenas, pues persistían las mismas Secretarías y los mismos Departamentos con funciones similares.

En este periodo se crea el Banco del Ejército y los reglamentos internos de la Secretaría de la Defensa Nacional, el 24 de diciembre de 1958 Adolfo López Mateos expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, entra en vigor el 1/o. de enero de 1959 deroga la anterior y abroga su reglamento, sin embargo permanecen dependencias tradicionales como la Secretaría de la Defensa Nacional. Declarada la guerra a las potencias del eje, el gobierno mexicano colabora con el gobierno estadounidense, enviando al grupo de perfeccionamiento de aeronáutica a los Estados Unidos en julio de 1944, y a partir del 1o. de enero de 1945 recibió la denominación oficial de Fuerza Aérea Expedicionaria, conocida como Escuadrón 201.

A fin de contar con la organización suficiente para la defensa del país, se formaron comités regionales de defensa civil,<sup>50</sup> integrados por organizaciones sociales, instituciones públicas y

---

<sup>50</sup> La Defensa Civil es una organización con apoyo gubernamental, que opera en la mayoría de los países, y tiene como objetivo apoyar a las poblaciones que habitan en zonas vulnerables para hacer frente a los desastres naturales. La Defensa Civil actúa en todos los estadios de la gestión integral de riesgo:

el pueblo en general. Estos quedaron bajo la dirección de autoridades militares designadas por la Secretaría de la Defensa Nacional.

Miguel Alemán asume la presidencia de la República en 1946 y al principio de su mandato, en diciembre, modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa dentro de la cual se creó la Dirección de Organización Administrativa.<sup>51</sup> Como consecuencia de esta modificación, el número de Secretarías asciende a trece y el número de Departamentos se reduce a dos, ya que algunos de ellos habían pasado a ser Secretaría o sus funciones incorporadas a una de las ya existentes. Por lo anterior, sólo se conservan el Departamento Agrario y el del Distrito Federal.

Con la llegada al poder del Lic. Miguel Alemán Valdés, finalizó la etapa correspondiente a los mandatarios militares, durante su gobierno se creó el Departamento de Industria Militar; para evitar la fuga de divisas y que nuestro país fuera autosuficiente en esa materia. De igual manera, creó el Banco del Ejército.<sup>52</sup> A partir de la década de los 50's, el Ejército y Fuerza

---

\* En la prevención, a largo plazo, a medio plazo y a corto plazo; \* Es la encargada de declarar la alerta, la emergencia; \* Coordina las acciones destinadas a mitigar las situaciones de emergencia; \* Participa en los programas de reconstrucción, una vez pasada la situación de emergencia. También es un conjunto de personas representativas de una comunidad, que desarrollan y ejecutan actividades de Defensa Civil en un determinado lugar, orientando las acciones a proteger la integridad física de la población y su patrimonio, ante los efectos de los fenómenos naturales o tecnológicos que generan desastres. El Comité de Defensa Civil es la célula básica operativa del Sistema Nacional de Defensa Civil, donde genera y propaga el accionar de la Defensa Civil a nivel nacional. Tiene carácter permanente, por lo tanto, su funcionamiento es continuo, distinguiéndose dos etapas, en la Prevención y en la Atención de Desastres. Los Comités de Defensa Civil se organizan internamente en Comisiones. Las clases de Comités de Defensa Civil pueden ser: Regional, Provincial, Distrital. También pueden constituirse Comités de Defensa Civil en los Caseríos o Anexos, donde exista autoridad municipal. Organización y dirección. La Defensa Civil se concibe como un sistema de medidas defensivas de carácter estatal, llevadas a cabo en tiempo de paz y durante las situaciones excepcionales, con el propósito de proteger a la población y a la economía nacional contra los medios de destrucción del enemigo y en los casos de desastres naturales u otros tipos de catástrofes, así como de las consecuencias del deterioro del medio ambiente. También comprende la realización de los trabajos de salvamento y reparación urgente de averías en los focos de destrucción o contaminación. El organismo gubernamental encargado de la seguridad de la nación dirige la defensa civil mediante sus instancias integrantes. Las características de la defensa civil son: \* Comunitaria, porque organiza reuniones y pláticas informativas al pueblo; \* Informativa porque da a conocer a la población que carece de cualquier información que ayude a evitar daños y malos resultados durante y después de un desastre; \* Preventiva porque mantiene alertado y prevenido al pueblo de posibles desastres aproximándose o de menores acercándose después del desastre. También se le llama preventiva porque toda su labor, tanto solidaria, informativa como comunitaria tratan de prevenir daños y malos resultados del desastre; \* Solidaria porque ayuda a las personas que sufrieron daños tanto psicológicos, físicos como materiales, toda sin interés directo de la persona a la que ayuda. Fuente Siete siglos de historia gráfica, Editorial. Gustavo Casasola, México 1998.

51 Corresponden a la Dirección General de Organización Administrativa las siguientes funciones: **a.** Analizar y evaluar las estructuras organizativas de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. **b.** Promover la adecuación estructural y funcional de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. **c.** El desarrollo de las medidas que adopte el Gobierno. **d.** Impulsar la implantación y el desarrollo de procesos informáticos de ayuda a la gestión de recursos humanos. <http://www.mailxmail.com/cursos/informatica-administracion-publica-2/direccion-general-organizacion-administrativa>. Consultada el 19 julio 2011.

52 Banco del Ejército.- El 15 julio 1947 inició operaciones el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, bajo la figura jurídica de una Sociedad Anónima de Capital Variable. Ha evolucionado a la par del desarrollo experimentado por el Sistema Financiero Mexicano y actualmente se organiza bajo la figura de las denominadas Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca de Desarrollo que forman parte de la Administración Pública Federal, personalidad jurídica y patrimonio propios. El Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C., (Banjercito) conforme a su Ley Orgánica tiene como objetivo prioritario el proporcionar el servicio de banca y crédito a un sector estratégico de la Sociedad Mexicana: los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México. [http://www.banjercito.com.mx/site/siteBanjer/Bicentenario/BanjercitoMovil/conoce\\_banjercito.html](http://www.banjercito.com.mx/site/siteBanjer/Bicentenario/BanjercitoMovil/conoce_banjercito.html). Consultada el 18 de julio 2011.

Aérea Mexicanos comienzan su modernización a la par de las crecientes necesidades nacionales.

Durante la administración encabezada por Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958), no se dan cambios de relevancia. En el siguiente período de 1958 a 1964, encabezado por Adolfo López Mateos, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, vuelve a ser modificada para crear la Secretaría del Patrimonio Nacional que sustituye a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Se crea también la Secretaría de la Presidencia, la de Obras Públicas cuyas funciones estaban anteriormente ligadas a la de Comunicaciones, la Secretaría de Economía se sustituye por la de Industria y Comercio y, finalmente, se crea el Departamento de Turismo.

Lo más relevante en la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), es la creación de la Comisión de Administración Pública como órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia con el objeto de iniciar los trabajos tendientes a una reforma administrativa, principalmente en lo que atañe a su sector paraestatal que se había ido desarrollando en forma desmesurada. Esta Comisión tiene como antecedente la Dirección de Organización Administrativa de la época alemanista.

El período de gobierno de Luis Echeverría (1970-76), se caracteriza por expansión desordenada del sector paraestatal. En 1971 crea la Dirección General de Estudios Administrativos dependiente de la presidencia, sustituye a la Comisión creada por su antecesor. Se transforman en Secretarías los Departamentos Agrarios y de Turismo.

Entre 1976 y 1982 José López Portillo emite la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que sustituye a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que fue la que normó el comportamiento del sector central de la administración pública desde 1917.

Arribamos al estudio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, vigente desde el 1/o. de enero de 1977, la cual retoma intactas las funciones y despachos que corresponden a la Secretaría de la Defensa Nacional, quedando en el artículo 29 el despacho de los asuntos ya sentados, con excepción de la fracción XVI:

---

“ Intervenir en la expedición de permisos para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluyan las armas expresamente prohibidas por la ley, y aquellas que la nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional”, con excepción de lo consignado en la fracción XXIV del artículo 27 “...reglamentar y autorizar la portación de armas por empleados federales, así como vigilar y expedir permisos para el transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.”

Esta Ley estipula que la administración pública central está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. En la primera Ley promulgada en 1976, la Procuraduría General de la República formaba también parte del sector central. Por su parte, la administración pública paraestatal está integrada por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos. Lo novedoso de la nueva ley es que incorpora al sector paraestatal a la Administración Pública Federal y por lo tanto, sujeto de ser regulado por dicha ley. Anteriormente, el sector estaba regulado por la Ley para el Control de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

A nivel central, los cambios más relevantes durante este período son la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; destaca la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos que sustituyó a la anterior Dirección General, encargada de los estudios conducentes a la reforma administrativa. A partir de aquí la Secretaría de la Defensa Nacional tiene que gestionar y justificar su presupuesto.

De acuerdo con lo anterior, la estructura administrativa del sector central bajo la nueva ley, era la siguiente: Secretarías: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, Pesca; Departamentos: Distrito Federal.

Bajo esta administración, el desarrollo del país se concibe bajo tres rubros: la reforma administrativa, la reforma política y la alianza para la producción. El *boom* de los energéticos

a nivel mundial y el "descubrimiento" de nuevos yacimientos petroleros en nuestro país, hizo pensar en la necesidad de idear formas novedosas de administrar los recursos. De 1982 a 1988, asume la presidencia de la República Miguel de la Madrid, quien lanza un decreto de reforma y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por medio del cual se crea la Secretaría de la Contraloría General y modifica tres Secretarías: la de Patrimonio y Fomento Industrial, se convierte en la de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la de Comercio se transforma en la de Comercio y Fomento Industrial y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. A lo largo de este sexenio, una de las preocupaciones fundamentales fue la moralidad en el desempeño de la función pública, De la Madrid pareció darle mayor importancia a la simplificación administrativa e inició, el proceso de descentralización.

Mediante decreto emitido por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se crea la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986, dicho ordenamiento, pese a las reformas que ha experimentado, conserva intactas las misiones del Ejército y Fuerza Aérea, como lo señalan los siguientes artículos:

“...Artículo 1/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes: I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas. Artículo 2/o. Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales. Artículo 3/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos deben ser organizados, adiestrados y equipados conforme a los requerimientos que reclame el cumplimiento de sus misiones...”

En 1988, asume la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari. Durante este sexenio se realizan nuevas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para eliminar la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones relativas a planeación y programación del presupuesto público serían absorbidas por la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, conserva tareas de administrar, controlar e inspeccionar la hacienda pública federal, así como dirigir la política monetaria y crediticia, manejar la deuda pública y todas aquellas operaciones relacionadas con el sistema bancario.<sup>53</sup>

La descentralización iniciada en el sexenio anterior, fue llevada al extremo. La modernización de este sexenio fue entendida y explicada en el Plan Nacional de Desarrollo como el camino para la realización de los objetivos nacionales. En el mismo Plan se señala que modernizar el Estado implica ser eficaz, "...eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales..., ya que su fuerza económica no radica en su tamaño si no en los ámbitos del quehacer productivo...". El sector paraestatal se redujo a su mínima expresión y el producto de las ventas realizadas fue destinado a programas como el de Solidaridad,<sup>54</sup> que en forma paliativa, dio solución a algunos de los problemas más graves que afecta a nuestra población, la pobreza.

En su primer Informe de Gobierno, Salinas se refiere a la modernización como: "...una forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar y para distribuirla equitativamente. Quiere decir, el compromiso de respetar la iniciativa comunitaria y la superación personal; y de la ineludible necesidad de aumentar el peso ciudadano y el de las organizaciones sociales en la formación y en la conducción del Estado."

En diciembre de 1994, asume la presidencia de la República Ernesto Zedillo. Al inicio de su gestión entran en vigor las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en esencia se armoniza con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, decretado por el Congreso de la Unión el 26 de junio de 1994, el cual establece en su artículo primero que el Estatuto constituye la norma de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, razón por la que, debe entenderse que ya no es una dependencia de la Administración Pública Federal, sino que se convierte en una instancia autónoma de gobierno para el Distrito Federal.

---

<sup>53</sup> Villalpando, Cesar, José Manuel, La evolución histórica jurídica de la administración en México, México, Limusa, 2009.

<sup>54</sup> La política social del salinismo fue concebida a través del Programa Nacional de Solidaridad como su columna vertebral y de las instituciones gubernamentales encargadas de instrumentarlo en México desde el 2 de diciembre de 1988 hasta el 1 de diciembre de 1994 fecha en que Salinas de Gortari deja el poder. Ontiveros Ruíz, G. , La política social en México 1988– 1994: El Programa Nacional de Solidaridad, México, 2005.

Un título separado amerita la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ya que, desde su creación como Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en 1988, bajo la administración de Miguel de la Madrid, hasta la Ley vigente, ha conservado las funciones de organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Otra atribución relevante de esta Secretaría es autorizar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de toda la Administración Pública Federal. Como se puede observar, esta Secretaría tiene una fuerte responsabilidad en materia de modernización administrativa.

El periodo de 1988 a 2000, que comprende la administración de los presidentes Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, en donde la Ley Orgánica de la Administración Pública tuvo ocho reformas dejando de lado a la fracción XVI del artículo 29 publicada el 4 de enero de 1999, relacionada con la creación de la Ley de la Policía Federal Preventiva, las funciones y despachos que corresponden a la Secretaría de la Defensa Nacional quedan intactas. Sin embargo, a través de una serie de mecanismos legales donde se involucra la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de jurisprudencias, se previene la actuación de las Fuerzas Armadas en asuntos de Seguridad Pública, lo que da facultad al Ejecutivo Federal para que utilice a la fuerza militar en cometidos de policía, de inteligencia y lucha anticrimen.

Finalmente se impuso el 2 de julio de 2000, Vicente Fox Quezada abanderado del Partido Acción Nacional (PAN), organización política fundada en septiembre de 1939 por un grupo de mexicanos, inspirados por los ideales políticos del licenciado Manuel Gómez Morín.<sup>55</sup>

Cuando el presidente Fox llega a la titularidad del ejecutivo federal anuncia dos medidas novedosas que se relacionan con la administración pública. La primera fue que los puestos de mayor responsabilidad serían ocupados por los mejores hombres o mujeres y que estos

---

<sup>55</sup> Manuel Gómez Morín (Bato pilas, Chihuahua, 27 de febrero de 1897- 19 de abril de 1972) fue un político mexicano miembro de la Sociedad de Conferencias y Conciertos, fundada para el fomento de la cultura en el ámbito universitario mexicano, y un importante legislador en temas de política monetaria. Falleció el 19 de abril de 1972 en la Ciudad de México, su cuerpo fue trasladado a la Rotonda de las Personas Ilustres el 27 de febrero de 2004, en su sepulcro se colocó una esfera de piedra, horadada en su centro, cuya simetría simboliza el equilibrio de sus convicciones democráticas.

serían seleccionados por “cazadores de talentos”. La administración pública estuvo marcada por prácticas del sector privado.

La Oficina de Innovación Gubernamental creada por el cambio de régimen (PRI-PAN) con el presidente Vicente Fox, fue la encargada de diseñar la propuesta de carácter integral identificada como Agenda de Buen Gobierno<sup>56</sup> que incluye seis ejes, tres llamados procesos: gobierno profesional, gobierno digital y gobierno que busca mejoras regulatorias para obtener a su vez tres resultados: gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad, a través de los seis ejes se pretende modificar la percepción que la ciudadanía tiene del gobierno y recuperar la confianza.

La propuesta modernizadora del gobierno de Vicente Fox desarrollada en dos proyectos, la agenda de buen gobierno y el servicio profesional de carrera, está constituida con un claro sesgo empresarial. En donde la efectividad y competencia aparecen como valores.

La segunda consistió en una propuesta para la formación de una serie de agencias administrativas que se integrarían a la estructura por encima de las Secretarías de Estado. Se rebasaba el marco de la ley orgánica de la administración pública, no quedó claro cuáles serían sus responsabilidades y qué tramo de control le correspondería a cada una de ellas o si tendrían signadas atribuciones propias.

La modernización administrativa tuvo dos centros de operación, la oficina de innovación gubernamental que dependía directamente del presidente y la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

La propuesta modernizadora de Fox fue desarrollada en dos vertientes: La llamada “agenda de buen gobierno” definida por principios gerenciales buscando la competencia y efectividad sin tomar en cuenta impactos de orden social. Para la operación de esta agenda se estableció una vinculación orgánica con distintas dependencias, responsables de las

---

<sup>56</sup> La agenda del buen Gobierno, debe contener conceptos tales como justicia, equidad, transparencia, participación, responsabilidad, respeto y pluralismo, racionalidad y eficiencia como los principios fundamentales en la construcción de un buen gobierno (<http://www.buengobierno.com>). En concordancia con esta agenda internacional, y en respuesta a las nuevas demandas ciudadanas surgidas del cambio democrático que experimentó México en el año 2000, el gobierno del presidente Vicente Fox diseñó una Agenda Presidencial de Buen Gobierno con seis líneas básicas de acción: \* Gobierno honesto y transparente. \* Gobierno profesional. \* Gobierno de calidad. \* Gobierno digital. \* Gobierno con mejora regulatoria. \* Gobierno que cueste menos. Consultada el 22 de julio 2011.

estrategias de la agenda. Respecto a la segunda estrategia, esta se aboca a la puesta en marcha de un “servicio civil de carrera” impulsado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Lo más significativo del periodo 2000-2006 son las reformas a los artículos 73 y 89 de la Constitución General, donde se sancionan las facultades del Legislativo y del Ejecutivo, estas reformas tuvieron impacto en la Secretaría de la Defensa Nacional, ya que marcaron el inicio de sus atribuciones y responsabilidad para garantizar la seguridad nacional a partir de los ámbitos seguridad interior y defensa exterior de la federación, los cuales, ya se encontraban contemplados en la norma suprema.

No obstante, estas prevenciones que fortalecen la actuación del presidente en el uso de las Fuerzas Armadas para asuntos de Seguridad Nacional y de orden interno, no existe precisión en cuanto a las misiones y atribuciones de las fuerzas armadas por la falta de una reforma integral que armonice lo dispuesto por la constitución, por la leyes orgánicas y por la Ley de Seguridad Nacional, a fin de dar certeza jurídica a la actuación cotidiana de las Fuerzas Armadas, situación que diversos sectores de la sociedad mexicana discuten ante y con legisladores durante el año 2011.

En la administración del presidente Vicente Fox, destaca la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en Secretaría de la Función Pública, esta dependencia se ha caracterizado por desregularizar la tramitología gubernamental, derogar un sin número de normas que hacían lento el trabajo burocrático y limitaban el desarrollo, acotándolas a 9 manuales administrativos con un claro contenido gerencial, se intenta transparentar la función burocrática y se dio inicio a la publicidad procedimental de sanciones administrativas y penales para los servidores públicos que se desempeñan al margen de la normatividad y calidad gubernamental.

Esta administración se caracteriza por enfocar su esfuerzo administrativo en el humanismo individual, ajustando la conducta de los actores gubernamentales y de los gobernados a la norma que regula la interacción de los mismos.

Por su parte el presidente Felipe Calderón ha propuesto una reforma política para crear la segunda vuelta en la elección presidencial, la reducción de 500 a 400 diputados federales y de 128 a 96 senadores, la reelección de legisladores federales, alcaldes, regidores y jefes delegacionales hasta por 12 años e incrementar de 2 a 4 por ciento la votación mínima para que los partidos políticos conserven su registro.

Además, para fortalecer las facultades del Gobierno Federal, el mandatario planteó la posibilidad de presentar al menos dos iniciativas preferentes que el Congreso esté obligado a dictaminar y el veto parcial a las leyes y el presupuesto aprobado en el Poder Legislativo, así como introducir la figura del referéndum ciudadano.

Propone que los ciudadanos puedan ser candidatos a cargos de elección popular aunque no estén postulados por ningún partido político, así como reconocer el derecho a presentar iniciativas de ley ante el Congreso por parte de ciudadanos y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo con el jefe del Ejecutivo, estos cambios “representan la transformación más profunda que se haya planteado para las instituciones representativas y de gobierno en mucho tiempo” y “marcarán, sin duda, un punto de inflexión en el devenir político del país”.

Otra reforma importante durante la administración del presidente Calderón es la Reforma Constitucional al sistema de justicia penal, aprobada por el Congreso de la Unión y ratificada por las legislaturas locales, da un vuelco de 180 grados a nuestro sistema penal, que databa de 1917. Una parte de esta reforma, la relacionada con las medidas para combatir la delincuencia organizada, entrará en vigor según se vayan promulgando las distintas leyes secundarias. La otra que establece en México el sistema acusatorio, lo hará en un plazo que no exceda los ocho años.

Este plazo, que en principio pudiera parecer largo, es necesario para su instrumentación. Después de todo, la reforma implicará modificaciones a distintas leyes. En algunos casos, se crearán nuevas figuras. Los jueces de control y de ejecución de sentencias, por ejemplo.

Asimismo, se requerirá infraestructura, como la construcción y operación de las salas donde se desarrollarán los juicios orales e instalaciones para ubicar los institutos de justicia alternativa o sus equivalentes. Además, será necesario hacer un enorme esfuerzo para capacitar a los jueces, agentes del ministerio público, policías, defensores de oficio, peritos y abogados, ya que las reglas del proceso penal serán muy distintas a las que existen hoy. El buen éxito de la reforma exigirá un cambio de mentalidad en la sociedad civil en su conjunto.

Por lo que se refiere a este estudio, en la administración presente destaca la iniciativa de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, ya que ésta propuesta es el primer ejercicio de análisis jurídico y social, después del Constituyente de 1917, sobre la trascendencia que tienen las misiones constitucionales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, siendo sus tareas sustantivas la defensa exterior y seguridad interior del país, este último, en el que se encuadra el combate al crimen organizado, cuando sus acciones rebasan la capacidad de respuesta de las fuerzas de seguridad pública.

En este rubro no omito apuntar que la evolución de la criminalidad en México, es un reflejo de la condición geopolítica y social del país. En primer término considero que la falta de cultura de legalidad, el desprecio de las normas de conducta social y la pérdida de valores, en doscientos años han moldeado una sociedad indolente, en México se ha perdido la confianza, el Estado no ha cumplido eficazmente su papel rector como parte del contrato social, que es sinalagmático, las instituciones han abandonado la educación, los liderazgos son casi leyendas, el compromiso es unipersonal, los dogmas se han apoderado de la razón, la necesidad se apodera de la conciencia y el crimen es un *modus vivendi* que rápidamente transmite su lenguaje y sus anti valores, como una subcultura que se transforma en una aspiración de la juventud sin garantía para el retiro, ni para el honor.

Estos elementos constituyen el caldo de cultivo de una creciente criminalidad que a diferencia de la autoridad, adaptan el avance de la ciencia y la tecnología para alcanzar sus fines ilícitos, antes hablábamos de grupos criminales familiares y locales, hoy tratamos con redes sociales transnacionales, especializadas, diversificadas y compartimentadas.

Si a esta algidez social le sumamos la vecindad geográfica con el país más poderoso y hay que decirlo; el principal productor de armas, el consumidor número uno de drogas, entonces tenemos una combinación aniquilante para cualquier nación, ya que nuestra gente y nuestro territorio es el vector natural para el ingreso y la extracción de cualquier manifestación social antagónica a los intereses nacionales estadounidenses. Es con esta visión y no con argumentos polarizados como se debe definir la involución social en México, lo cual atañe también al fenómeno delictivo.

Hay que regresar a lo básico y a lo sencillo, educar en la casa, enseñar con ejemplos, en la escuela resolver e innovar más que copiar, buscar identidad, comprometernos con nosotros mismos con nuestra comunidad, con nuestra nación. Después de 200 años como nación independiente, y del análisis de la estructura administrativa adoptada por diferentes gobiernos para llevar a cabo sus funciones, primero en la guerra y el caos sociopolítico y después, en la administración eficaz de los recursos y los grandes problemas nacionales, es necesario afirmar que si bien, cada gobierno ha realizado cambios pertinentes para alcanzar un grado de desarrollo que beneficie a la nación, también es cierto que aún quedan bastantes problemas por resolver y otros nuevos han de surgir.

Las estructuras administrativas deben ser, desde luego, adaptadas y mejoradas para atender los diversos asuntos del gobierno, pero la creación o transformación de órganos dependientes del Ejecutivo Federal no debe ni puede entenderse como sinónimo de solución de los grandes problemas que aquejan a la nación.

Por eso, se sugiere que el gobierno debe restablecer los niveles de control deseables en el Estado de Derecho que se ha visto paulatinamente deteriorado desde hace varias décadas y bruscamente en los últimos años, y para eso, se requiere realizar más que meras modificaciones a la estructura de la Administración Pública Federal, se requieren cambios cualitativos y estratégicos que repercutan en los aspectos económico, político, social y de seguridad.

En lo económico, los cambios que tienen que darse, independientemente del modelo económico a seguir, tendrán que propiciar una distribución equitativa y justa de la riqueza,

generar empleos que permitan satisfacer las necesidades más elementales de la ciudadanía y proporcionar formas más dignas de vida.

En lo político, resulta impostergable el fortalecimiento de la democracia así como la descentralización política. Es relevante reconsiderar el respeto a la autonomía que, en el ámbito de su competencia, pueden y deben realizar las administraciones de los gobiernos estatales y municipales para impulsar las tareas de reestructuración administrativa, conforme a sus propias particularidades en coordinación con las políticas federales en la materia.

En el orden social, la impartición de justicia; la prestación de servicios públicos (escuelas, consultorios, hospitales, caminos, carreteras, vías de comunicación) que proporcionen bienestar a todas las comunidades que integran nuestro país; la garantía de la seguridad de la ciudadanía, expuesta cada vez más a atropellos cometidos por particulares (criminales) como consecuencia de la crisis de valores y económica que prevalece en el país.

México aspira a ser un Estado, con un gobierno y una administración pública eficaz y eficiente, honesta y decidida a atender las demandas de la población, independientemente del tamaño y complejidad de los problemas que se presenten, y en este sentido la Secretaría de la Defensa Nacional, asume con responsabilidad sus desafíos para seguir su tradición histórica constituyendo así un baluarte de libertad, soberanía, justicia y desarrollo nacional.

A manera de conclusión, la reforma administrativa es un término que se ha manejado insistentemente desde hace veinticinco años en el ámbito de las ciencias administrativas. Más que un concepto la reforma constituye una categoría de análisis, un proceso administrativo, una conducta social y un instrumento político que garantiza la supervivencia de un sistema determinado a partir de la capacidad de este para renovarse y adaptarse al cambio que supone la evolución social.

La referencia al término “modernización”<sup>57</sup> implica necesariamente el análisis de transformaciones en diversas esferas del quehacer social y gubernamental.

---

<sup>57</sup> Modernización: es un proceso socio-económico de industrialización y tecnificación. A diferencia de la modernidad o el modernismo es, usando el concepto de Jacques Derrida, un estado siempre porvenir, cuyo fin es llegar a la modernidad. Los principales supuestos de la teoría de la modernización se basan fundamentalmente en concebir a la modernización como un proceso que se realiza a través de fases. De conformidad con la teoría del desarrollo económico de Rostow, para una sociedad en particular existen cinco etapas. Resumiendo, estas cinco etapas son: (I) la sociedad tradicional; (II) precondición para el despegue; (III) el proceso de despegue; (IV) el

Los asuntos que deben involucrarse bajo este concepto son aquellos que tienen relevancia fundamental sobre la noción de desarrollo y crecimiento entendido este como la evolución de indicadores básicos de bienestar social y económico tales como política económica, política de desarrollo regional, política industrial, reforma política, etc.

Desde una perspectiva sociológica, la modernización significa transformación; representa la capacidad de asimilación de las condiciones de progreso en sociedades evolucionadas, donde la autoridad es racionalizada, con estructuras de poder diferenciadas y con la participación activa de las masas. En México existen signos de transformaciones del sistema administrativo, desde su surgimiento como nación independiente.

Después de dilucidar el devenir histórico de la Secretaría de la Defensa Nacional y de sus instituciones armadas: Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en la Administración Pública de nuestro país, y hecho el análisis de los diversos ordenamientos reglamentarios, organizativos y constitutivos del Estado Mexicano, desde 1811 hasta 2011, es preciso concluir que las atribuciones y facultades otorgadas a través de las leyes organizativas a la Secretaría de la Defensa Nacional, responden a cada momento histórico del Estado y de la administración pública y siempre han tenido como objeto primordial, cumplir con las misiones de defender la soberanía e independencia, así como el orden interno de la nación mexicana.

En esta tesitura, asistido por los principios de la lógica y congruente con la historia, dejo sentado que la genealogía de la Secretaría de la Defensa Nacional ha sido y será: Garantizar la soberanía de México, ante los intereses de cualquier entidad. En este contexto histórico, se desarrolla la dicotomía intrínseca en que se desenvuelve la Secretaría de la Defensa Nacional, tal y como se analizará en el siguiente capítulo.

**Capítulo 3. Dicotomía funcional y estructural de la Secretaría de la Defensa Nacional.**

### **Capítulo 3. Dicotomía funcional y estructural de la Secretaría de la Defensa Nacional.**

El término dicotomía se deriva del griego dichótomos, «dividido en mitades» etimológicamente proviene de dicha «dividido, separado» y témnein «cortar». Se habla de método dicotómico cuando se basa en una división del área o del objeto de estudio, el término incluye implícitamente la propiedad de exclusión mutua entre las partes separadas por el fenómeno dicotómico.

En el campo social, el enfoque dicotómico sirve para investigar fenómenos como la extrapolación, un ejemplo es el binomio ciudad-campo, ya que continúa teniendo una función que permite derivar conocimientos, es decir, si acaso para la situación de vida de las personas en la ciudad y en el campo, se pueden aportar aspectos que lleven a distintas consecuencias y enfoques en el marco de la planificación de las políticas de gobierno.

Precisamente, el campo de las ciencias sociales es el preámbulo del presente estudio, ya que las instituciones armadas mexicanas de tierra y aire, al constituirse en una Secretaría de Estado, se adjudican de facto la dicotomía de su estructura y funciones, restando eficiencia a su objetivo ontológico-histórico.

La dicotomía funcional y estructural de la Secretaría de la Defensa Nacional, surge a partir de su integración como una dependencia adscrita al Ejecutivo Federal bajo las denominaciones siguientes: (1821-1884) Ministerio de Guerra y Marina; (1884-1937) Secretaría de Guerra y Marina; (1937-2011) Secretaría de la Defensa Nacional. En este sentido, la Secretaría de la Defensa Nacional es la Secretaría de Estado encargada de administrar al Ejército y a la Fuerza Aérea Mexicanos, según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, situación que establece la dicotomía en estudio; desde su origen, primero despachando los asuntos de Guerra y Marina y ahora administrando a las Fuerzas Armadas de tierra y aire, pero además cumpliendo funciones orgánicas de Secretaría de Estado y de Institución Armada.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Fuentevilla, Gabriela, "Estructura Orgánica del Estado Mexicano." México, Ed. Deca, 2009.

En esta tesitura, resulta antonomasia, que el Artículo 25 de la ley suprema atribuya al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo se obtenga una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la misma Constitución; y que sea el propio Estado, la entidad jurídica que al programar sus acciones, frene el desarrollo, entre otros, el de la Fuerza Armada Permanente, y con ello obstruya, tal vez sin proponérselo, la garantía de su propia seguridad, integridad, soberanía y desarrollo; me refiero a que el Estado, atendiendo a sus cometidos de gobierno, es el ente rector del desarrollo para fortalecer la soberanía de la nación, su régimen democrático y la seguridad de los individuos, grupos y clases sociales. De este desarrollo, no debe excluir a las Fuerzas Armadas, ya que su existencia y evolución constantes son determinantes para afrontar los retos del Estado, en cuanto al orden interno y a la defensa exterior de la nación.

Es el Poder Legislativo, el facultado para levantar y sostener a las Instituciones Armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio, así lo establece el Artículo 73 constitucional fracción XIV. Por ello, los legisladores deben privilegiar el interés de la sociedad mexicana que es, la preservación de su seguridad e integridad física y patrimonial. Esta condición solo se la pueden otorgar instituciones modernas y fortalecidas en estructura, funciones, procedimientos y patrimonio.<sup>59</sup>

Levantar y sostener parecen palabras sencillas, sin embargo, su entramado semántico es determinante para aludir el peso que tienen, cuando se trata de la Fuerza Armada permanente de un Estado. Levantar significa, entre otras cosas, poner en lugar más alto que el que tenía; edificar, erigir, instituir, engrandecer, ensalzar, impulsar, vigorizar, hacer sentir gravemente algo; en cuanto a esta facultad del legislativo, el levantamiento de la Fuerza Armada Permanente ha sido histórico, atendiendo a las circunstancias nacionales, más no sostenido.

---

<sup>59</sup> Bobbio Norberto, "El futuro del Estado", México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2005, p. 74

Sostener, se concatena con erigir, ya que es menester mantener firme y defender el levantamiento permanente del Ejército y de la Fuerza Aérea Mexicanos, pero la realidad es que este imperativo constitucional se ha soslayado; a continuación enlisto algunos ejemplos: al surgir un grupo inconforme armado en el Estado de Chiapas se cambió la apariencia y calidad de los uniformes de campaña y se pertrechó adecuadamente a las tropas desplegadas; hasta que concluyó la vida útil de los radares militares de detección temprana se invirtió en plataformas aéreas de cobertura limitada; en los parques de vehículos terrestres, de aeronaves, depósitos de armamento y municiones de unidades operativas, todavía se puede encontrar equipo que debió ser remplazado hace años.

Este rezago, como se pudiera pensar, no tiene su origen en la falta de previsión y programación administrativa, porque si en algo es experta la familia militar, es en hacer planes y programas de todo tipo, perfectamente detallados y previsores, incluso con cursos de acción alternos para no dejar nada a la improvisación; el origen del rezago es la falta de consensos políticos y legislativos, en cuanto al levantamiento y sostenimiento de la fuerza armada de tierra y aire.

Otra importante función del Legislativo es la de reglamentar su organización y servicio. Ahí está la fórmula para acatar la Ley Suprema, en aras de obtener una Fuerza Armada de manera permanente, digna del pueblo de México, que le imprima desarrollo a la nación. Se pueden perfeccionar leyes secundarias, orgánicas y especializadas para levantar y sostenerlas en armonía y reciprocidad con el desarrollo nacional.

En este contexto, es preciso analizar la dicotomía tanto funcional como estructural de la Secretaría de la Defensa Nacional, con el objeto de proponer alternativas, que tiendan a superar dicha dicotomía, a través de un proceso de modernización, que responda a las circunstancias actuales en las que se encuentra inmersa la Secretaría.

### **3.1 Dicotomía Funcional.**

Las misiones y funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional constituyen el umbral de su dicotomía en esta materia, desde su origen. En 1821 se establece el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal, que sería el

órgano regulador de las funciones de las primeras cuatro Secretarías que conformaron la administración pública de México.

Éstas recibían el nombre de Secretarías de Estado y del Despacho Universal y como ya se expuso, fueron cuatro, por ser cuatro las causas o principios que se consideró debería vigilar el nuevo gobierno para garantizar la independencia recién adquirida. La primera administración central estaba integrada, entre otras por: la Secretaría de Estado y Despacho de Guerra y Marina.<sup>60</sup>

Así, a través de su desarrollo histórico, a la Secretaría de la Defensa Nacional se le han designado otras misiones y funciones, que parten desde la Norma Suprema hasta los reglamentos internos que regulan su gestión institucional.

### **3.1.1 Misiones constitucionales de la Secretaría de la Defensa Nacional.**

Una vez que se estableció con claridad que la Secretaría de la Defensa Nacional en su acepción estructural, se integra por un binomio o se articula en una dicotomía compuesta por la Secretaría de Estado y por la Institución Armada, se tienen las condiciones para analizar sus funciones, las cuales experimentan un fenómeno similar.

La función total de la Secretaría de la Defensa Nacional se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89, este precepto arroja el espíritu fundamental de la entidad armada del Estado, al otorgar al presidente las facultades y obligaciones, entre las cuales destaca, la fracción VI que prescribe: "...Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación".

A lo largo del siglo, la Secretaría de la Defensa Nacional fue estableciendo planes para enfrentar los problemas de seguridad nacional y auxilio social:

---

<sup>60</sup> Ejército y Sociedad, la Reforma Constitucional del Ejército, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

El DN1, es el diseño de un plan defensivo contra un agresor externo, vinculando a las fuerzas armadas con la población civil. Abarca sólo el territorio nacional y excluye la posibilidad de misiones militares en el extranjero.<sup>61</sup> El DN2, se destina para contener graves amenazas internas a la convivencia social y la estabilidad, es el más polémico en términos políticos, es el que justifico la existencia de guardias rurales, el que se implemento en el movimiento estudiantil de 1968, y es el que justifica el empleo de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico.<sup>62</sup> El DN3, corresponde a la organización del ejército en casos de desastres naturales para el auxilio de la población civil. Este plan es el que mayor aceptación tiene, acerca a las fuerzas armadas con el pueblo y confirma las teorías sobre su función social enfocada a sectores marginados.<sup>63</sup>

Una amenaza para la seguridad nacional interna o externa, de etiología natural o antropogénica, tendrá cabida en los supuestos previstos en los planes rectores de defensa nacional respectivos, sin embargo, su connotación funcional no es precisamente la que refiere el autor antes citado, ya que todo plan de defensa nacional o “Plan DN” es integral, prevé las amenazas externas, internas y los desastres naturales, el “III” corresponde al número de su actualización, y la “E” solo es el anexo que en el plan DN-III, le correspondió a la hipótesis de desastre natural, entonces tenemos que la última actualización del plan de defensa nacional corresponde al 2005 y su versión es “DN-VI” con su respectivos anexos (a,b,c,d,e,f,g,.....). Por lo tanto, a partir de esa fecha, cuando se apoya a la población civil en caso de desastres, en realidad se está aplicando el Plan DN-VI-e, aunque mediáticamente se siga empleando PLAN-DN-III-E por ser este acrónimo con el que la sociedad mexicana identifica plenamente al ejército y fuerza aérea mexicanos cuando acude a su auxilio.

Al respecto destaca la primera dicotomía funcional del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos que se hace consistir en la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, sobre este particular la Ley de Seguridad Nacional en su Título Primero, Disposiciones Generales, Capítulo Único, prevé:

“1.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional... La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción

---

<sup>61</sup> Rives Sanchez, Roberto, Op. cit., p.p. 474 - 475.

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> *Ibíd.*

coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia;...”

“Artículo 2.- Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional. Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.”

Amén de señalar, que desde una perspectiva teórica doctrinaria surgida de estudios con carácter científico social, la seguridad nacional no son “acciones” sino una condición detonante del anhelado desarrollo nacional y su capacidad de defensa. Es menester organizar bajo coherencia semántica el alcance de la ley secundaria en esta materia, para clarificar las misiones constitucionales de la Secretaría de la Defensa Nacional y por ende las altas responsabilidades de sus instituciones armadas de tierra y aire.

En esta tesitura, tenemos que en seguridad interior se pueden agrupar: III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Respecto a la defensa exterior se ajustan: la fracción II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional.

Por lo que se refiere a la fracción I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; se puede establecer que es viable su encuadramiento dicotómico funcional en ambas, ya que las amenazas y riesgos pueden ser externos o internos.

Una función implícita, derivada de las altas responsabilidades de la Secretaría de la Defensa Nacional en esta materia, como instancia del Consejo de Seguridad Nacional, es la producción de inteligencia militar, así lo establece el Título Tercero: De la inteligencia para la seguridad nacional, Capítulo I De la información y la inteligencia:

“Artículo 29.-Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional. Artículo 30.- La información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de seguridad nacional por las instancias autorizadas. Artículo 31.- Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos. Artículo 32.- Para los efectos de esta ley se entiende por contrainteligencia a las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.”

Hasta aquí la pregunta obligada es: ¿La Secretaría de la Defensa Nacional es una instancia autorizada a recabar, compilar, procesar y diseminar información (inteligencia) con fines de seguridad nacional? En ningún ordenamiento legal lo dice, ni siquiera en la ley vigente de la materia en estudio, sin embargo, la doctrina militar<sup>64</sup> y la lógica<sup>65</sup> en su más estricto sentido filosófico lo dictan.

Los factores de una situación militar, en el campo de la táctica son: la misión, el terreno, el enemigo y los medios. La misión y los medios son factores conocidos, pues la misión está dada por el escalón superior y genéricamente recibe el nombre de orden, o se deduce de

---

<sup>64</sup> Manual de Operaciones en Campaña, tomo I, Estado Mayor de la Defensa Nacional, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2010.

<sup>65</sup> Lógica (del griego, logos, 'palabra', 'proposición', 'razón'), disciplina y rama de la filosofía que estudia los principios formales del conocimiento humano. Su principal análisis se centra en la validez de los razonamientos y argumentos, por lo que se esfuerza por determinar las condiciones que justifican que el individuo, a partir de proposiciones dadas, llamadas premisas, alcance una conclusión derivada de aquéllas. La validez lógica depende de la adecuada relación entre las premisas y la conclusión, de tal forma que si las premisas son verdaderas la conclusión también lo será. Por ello, la lógica se encarga de analizar la estructura y el valor de verdad de las proposiciones, y su clasificación.

una misión superior y los medios son los recursos humanos, materiales y técnicos propios, por lo tanto son conocidos, pero el terreno y el enemigo son factores desconocidos para la fuerza que cumple una misión, por lo tanto, el éxito de su misión depende del conocimiento profundo de aquellos factores y la forma de alcanzar este conocimiento es la producción de inteligencia militar, si el enemigo es el clima hay que preverlo, si el enemigo es el crimen organizado hay que conocer su organización, a sus integrantes, sus funciones, sus debilidades y fortalezas, etc.

La conclusión de las premisas antes planteadas es: si a las instancias responsables de la seguridad interior y la defensa exterior se les niega la posibilidad de conocer a sus enemigos potenciales o adversarios, y el terreno de la lucha en el que han de desarrollar sus capacidades estructurales y funcionales, se les destina al fracaso rotundo, a la derrota inminente y al desprestigio rapaz.

En términos simples: un ejército sin inteligencia sobre los factores desconocidos: terreno y adversario, estará destinado al fracaso. En el contexto actual no es viable privar a las fuerzas armadas de la oportunidad de cumplir sus cometidos, secuestrando la posibilidad de dotarlo de un órgano de inteligencia profesionalizado al tenor de los avances científicos y técnicos en esta materia, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sustento tan grave aseveración en la filosofía milenaria del reconocido estratega general SunTzu:

“...un ejército sin agentes de inteligencia, es como un hombre sin ojos y sin oídos...”, “...Conoce a tu enemigo y conócete a ti mismo; en cien batallas, nunca saldrás derrotado. Si eres ignorante de tu enemigo pero te conoces a ti mismo, tus oportunidades de ganar o perder son las mismas. Si eres ignorante de tu enemigo y de ti mismo, puedes estar seguro de ser derrotado en cada batalla...”, “Capturar el ejército enemigo entero es mejor que destruirlo. Tomar intacto un regimiento, una compañía o un escuadrón, es mejor que destruirlo...”, “...Conseguir cien victorias en cien batallas no es la medida de la habilidad: someter al enemigo sin luchar es la suprema excelencia. Así pues, los verdaderamente hábiles en la guerra someten al ejército enemigo sin batallar. Capturan las ciudades enemigas sin asaltarlas, y se apoderan del estado enemigo sin campañas prolongadas...”, “...El general es el asistente del soberano del Estado. Si esta asistencia es estrecha, el Estado será fuerte sin duda; si es débil, el Estado será ciertamente débil...”, “...Si el ejército está confuso y suspicaz, los gobernantes vecinos tomarán ventaja de ello, y causarán problemas. Esto es lo que significa la frase: Un ejército confuso lleva a la victoria del contrario...”.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Galvany Albert, SunTzu, *El arte de la Guerra*, Madrid, España, Ed. Trotta, 7/a. Edición, 2010.

En este tenor, es prudente apuntar que una función intrínseca del Ejército y de la Fuerza Aérea, es generar inteligencia. Ello permitirá apoyar el esfuerzo de los servidores públicos de instancias de prevención y persecución del delito, así como a los de administración de justicia de este país, no para suplantarlos, sino para coadyuvar con su esfuerzo a fin de cumplir las responsabilidades que a cada uno, en el ámbito de su competencia, conciernen. Para cerrar este tema, me permito describir la última situación que guarda el dictamen de la minuta del Senado con proyecto de decreto que reforma, que adiciona diversas disposiciones a la Ley de Seguridad Nacional, y que a la fecha en que se terminó esta investigación se encuentra detenida en el Congreso de la Unión.

Los cambios más significativos hechos a la minuta del Senado son: distinguir seguridad nacional y seguridad pública, por lo que se reformula un capítulo relativo a la declaratoria de existencia de una afectación a la seguridad interior.

Se actualizan conceptos inherentes a la seguridad nacional; se diversifican las vulnerabilidades, es decir, los obstáculos a la seguridad nacional que la minuta señala como riesgos y amenazas, los diputados agregan contingencias y desafíos; se tratan los dos ámbitos de la seguridad nacional: la seguridad interior y la defensa exterior; se establece la gradualidad en la aplicación de medidas para preservar la seguridad nacional con base en la gravedad del obstáculo que se presente, si este es potencial (riesgo) o real (contingencia, desafío o amenaza); si puede ser enfrentado por autoridades en el ejercicio cotidiano de sus atribuciones o es necesario el apoyo de otras.

En el marco de la declaratoria de afectación a la seguridad interior que propone el Senado, los diputados estiman conveniente señalar que habrá casos en que las autoridades civiles coordinen las acciones para enfrentar el desafío o amenaza y otros en los que la coordinación recaerá en la fuerza armada permanente, sin llegar al caso de la restricción o suspensión de derechos humanos y sus garantías.

Se establece la participación de la fuerza armada permanente en la atención de una afectación a la seguridad nacional, ya sea como instancia participante o como coordinadora

---

de las acciones para enfrentarla, en el marco de las disposiciones que autorizan al titular del Ejecutivo Federal disponer de la fuerza armada para esos propósitos.

Se asume la seguridad nacional como responsabilidad de todos y en ese sentido, se establece la obligación de los habitantes del país de colaborar en su prevención y preservación; se regula de manera genérica la defensa exterior dejando claro que este concepto no va necesariamente asociado a situaciones de orden castrense, ya que uno de los mecanismos más efectivos de ejercer esa defensa es la vía diplomática.

Gobierno y gobernados tenemos responsabilidad funcional en las instituciones armadas, a decir de la Carta Magna, y muestra de ello se esboza aquí:

Artículo 31. "...Son obligaciones de los mexicanos: I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación preescolar, primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley. Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano: IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio."

Es una necesidad impostergable para la sociedad mexicana cumplir con estas obligaciones y exigir, en un marco de respeto y democracia participativa, a sus autoridades legítimas electas mediante sufragio libre y secreto, el cumplimiento de estas prerrogativas en su calidad de representantes de la soberanía popular.

### **3.1.2 Las misiones orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.**

Acorde con la jerarquización kelsiana de las normas o del derecho positivo, es el turno de analizar las misiones orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, derivadas de la Norma Suprema, misiones orgánicas no son funciones orgánicas; las últimas corresponden al espíritu dicotómico de la ambivalencia funcional de la Secretaría de la Defensa Nacional, plasmadas en la ley orgánica de la Administración Pública Federal, y las misiones orgánicas se derivan de la ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas, no sin antes aclarar, que el motivo por el que este trabajo de análisis parte de la hermenéutica jurídica, es que,

siendo el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos las instituciones armadas garantes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ninguna inferencia, hipótesis o teoría puede verse más allá de los límites que la propia ley establece, congruente con el significado de un verdadero Estado de derecho.

En este contexto, la ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos prevé: Las instituciones armadas permanentes de tierra y aire tienen las misiones generales siguientes:

“I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas, las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.”

En el tema anterior quedo claro que El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos deben ser organizados, adiestrados y equipados conforme a los requerimientos que reclame el cumplimiento de sus misiones. Por tanto, estas misiones son cinco y exigen la mayor responsabilidad en su cumplimiento, ya que las primeras dos fueron extraídas sucintamente de la Ley Suprema y constituyen el fin primordial de las instancias armadas, me refiero a defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación y a garantizar la seguridad interior.

El desafío de la dicotomía funcional de la Secretaría de la Defensa Nacional radica en que el fin trascendental del que venimos hablando, fincado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, no fue transmitido por el legislador a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, denostando la trascendencia histórica de su función principal, pues como ya se puntualizo, la razón de las primeras cuatro Secretarías de Estado fue garantizar la recién adquirida independencia y esta función histórica ha sido y seguirá siendo la misión de las fuerzas armadas, en esta lógica no se explica el desprendimiento de tan importante función en un ordenamiento jurídico que es de interés público, que rige el comportamiento de sus

instituciones fundamentales y que sopesa la carga de todas las políticas públicas emprendidas por el gobierno, administración tras administración.

Tal omisión incluye al resto de las misiones orgánicas: auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas, que si bien no son primordiales, son de la más alta importancia para lograr la cohesión social que el Estado reclama, como pilar fundamental de su desarrollo y para su consolidación como nación independiente.

En efecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se limitó a enumerar funciones propias de los órganos de dirección con los que cuenta el General Secretario o Alto Mando, para el cumplimiento de sus funciones: I. Estado Mayor de la Defensa Nacional; II. Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea; III. Órganos del Fuero de Guerra; y IV. Direcciones Generales de la Secretaría de la Defensa Nacional, como a continuación se observa:

“...Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; II.- Organizar y preparar el servicio militar nacional; III.- Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente; IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados; V.- Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea; VI.- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil; VII.- Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares; VIII.- Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas; IX.- Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea; X.- Administrar la Justicia Militar; XI.- Intervenir en los indultos de delitos del orden militar; XII.- Organizar y prestar los servicios de sanidad militar; XIII.- Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil; XIV.- Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea; XV.-

Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea; XVI.- Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 30 bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; XVII.- Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; XVIII.- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional; XIX.- Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y XX.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

Estas funciones son especializadas y algunas de ellas de carácter estratégico para la administración militar, otras más trascienden a la cotidianidad del Estado, del gobierno y de su relación con la ciudadanía, como son el registro y control de las armas de fuego y explosivos, el servicio militar, el manejo y organización de la guardia civil, de las reservas, la movilización del país, el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional; pero de ninguna manera estas funciones constituyen una misión constitucional ni general para las fuerzas armadas de tierra y aire.

Su contemplación yace inerte en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que todas y cada una de ellas se encuentran perfectamente detalladas en el reglamento interior de la propia Secretaría de la Defensa Nacional, en virtud de que corresponde a sus unidades administrativas desahogarlas.

El hecho de colocar funciones secundarias en vez de las misiones constitucionales y orgánicas en el articulado de esta ley, ha generado de facto, un vacío institucional en la relación del Ejército y la Fuerza Aérea con el resto de la Administración Pública Federal, es decir, una dicotomía funcional, al grado que las dependencias de la administración pública centralizada y paraestatal, los otros poderes del Estado y los tres niveles de gobierno, se auto marginan de su corresponsabilidad en materia de seguridad nacional; al no destinar los recursos necesarios para la Defensa Nacional; la diplomacia mexicana carece del respaldo

de un poder militar disuasivo; Seguridad Pública, recurre a la Defensa para salir del paso con recursos humanos y materiales, ya que cíclicamente se encuentra en crisis; la Procuraduría General de la República se fortalece de la actuación militar para integrar su función, sin riesgo de contaminarse; Turismo carece de un respaldo adecuado para garantizar la integridad de visitantes nacionales y extranjeros; Trabajo y Economía no pueden generar condiciones de bienestar sin seguridad.

Todos absolutamente todos, hemos olvidado que una fuerza armada institucional debe ser fortalecida estructural y funcionalmente para producir la condición de seguridad que requiere el resto de la estructura gubernamental y el tejido social para desarrollarse con armonía y prosperidad.

Si la Secretaría de la Defensa Nacional se viera como un activo empresarial, su producción en serie radica en condiciones de seguridad, al ser un ente público, su obligación es la seguridad integral del Estado, como persona jurídica filosófica se debe al pueblo del que proviene, como órgano estatal derivado de la rama ejecutiva, administra el monopolio de la fuerza para dar garantías de soberanía, independencia y paz social, aplicando diferentes grados de violencia.

Sin embargo, la función última de las fuerzas armadas es la aplicación de la violencia, para salvaguardar los intereses nacionales, pues también cuenta con el recurso de la inteligencia y el poder disuasivo.

De lo anterior, se concluye que esa dicotomía funcional resulta más perjudicial que benéfica para clarificar las funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional y armonizar su interacción con el resto de la Administración y con otros Poderes de la Unión, las misiones constitucionales y orgánicas son las inherentes a una fuerza armada y como tal deben ser plasmadas y desarrolladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en virtud de que las funciones administrativas ya se encuentran plasmadas en el reglamento interior de la propia dependencia.<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, México. 22 diciembre de 2008.

En suma, las funciones de las instituciones armadas que integran la Secretaría de la Defensa Nacional no solo son dicotómicas sino pentacotómicas, si se permite el término:

UNI	BI	TRI	QUATER	PENTA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	LEY DE SEGURIDAD NACIONAL	LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	REGLAMENTO INTERIOR DE LA S.D.N.

UNI.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

BI.- LEY DE SEGURIDAD NACIONAL. Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

TRI.- LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA. Artículo 1/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes: I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

QUATER.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Artículo 29.- A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; II.- Organizar y preparar el servicio militar nacional; III.- Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente; IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados; V.- Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea; VI.- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil; VII.- Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares; VIII.- Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas; IX.- Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea; X.- Administrar la Justicia Militar; XI.- Intervenir en los indultos de delitos del orden militar; XII.- Organizar y prestar los servicios de sanidad militar; XIII.- Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil; XIV.- Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea; XV.- Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea; XVI.- Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 30 bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; XVII.- Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; XVIII.- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional; XIX.- Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y XX.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

PENTA.- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL. Artículo 3.- La Secretaría, como dependencia de la Administración Pública Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, y los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. Artículo 4.- La Secretaría y sus órganos administrativos planearán, conducirán, coordinarán y supervisarán el desarrollo de sus actividades con base en los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, en su programa de operación y desarrollo, en lo establecido en el presente Reglamento y en las disposiciones que emita el General Secretario. Y del título tercero, de las atribuciones y responsabilidades del Secretario de la Defensa Nacional, del Subsecretario, del Inspector y Contralor General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, del Estado Mayor de la Defensa Nacional, Comandancia de la Fuerza Aérea Mexicana y su Estado Mayor, y Título Cuarto de las Direcciones Generales y de los Órganos del Fuero de Guerra.

Es congruente que conforme declina el nivel jerárquico de la norma se especializa o precisa la función, pero a nivel orgánico funcional, justo es que las misiones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se traten homogéneamente, a fin de no destinar a la opacidad la importancia de sus funciones sustanciales y la corresponsabilidad de su consecución.

### **3.2 Dicotomía estructural.**

Un primer desafío lo constituye la estructura orgánica de la Secretaría de la Defensa Nacional, misma que se compone por el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, y estos a su vez se integran por:

“...los mexicanos de nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y que prestan sus servicios en las Instituciones Armadas de tierra y aire, sujetos a las Leyes y Reglamentos Militares; por los recursos que la Nación pone a su disposición; y por edificios e instalaciones.”<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Artículo 4/o., Última reforma publicada en el portal electrónico del H. Congreso de la unión, 12 de junio de 2009.

A estos ciudadanos se les reputa como servidores públicos, ya que son funcionarios que desempeñan un empleo, cargo o comisión de naturaleza permanente en la Administración Pública Federal.<sup>69</sup>

La dicotomía atribuible a los miembros del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, es que además de soldados, son funcionarios públicos y lo tienen muy presente, lo portan en sus consignas, pero además en su convicción sincera de patriotismo, plasmada en su propio código de honor y que a continuación transcribo:

“El servicio de las armas exige que el militar lleve el cumplimiento del deber hasta el sacrificio y que anteponga al interés personal, el respeto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía de la Nación, la lealtad a las instituciones y el honor del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos... La disciplina en el Ejército y Fuerza Aérea es la norma a que los militares deben ajustar su conducta; tiene como bases la obediencia, y un alto concepto del honor, de la justicia y de la moral, y por objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos militares.”

La disciplina es la base fundamental del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, los cuales existen primordialmente para defender los intereses de la Patria y preservar su vida institucional.<sup>70</sup> El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos tienen un fin antiquísimo y relevante: la defensa de la patria en contra de sus enemigos.

Una alta responsabilidad amerita una eficiente organización y una impecable administración, es decir, una estructura orgánica que les permita cumplir sus funciones, pero sobre todo sus misiones, esto constituye otro desafío de la dicotomía estructural de la Secretaría de la Defensa Nacional, el cual se encuentra reflejado en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; sin embargo, la Administración Pública Federal en su normatividad estructural apenas se refiere a este tópico de la forma siguiente (Art. 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal):

---

<sup>69</sup> Artículo 108, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada en el portal electrónico del H. Congreso de la Unión, 10 de junio de 2011.

<sup>70</sup> Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Artículos: 1bis, 2º, 3º, 3 bis y 4º, Última reforma publicada en el portal electrónico del H. Congreso de la Unión, 10 de diciembre de 2004.

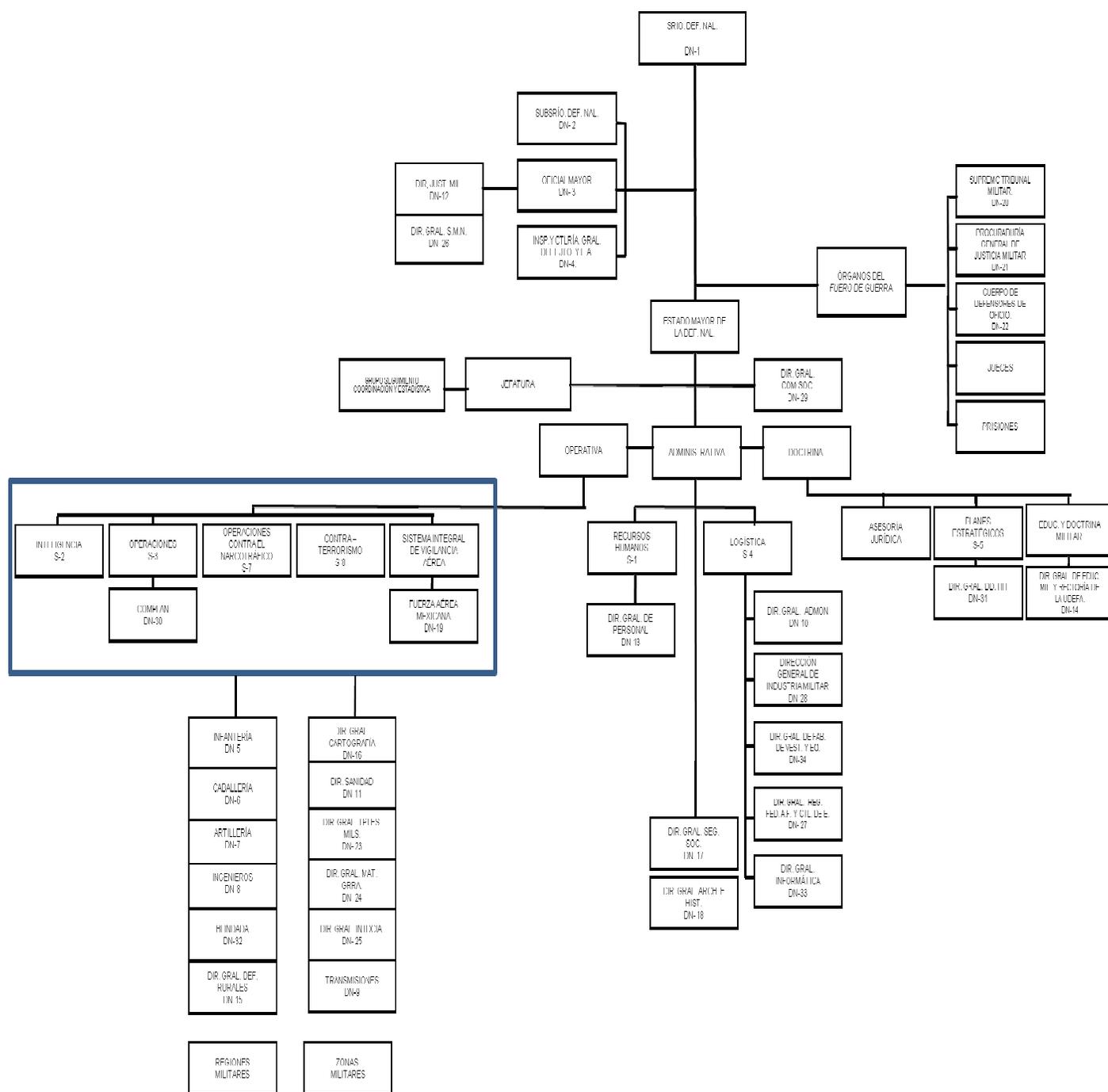
“...Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.”

Es evidente que el legislador, responsable de levantar, sostener y reglamentar la vida institucional de las fuerzas armadas, dio por sentada la complejidad estructural del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, al señalar que “...se componen de los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales...” Esta omisión ha trascendido en rezago por inexistencia explícita, de soldados, cabos, sargentos, oficiales, jefes y generales, que si bien no forman parte de la estructura burocrática de la Secretaría de la Defensa Nacional, constituyen la columna vertebral de las Instituciones Armadas que conforman a esta dependencia del Ejecutivo Federal.

Se debe reconocer que se trata entonces de servidores públicos de carrera militar (con grados académicos y especializados detentores de la fuerza armada), su interés es institucional no burocrático, ni político, para ellos los intereses propios o de grupo son inexistentes. Considero que este medio es idóneo para que de una forma amena se desagregue la organización del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, con el único objeto de que en lo sucesivo el pueblo y gobierno de México, antes de referirse a estas fuerzas, conozcan con certeza de quien están hablando y lo hagan con la confianza de que en cada nivel de mando, en cada jerarquía y en cada especialidad militar, tienen una mano solidaria dispuesta a ofrendar incluso su vida por protegerlos en aras de la paz y el desarrollo nacional, cumpliendo sus misiones constitucionales, orgánicas, y administrativas hasta el último momento de su existencia.

Por lo anterior, presento el organigrama de la Secretaría de la Defensa Nacional, el cual se puede consultar en el Manual de Organización y Funcionamiento de la propia dependencia. Cabe precisar que es en los organismos que integran las regiones y regiones aéreas militares, en donde se encuadran y existen esos militares en los que recae la responsabilidad de materializar las funciones principales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y son estos funcionarios y sus cargos los que no figuran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

# ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.<sup>71</sup>



<sup>71</sup> ELABORACIÓN PROPIA: Con información obtenida del Manual de Organización y Funcionamiento de la S.D.N. publicado en el D.O.F. 27 mar. 2009.

Con base en el organigrama anterior, se establece que los mexicanos que integran el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se constituyen en niveles de mando para realizar sus operaciones, mediante una estructura jerárquica que comprende Mando Supremo; Alto Mando; Mandos Superiores; y Mandos de Unidades. El Mando Supremo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Cuando se trate de operaciones militares en las que participen elementos de más de una Fuerza Armada o de la salida de tropas fuera del territorio nacional, el presidente de la República ejercerá el mando supremo por conducto de la autoridad militar que juzgue pertinente. El jefe de las instituciones dispondrá del Ejército y Fuerza Aérea.<sup>72</sup>

El aparato burocrático y los tramos de control de la propia dependencia, están delineados por los órganos del alto mando (General Secretario de la Defensa Nacional), en el organigrama se aprecia que el Jefe del Estado Mayor, el Subsecretario, el Oficial Mayor, el Inspector y Contralor, así como el Comandante de la Fuerza Aérea Mexicanos, controlan administrativamente organismos y dependencias que le están adscritos por norma.

No obstante la anterior atipicidad demostrada en el organigrama de la dependencia, en relación con otras fuerzas armadas y con otras dependencias de la Administración Pública Federal, es meritorio aclarar que el Estado Mayor de la Defensa Nacional, cumple una de las funciones más importantes en la estructura orgánica, ya que es el órgano técnico operativo, colaborador inmediato del Alto Mando, a quien auxilia en la planeación y coordinación de los asuntos relacionados con la defensa nacional y con la organización, adiestramiento, operación y desarrollo de las fuerzas armadas de tierra y aire, transforma las decisiones en directivas, instrucciones y órdenes, verificando su cumplimiento.

DN-1 Es decir el Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea, lo ejercerá el Secretario de la Defensa Nacional, quien de conformidad con las instrucciones que reciba del Presidente de

---

<sup>72</sup> Artículo 89 Fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente Última reforma publicada DOF 10-06-2011

la República, es el responsable de organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar y desarrollar a las Fuerzas Armadas de tierra y aire. El General Secretario o Alto Mando, para el cumplimiento de sus funciones, contará con los siguientes órganos: I. Estado Mayor de la Defensa Nacional; II. Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea; III. Órganos del Fuero de Guerra; y IV. Direcciones Generales de la Secretaría de la Defensa Nacional.

DN-2 Que se refiere a la Subsecretaría de la Defensa Nacional, cuenta con un Subsecretario, el cual auxilia al Secretario en las funciones de organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar y desarrollar a las fuerzas armadas de tierra y aire; asiste en representación del Secretario a los comités y comisiones intersecretariales en que participan diversas dependencias del Ejecutivo Federal; participa en la integración de diversas comisiones y desempeña funciones que el Secretario le designe por delegación o suplencia; desahoga los asuntos relacionados con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que determine el Secretario y de aquellos que le correspondan por delegación o suplencia; interviene en la formulación de proyectos de leyes, reglamentos, decretos, manuales, acuerdos y órdenes en los asuntos de su competencia; ejerce el control de las Direcciones Generales de las Armas y Servicios siguientes: Infantería, Caballería, Artillería, Arma Blindada, Ingenieros, Transmisiones, Sanidad, Materiales De Guerra, Defensas Rurales, Transportes Militares, Educación Militar y Rectoría de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos, Adiestramiento, Derechos Humanos, Informática y otras que se le asignen.

DN-3 La Oficialía Mayor auxilia al Secretario en las funciones que éste le asigne, para organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar y administrar a los organismos administrativos de la Secretaría; preside el comité de selección del personal que integrara las antigüedades del Curso de Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales; supervisa el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones para el mantenimiento de la disciplina, del orden y la seguridad del predio que ocupa el edificio de la Secretaría; establece coordinación y realizar gestiones correspondientes con dependencias afines del gobierno federal; interviene en la formulación de proyectos de leyes, reglamentos, decretos, manuales, acuerdos y órdenes en los asuntos de su competencia ordenados por la superioridad; supervisa el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones

para el mantenimiento de la disciplina, del orden y la seguridad del predio que ocupa el edificio de la Secretaría; somete a consideración del Secretario, los cambios en la estructura orgánico funcional, de los órganos administrativos que le dependan; propone y coordina las medidas técnicas, tecnológicas y administrativas para mejorar la seguridad física del predio que ocupa la Secretaría, incluyendo los planes de seguridad y programas internos de protección civil, establece coordinación con la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea y con la Dirección General de Administración y Estado Mayor, respecto a los informes del gasto público que requiere la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Secretaría de la Función Pública; emite directivas sobre la aplicación de programas ambientales de gobierno en las instalaciones de la Secretaría; garantiza servicios de agua y energía eléctrica para el funcionamiento y mantenimiento del edificio de la Secretaría; así como los correspondientes programas de ahorro; supervisa que se cumplan las disposiciones jurídicas y evalúa la actuación de los órganos administrativos que tenga adscritos, así como vigilar que elaboren y mantengan permanentemente actualizados sus respectivos manuales de organización y funcionamiento.

DN-4 Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, es el órgano encargado de la supervisión, fiscalización y auditoría del personal, material, animales e instalaciones en sus aspectos técnico, administrativo y financiero, así como del adiestramiento de los individuos y de las unidades. Se integrará con personal del Ejército y Fuerza Aérea.

El Ejército Mexicano está constituido además, con unidades organizadas y adiestradas para las operaciones militares terrestres y está constituido por Armas y Servicios. Las Direcciones Generales de la Secretaría de la Defensa Nacional, de las armas, de los servicios y de otras funciones administrativas de la dependencia, tendrán a su cargo las actividades relacionadas con el asesoramiento al Alto Mando y la dirección, manejo y verificación de todos los asuntos militares no incluidos en los de carácter táctico o estratégico, que tiendan a la satisfacción de la moral militar y de las necesidades sociales y materiales del Ejército y Fuerza Aérea, como a continuación explico.

DN-5 Dirección General de Infantería, DN-6 Dirección General de Caballería, DN-7 Dirección General de Artillería, DN-8 Dirección General de Ingenieros, DN-32 Dirección General de Arma Blindada, son las Armas del Ejército Mexicano, "Armas" son unidades cuya misión

principal es el combate. Las pequeñas unidades son: Escuadras; Pelotones; Secciones; Compañías, Escuadrones o Baterías; Grupos; y Batallones o Regimientos. Las grandes unidades se constituyen con mando y órganos de mando, unidades de dos o más armas y de los servicios que se requieran. Las grandes unidades son: Brigadas, Divisiones y Cuerpos de Ejército.

Los “servicios” son componentes del Ejército y Fuerza Aérea, que tienen como misión principal, satisfacer necesidades de vida y operación, por medio del apoyo administrativo y logístico, a continuación se describen.

DN-9 Dirección General de Trasmisiones, es el órgano administrativo que controla al conjunto organizado de medios de comunicación destinados a satisfacer las necesidades de la Secretaría de la Defensa Nacional, de manera eficiente y oportuna.

DN-10 Dirección General de Administración, es el órgano administrativo encargado de planear, programar, presupuestar, coordinar y controlar el gasto público de la Secretaría.

DN-11 Dirección General de Sanidad, es el órgano administrativo encargado de organizar, coordinar y dirigir los servicios de salud integral al personal militar en activo y, en su caso, a los militares en retiro y a sus derechohabientes, en los términos que señalen las leyes de la materia.

DN-12 Dirección General de Justicia Militar, es el órgano administrativo del servicio encargado de la atención y resolución de los aspectos jurídicos relacionados con retiros, pensiones, condecoraciones de perseverancia, sentencias, licencias y otros de su competencia que le encomiende la normatividad militar.

DN-13 La Dirección General de Personal, es el órgano administrativo responsable de aprobar las altas del personal de la Secretaría; verificar y acreditar la personalidad militar de la totalidad de sus integrantes; controlar administrativamente al personal de la Plana Mayor del Ejército y Fuerza Aérea, y otras especialidades; y llevar el control de los efectivos del personal militar en el activo y de las reservas.

DN-14 Dirección General de Educación Militar y Rectoría de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, es el órgano administrativo que se encarga de planear, organizar, dirigir, ejecutar y supervisar el funcionamiento del sistema educativo militar para el personal de la Secretaría.

DN-15 Dirección General de Defensas Rurales, es el órgano administrativo encargado de organizar y satisfacer las necesidades de vida y operación de los Cuerpos de Defensas Rurales por medio de apoyo técnico-administrativo.

DN-16 Dirección General de Cartografía, es el órgano técnico administrativo a cargo de la producción, actualización, almacenamiento y ministración de cartas, imágenes, mapas, mosaicos fotográficos y material similar, para satisfacer las necesidades del Ejército y Fuerza Aérea en las operaciones militares, a través de los trabajos cartográficos, geodésicos, topográficos y fotogramétricos que se requieran.

DN-17 Dirección General de Seguridad Social, es el órgano administrativo que tiene a su cargo mantener vigentes los derechos y obligaciones para el trámite de prestaciones y servicios sobre seguridad social del personal militar en el activo, retirados y sus derechohabientes, de acuerdo con lo estipulado en la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

DN-18 Dirección General de Archivo e Historia, es el órgano administrativo que tiene a su cargo la organización y el funcionamiento de los archivos, museos y bibliotecas de la Secretaría.

DN-19 Comandancia de la Fuerza Aérea Mexicana se compone de unidades organizadas, equipadas y adiestradas para las operaciones militares aéreas y está constituida por: Comandancia de la Fuerza Aérea; Estado Mayor Aéreo; Unidades de Vuelo; Tropas Terrestres de la Fuerza Aérea; y Servicios. El mando de la Fuerza Aérea recae en un general Piloto Aviador, al que se denominará Comandante de la Fuerza Aérea, quien será responsable de la operación y administración de la misma, así como del empleo de sus unidades, de conformidad con las directivas, instrucciones, ordenes y demás disposiciones del Secretario de la Defensa Nacional.

El Estado Mayor Aéreo es el órgano técnico colaborador inmediato del Comandante de la Fuerza Aérea, a quien auxilia en la planeación y coordinación de las misiones que le sean conferidas y transforma las decisiones en órdenes, directivas e instrucciones verificando su cumplimiento.

Las Unidades de Vuelo son los componentes de la Fuerza Aérea, cuya misión principal es el combate aéreo y las operaciones conexas, las unidades de vuelo se clasifican en pequeñas y grandes unidades y se constituyen con mando, órganos de mando, unidades de uno o varios tipos de material de vuelo y de los servicios que les sean necesarios. Las pequeñas unidades de vuelo son las escuadrillas y los escuadrones. Las grandes unidades de vuelo son los grupos, las alas y las divisiones. Se organizarán además unidades de búsqueda y rescate, dotadas del material aéreo apropiado para realizar las actividades de localización, hallazgo y retorno a la seguridad, tanto de las personas víctimas de las operaciones y de accidentes aéreos u otra clase de desastres, como de los objetos que por su naturaleza lo ameriten.

Las tropas terrestres de la Fuerza Aérea son pequeñas unidades de arma y se constituyen con mando, órganos de mando, unidades y los servicios que sean necesarios, y comprenden escuadras, pelotones, secciones, compañías y batallones. Estarán destinadas fundamentalmente a actividades de protección de instalaciones aéreas.

Los Servicios de la Fuerza Aérea tienen las mismas misiones que los del Ejército, su composición obedece a la especialización aérea de combate o pelea, transporte aéreo, reconocimiento, logística y de mantenimiento, además de meteorológico y control de vuelo, y sus funciones tienen que ver con adquirir, operar, mantener y desarrollar misiones aéreas.

La defensa aérea no es sólo la aviación, sino un sistema complejo de medios, de centros de control para analizar y utilizar la información y desde los cuales se imparten órdenes a los aviones y artillería antiaérea de la defensa. Se requiere contar con elementos de detección, militares o civiles, tales como radares y observadores, así como aviones de interceptación, requiere además artillería antiaérea del Ejército y de la Armada, para lo cual se enlazan con el sistema general de defensa aérea y actúan coordinadamente con este. La artillería antiaérea utiliza proyectiles teleguiados de largo alcance para estos propósitos, así como

cañones automáticos de corto alcance y gran cadencia de tiro para batir aviones en vuelo bajo, la defensa aérea se complementa con la defensa civil.<sup>73</sup>

DN-20 Supremo Tribunal Militar, DN-21 Procuraduría General de Justicia Militar, DN-22 Cuerpo de Defensores de Oficio, son los Órganos del Fuero de Guerra, su organización y funcionamiento de estos se establecen en el Código de Justicia Militar, además de los reglamentos y manuales respectivos. Los Órganos del Fuero del Guerra a su vez, cumplen sus funciones inmersos en una dicotomía, que incide sobre la esfera jurídica de derechos y obligaciones para los integrantes del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, no se trata de un privilegio o excepción que promueva la impunidad, preexiste esta confusión por la similitud del fuero del que disponen altos funcionarios para enfrentar sus responsabilidades penales y que sólo les es retirado mediante procedimiento político instaurado en el Congreso de la Unión y los órganos competentes en otros niveles y poderes de gobierno.<sup>74</sup>

El fuero de guerra o fuero militar solo es un tipo de derecho especializado, como el civil, el administrativo, el familiar, el internacional público o el internacional privado, etc. Su propósito es conservar la disciplina militar y lejos de privilegiar a la clase militar, le impone la posibilidad de ser juzgado al interior y en el exterior de las instituciones armadas, por los órganos jurisdiccionales federales y locales, según el ilícito en el que incurran durante el desempeño de su servicio militar o en su calidad de particulares, cuando se encuentran en horas de descansando, si acaso las tienen, pues es sabido y doy cuenta de ello, que en este momento en el que me encuentro redactando estas líneas y mis lectores leyéndolas, hay miles de soldados desplegados por la bastedad del territorio nacional, de todas las jerarquías y especialidades, los cuales llevan meses sin ver a sus familias, trabajando sin descanso.

---

<sup>73</sup> Aunque ésta es una organización gubernamental, no es parte de las fuerzas armadas, pues se constituye con personal y elementos civiles que amplían los servicios públicos de seguridad, policía, alerta, orden, sanidad, bomberos y otros. La defensa civil está destinada a proteger por medio exclusivamente pasivos y defensivos a la población en general, controlar los daños que causen las bombas y proyectiles del enemigo y mantener en actividad los servicios públicos y elevada la moral ciudadana. La defensa civil no debe ser beligerante, por lo que actúa con armas de ninguna especie ni con personal militar. En tiempos de paz suele utilizarse para auxilio en casos de desastres. Manual de Operaciones en Campaña tomo I. ed. E.M.D.N. 2000. México D.F.

<sup>74</sup> Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar, Artículo 61, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada Última reforma publicada D.O.F. 14-07-2011.

Los órganos del fuero de guerra, cumplen una función muy importante, al ser los encargados de administrar la justicia militar.

DN-23 Dirección General de Transportes Militares, es el órgano administrativo encargado de organizar, coordinar y dirigir todas las actividades relativas al transporte terrestre y acuático de la Secretaría.

DN-24 Dirección General de Materiales de Guerra, es el órgano administrativo que tiene a su cargo el control del armamento individual, colectivo y para vehículos de combate, municiones e instrumentos de control de tiro necesarios para el Ejército y Fuerza Aérea, así como del material propio del servicio.

DN-25 Dirección General de Intendencia, es el órgano administrativo encargado de organizar, coordinar y dirigir todas las actividades relativas al abastecimiento, mantenimiento y evacuación de vestuario y equipo, mobiliario, material de oficina, alimentación y otros artículos de su responsabilidad, para satisfacer las necesidades de la Secretaría.

DN-26 Dirección General del Servicio Militar Nacional, es el órgano administrativo que tiene a su cargo las actividades relacionadas con la Dirección, manejo y verificación de los asuntos militares relacionados con el Servicio Militar Nacional.

DN-27 Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos, es el órgano administrativo que tiene a su cargo atender y solucionar los asuntos de la competencia de la Secretaría en cuanto a la aplicación y observancia de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, y su Reglamento.

DN-28 Dirección General de Industria Militar, es el órgano técnico administrativo que se encarga de producir, ensamblar y mantener el material de guerra, maquinaria, vehículos militares y demás equipo militar e industrial, para satisfacer las necesidades de vida y operación de la Secretaría.

DN-29 Dirección General de Comunicación Social, es el órgano administrativo responsable de dar a conocer a la opinión pública los acontecimientos y las actividades de la Secretaría de la Defensa Nacional, en forma veraz, oportuna y objetiva.

DN-30 COMPLAN, es un organismo circunstancial creado para organizar, concebir, preparar y conducir los eventos militares que se realizar en septiembre con motivo de las fiestas patrias.

DN-31 Dirección General de Derechos Humanos, es el órgano técnico administrativo que tiene a su cargo atender en forma integral los asuntos relacionados con el respeto, la protección, la promoción y la difusión de los derechos humanos en el ámbito de la Secretaría de la Defensa Nacional.

DN-33 Dirección General de Informática, es el órgano técnico administrativo que tiene a su cargo proporcionar información sistematizada en forma rápida, oportuna y confiable, para apoyar la toma de decisiones de la Secretaría de la Defensa Nacional, y de las actividades relacionadas con el abastecimiento, mantenimiento y evacuación de los materiales informáticos.

DN-34 Dirección General de Fábricas de Vestuario y Equipo, es el órgano administrativo encargado de fabricar y confeccionar el vestuario, equipo militar y mobiliario para satisfacer las necesidades de vida y operación de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Hasta aquí he descrito cada una de las dependencias que integran la estrecha burocrática de la Secretaría de la Defensa Nacional, ahora bien los organismos constituidos por tropas del Ejército y Fuerza Aérea, estructurados internamente en dos o más escalones, equipados y adiestrados para cumplir misiones operativas en el combate y que funcionan esencialmente bajo normas tácticas en el cumplimiento de sus misiones, reciben el nombre de Unidades. Los puestos de esta estructura especializada los ocupan militares de carrera profesionales, de general de división hasta nivel sargento y los soldados y cabos que se reclutan por contrato a lo largo y ancho del territorio nacional.

Los grados en la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea, tienen por objeto el ejercicio de la autoridad: de mando militar, de actividad técnica o de actividad administrativa, en los diferentes niveles orgánicos de las Unidades, Dependencias e Instalaciones.

Los mexicanos que prestan sus servicios en las Fuerzas Armadas, atendiendo a sus capacidades, preparación, responsabilidad y antigüedad, se hacen merecedores a un grado en la escala jerárquica, de acuerdo con la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Los grados de la escala jerárquica del Ejército y Fuerza Aérea se clasifican en: Generales; Jefes; Oficiales; y Tropa.

De lo anterior se desprende la siguiente interrogante: ¿Cómo repercute en la vida cotidiana de la estructura armada antes descrita y en los funcionarios que la integran, el hecho de que sean desconocidos para el gobierno y para los ciudadanos, solo por no figurar en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal? Un primer efecto consiste en que no existe un número adecuado de efectivos, que sea directamente proporcional al número de población y a la extensión territorial del Estado.

Según el último censo de población y vivienda 2010<sup>75</sup> el número de habitantes del país asciende a 112 millones 336 mil 538 habitantes, los efectivos del Ejército y Fuerza Aérea son: 198, 697.

Estas cifras arrojan una relación de 1 efectivo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos por cada 565. 366 habitantes, lo que representa en términos militares una desventaja sociorganizativa para atender las contingencias nacionales que deriven de riesgos internos o amenazas del exterior. En términos comparativos con algunos países Latinoamericanos, la situación del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en cuanto a cantidad de efectivos militares por cada 10,000 habitantes es la que se muestra en el siguiente cuadro:

---

<sup>75</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, censo 2010, página electrónica oficial.

CUADRO I

Cantidad de efectivos militares por cada 10.000 habitantes	
Uruguay	74
Colombia	66
Venezuela	59
República Dominicana	45
Bolivia	43
Chile	42
Perú	30
Ecuador	27
El Salvador	23
México	23
Paraguay	19
Argentina	18
Brasil	17
Nicaragua	17
Honduras	14
Guatemala	10

Fuente: RESDAL Latinoamérica. Se modificó el orden de los países para facilitar la comparación.

Respecto al territorio, México cuenta con 1, 953,162 km<sup>2</sup>, se trata de una relación 1 militar por cada 9 mil km<sup>2</sup>.<sup>76</sup> Lo cual es insuficiente, al grado de que en la lucha que libra el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en contra del crimen organizado, de manera subsidiaria para apoyar a las instancias de prevención y persecución del delito y a petición de las propias autoridades civiles, se han encontrado regiones en las que no existe vestigio de autoridad gubernamental, menos de control territorial.

No se olvide que en la historia de México, ya se vivió esta problemática y en circunstancias similares perdimos Texas recién estrenada la independencia, obviamente no vivimos las mismas condiciones y justo por eso, ahora la independencia se vive y puede perderse no solo en el ámbito territorial, sino en los ámbitos etnográfico, ideológico, científico, técnico, económico, financiero, cultural, social, político, religioso, etc.

Las nuevas conquistas son ideológicas, las armas son de alcance estratégico, los motivos son simples: los recursos naturales. Reflexionemos sobre el concepto del Benemérito de las

<sup>76</sup> De Alba Edmundo, Contexto clásico de México, El país, México, UNAM, 1998.

Américas, cuando convocó a la organización del pueblo de México en pequeñas facciones de grupos armados (guerrillas) distribuidas en la vastedad del territorio nacional para prepararse y enfrentar al enemigo invasor, que lo superaba en número y pertrechos.

No debemos regresar a ese nivel de precariedad y atraso para el país y nuestras Fuerzas Armadas, en una región geopolítica en la que los vecinos adiestran soldados para operar y dismantelar ojivas nucleares trasatlánticas teledirigidas. Los ejércitos hoy son modernos, con movilidad estratégica, comunicaciones satelitales y armas de alta tecnología.

Existen países en la región, cuya política exterior contempla los “ataques preventivos” a Estados Nación descompuestos (“fallidos”) que representen el ecosistema social idóneo para generar amenazas para su seguridad nacional (crimen organizado y terrorismo).

En las condiciones actuales será difícil defender nuestro petróleo que es el recurso natural no renovable del que depende en gran medida nuestra economía y la permanencia del Estado Mexicano, qué decir del espacio aéreo, del espectro electromagnético, del agua, de nuestra cultura, del territorio y mar patrimonial, del pueblo, ¿parece desalentador?, es desalentador pero en verdad manifiesto que con esta infraestructura no proyectamos suficiente poder disuasivo, y aun menos el poder nacional requerido para defender con eficiencia el territorio, la soberanía e independencia del Estado Mexicano.

El *segundo desafío* de la dicotomía estructural de la Secretaría de la Defensa Nacional: la división territorial.

La Secretaría de la Defensa Nacional en su sede, se constituye en dos entidades: la Secretaría de Estado y el Cuartel General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, característica dicotómica irrefutable. Como Cuartel General del Ejército cuenta con el Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Las regiones militares se integran con una o más zonas militares, atendiendo a necesidades estratégicas, se establecen, atendiendo en principio a la división política del país y hasta donde es posible en áreas geográficas definidas que faciliten la conducción de operaciones militares, la delimitación de responsabilidades y a la vez una eficaz administración, se

integran con unidades y organismos del Ejército y Fuerza Aérea que se encuentran dentro de su jurisdicción, se dividen en sectores y subsectores militares en los que radican unidades del Ejército.

Aquí surge otra pregunta obligada, si la división territorial militar esta cimentada en principio a la división política del país, atendiendo a necesidades estratégicas, y hasta donde es posible en áreas geográficas definidas que faciliten la conducción de operaciones militares, delimiten responsabilidades y a la vez una eficaz administración, ¿por qué se tiene que recurrir a la movilización masiva de unidades para cumplir las misiones y funciones asignadas subsidiariamente o por ley a esta Secretaría, en aéreas geográficas distintas a las que ya tienen asignadas?

La realidad es que partiendo del método dicotómico de partición, se forma una unidad matriz y otra circunstancial; y deriva otra pregunta ¿Cómo se pretende cubrir el déficit de efectivos que se genera en una región cuando se apoya a otra?, es decir, a propósito de la temporada de huracanes, si un batallón del sureste mexicano se encuentra desplegado en Tamaulipas, ¿Que unidad y como cubrirá su sector de responsabilidad para apoyar a la población civil afectada por un fenómeno meteorológico focalizado en su área asignada?

Otro aspecto grave es el hecho de que estas movilizaciones y los gastos de operación que implican, se hacen con el mismo presupuesto asignado, como si las unidades se encontraran estáticas realizando su función primaria de adiestramiento y desarrollo, en sus propios cuarteles, siendo que un desplazamiento para apoyar las misiones del Ejército en otra región, implica movimiento de personal, vehículos, pertrechos, indumentaria, alimentación, municiones, inteligencia militar, mantenimiento, y abastecimiento de todo tipo, ¿cuál es el resultado de esta deficiencia?: tropas desgastadas. Concepto radical pero comprobable y aludo a las palabras de el ex titular de la Comisión de Derechos Humanos del D.F. y actual integrante del “Movimiento por la paz con justicia y dignidad”, Emilio Álvarez Icaza, expuestas durante el foro denominado “Importancia de la Seguridad Nacional en el Marco de una Sociedad Democrática”, organizado por la Comisión Bicameral del Congreso de la Unión el día 18 de julio de 2011, cito:

“...las fuerzas armadas no estaban preparadas ni logística, ni táctica, ni doctrinariamente para las funciones que están desempeñando... estamos en deuda con el Ejército... se encuentra sin presupuesto para cumplir las tareas que se le encomiendan... tan solo hay que ver las condiciones inhumanas en las que vive la tropa cuando sale de sus cuarteles y todavía con el riesgo de perder la vida...”

Un tercer desafío, el de su infraestructura arquitectónica, sobre este particular, se transcribe el artículo 129 Constitucional que prevé:

“... Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.”<sup>77</sup>

Los edificios e instalaciones en el Ejército y Fuerza Aérea están destinados para que en ellos se lleven a cabo funciones de administración y organización, así como para el alojamiento, preparación y operación de las tropas, es decir, cada instalación militar, acorde con su naturaleza, composición y misión de la unidad que aloja, debe contar con una instalación que le permita administrarse internamente, organizarse en unidades fragmentarias, escalonadas o especializadas para cumplir sus misiones específicas, alojarse en condiciones normales de trabajo con las comodidades mínimas indispensables para el descanso, prepararse, es decir adiestrarse para cumplir en condiciones optimas sus funciones asignadas y organizarse con los mismos fines.

Este ideal está alejado de la realidad imperativa bajo el principio de austeridad impuesto por factores diversos tales como: crisis económicas recurrentes, crecimiento mínimo del P.I.B., proyectos prioritarios que soslayan la defensa que el Legislativo y el Ejecutivo formalizan en cada administración, además prevalece el argumento de que el adiestramiento se debe realizar en condiciones similares a las de una situación real, una situación de guerra internacional o de afectación a la seguridad interior.

Muchas instalaciones militares son inadecuadas para cumplir con su cometido, sin embargo, son de las más limpias, ordenadas y presentables del patrimonio inmobiliario nacional,

---

<sup>77</sup> Artículo 129, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente, última reforma publicada en el D.O.F. el 10 de junio de 2011.

gracias a horas de trabajo de soldados que restan tiempo a su adiestramiento de combate para barrer calzadas y explanadas, juntar basura, lavar baños, pintar bardas, cortar el césped, arreglar jardines. Esto es posible en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos solo a través de la disciplina militar, ese bien jurídico tutelado que se empeñan en trastocar algunos sectores contestatarios de la sociedad y aún del gobierno. Al militar se le inculca que su oficina, su campo de tiro, su área de adiestramiento, su puesto de combate y su área de descanso, son su propia casa, ya que en estos lugares pasa el mayor tiempo de su vida. La infraestructura arquitectónica militar, si así se le puede llamar, es dicotómica, ya que representa el área de trabajo y al mismo tiempo la casa de miles de soldados de tierra y aire.

El adiestramiento se debe hacer en instalaciones y con infraestructura que ofrezca condiciones realistas, lo cual se llevará a cabo limitadamente y las aéreas de trabajo administrativo, de descanso y organización, deben proveer un estado de subsistencia digna.

Una pregunta que la sociedad y sus representantes populares se hacen: ¿Por qué es tan elevado el número de desertores si los soldados tienen todo?, la verdad es que no tienen todo para cumplir sus misiones y responsabilidades. Se requiere mayor infraestructura y equipo, los recursos públicos que se les asignan los administran optimizándolos, empleando su propia mano de obra y haciendo grandes sacrificios por cumplirle al pueblo que ha depositado su confianza en ellos. Aún así, el índice de desertores se viene reduciendo sustantivamente desde 2007 a la fecha. Lo planteado hasta aquí dicta que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, para cumplir con su función constitucional se organizan como una fuerza armada, pero su concepción orgánica, presupuesto, e infraestructura corresponde a una dependencia administrativa.

Los retos para la defensa nacional son enormes, en virtud de amenazas tradicionales y el surgimiento de nuevas amenazas, lo cual demanda de investigación, desarrollo, organización, equipamiento y evolución permanente de las instituciones encargadas de la defensa exterior y seguridad interior de este país.

### **3.3 Impacto de la dicotomía funcional y estructural en el desarrollo de las Fuerzas Armadas.**

La dicotomía funcional y estructural de la Secretaría de la Defensa Nacional impacta directamente en su limitado presupuesto y por ende en su efímero desarrollo, ¿Por qué? simplemente porque es tratada como una sola entidad administrativa y en realidad tiene dos estructuras: la burócrata y la institucional armada; dos fuerzas armadas: el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos; dos espacios que proteger: terrestre y aéreo: y cinco clases de misiones contempladas en la Constitución, en dos leyes orgánicas, en la Ley de Seguridad Nacional y su Reglamento Interno, amén de las que se incrementen y que invariablemente serán cumplidas con la misma institucionalidad con la que hasta ahora se cumplen, porque esa es la esencia de la disciplina militar, siempre y cuando no se transgreda el estado de derecho o se den órdenes contrarias a la Constitución y a las leyes que de ella emanen.

Respecto al presupuesto, el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>78</sup> prevé que el Congreso tiene facultad para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber:

Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio; Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Por su parte el Artículo 74<sup>79</sup> pronuncia las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria.

<sup>78</sup> Artículo 73 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente última reforma publicada en el D.O.F. el 10 de junio de 2011.

<sup>79</sup> Artículo 74 fracción IV primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de febrero de 1917, texto vigente última reforma publicada en el D.O.F. el 10 de junio de 2011.

Este mismo precepto constitucional<sup>79</sup> dicta que el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

En este orden de ideas, es atribución de la misma cámara (Diputados), revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Si del examen que ésta realice, aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. La Cámara evalúa el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación y al efecto le podrá requerir que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

Por su parte el artículo 75<sup>80</sup> contempla que la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

Los poderes federales, así como los organismos con autonomía reconocida en la Constitución que ejerzan recursos del presupuesto de egresos de la federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán

---

<sup>80</sup> Artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, texto vigente última reforma publicada D.O.F. el 10 de junio de 2011.

observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de la Constitución y demás disposiciones legales aplicables.

En congruencia con la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal respecto al presupuesto prevé en su Artículo 20,<sup>81</sup> las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

Además en el artículo 31<sup>82</sup> dicta que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos a la consideración del Presidente de la República; Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como presidir las instancias de coordinación que establezca el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados.

Por su parte la misma ley<sup>83</sup> prevé que ala Secretaría de la Función Pública corresponde organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables.

Para concluir con esta norma secundaria, se especifica que las dependencias de la Administración Pública Federal enviarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos a ser sometidos al Congreso de la Unión, a una

---

<sup>81</sup> Artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada DOF 01-10-2007.

<sup>82</sup> Artículo 31 fracción XV, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ley publicada en el diario oficial de la federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada DOF 01-10-2007.

<sup>83</sup> Artículo 37 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ley publicada en el diario oficial de la federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada DOF 01-10-2007.

de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de ley de ingresos y proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del Presidente de la República.

A su vez, la Ley de Planeación entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución.

Para ello, la planeación del desarrollo está basada en: el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno; La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población; El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos; El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; Y el equilibrio de los factores de

la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.<sup>84</sup>

Además, se ratifica que es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales y las dependencias de la administración pública centralizada. Deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea integral y sustentable.

Finalmente, los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, proveerán lo conducente en el ejercicio de las atribuciones que como coordinadores de sector les confiere la ley. El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar anualmente y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos. Para el efecto la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en su artículo 8/o. respecto a su presupuesto establece:

“...El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para sostener a sus tropas y el cumplimiento de sus misiones, cuenta con los recursos que el Presupuesto de Egresos de la Federación les asigna.”<sup>85</sup>

De lo anterior, se infiere que las Instituciones Armadas de tierra y aire dependen exclusivamente del presupuesto de egresos de la Federación; sin embargo, la corresponsabilidad que impera en esta materia es la siguiente:

El Congreso tiene la facultad de levantar y sostener a las Fuerzas Armadas de la Unión, imponer contribuciones, emitir normas en materia de ingresos y egresos, así como armonizar en este sentido, a todos los órganos del Estado; la Cámara de Diputados aprueba el presupuesto de egresos, verifica

---

<sup>84</sup> Artículo 37 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ley publicada en el diario oficial de la federación el 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada DOF 01-10-2007.

<sup>85</sup> Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Última reforma publicada DOF 01-06-2011, Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Consultada el 4 de agosto 2011.

el cumplimiento de los objetivos programados y evalúa el desempeño de la entidad fiscalizadora de los recursos que sean asignados.

El Ejecutivo Federal consolida la información de sus dependencias y emite la iniciativa de Ley de Ingresos, además realiza el proyecto de presupuesto de egresos; para el efecto los poderes del Estado y órganos públicos autónomos elaboran su propio proyecto de presupuesto, a su vez la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hace la programación de gasto público y es responsable de consolidar el proyecto de presupuesto de egresos; la Secretaría de la Función Pública inspecciona el gasto público y verifica que sea ejercido en congruencia con el presupuesto de egresos; explícitamente la Ley de Planeación atribuye al Ejecutivo Federal la conducción de la planeación nacional para el desarrollo.

El proceso para levantar y sostener a las instituciones armadas no es complejo y se encuentra previsto en la ley, desgraciadamente, la norma contiene tan solo el ideal del contrato social, el aspecto filosófico del deber ser, la realidad es que su espíritu progresista está supeditado al cabildeo político ejercido por los miembros del Congreso, en el que los representantes populares son producto de un proyecto político que se ve limitado por los intereses de partido, mismo que se encuentra formado por grupos a veces divergentes, ocasionando que, en cuanto a presupuesto para las instituciones armadas, no se tenga una política definida, que garantice al sector defensa y al desarrollo nacional cumplir con sus altas responsabilidades y desenvolverse adecuadamente.

Los hechos demuestran que la falta de una política institucional en esta materia, para fijar un porcentaje del Producto Interno Bruto (P.I.B.) al sector para la defensa exterior y seguridad interior, el cual no sea presa del proceso de cabildeo político, tiene a las Fuerzas Armadas marginadas del desarrollo.

### **3.3.1 Presupuesto de Defensa.**

Los presupuestos de defensa constituyen un elemento clave para analizar la determinación y ordenamiento de las prioridades políticas del sector. En este sentido su análisis adquiere una gran relevancia porque permite contrastar la gestión efectiva con la política discursiva. El

presupuesto de defensa de un país es un fiel indicador de su política de defensa y una importante herramienta de análisis para la comunidad nacional e internacional.<sup>86</sup>

Se considera como presupuesto de defensa, a todos aquellos recursos destinados a satisfacer las necesidades del sistema de defensa, independientemente de la clasificación institucional específica expresada en los presupuestos. Se incluye administración central, organismos descentralizados y seguridad social.

### **3.3.1.1 Gasto Militar Mundial.**

En 2004, el gasto militar mundial ascendió a casi 1 billón de dólares, lo que equivale a un promedio de 162 dólares por persona, los Estados Unidos representan casi la mitad, el 47%, de ese total. El gasto militar había disminuido después de la Guerra Fría, pero la tendencia descendente terminó en 1998. Desde entonces, ha vuelto a aumentar y, en los años 2002-2004, el incremento anual medio fue del 6% aproximadamente.

Países del Medio Oriente como Arabia Saudita, Oman y Qataar, destinan poco más de 10% de su PIB. En comparación con otros países de América Latina, en el 2009, México se encontró por debajo de Colombia, Chile y Brasil, por su parte Estados Unidos dedicó 4.7% de su PIB a gasto militar en el mismo año.

El siguiente mapa brinda una mejor semblanza del gasto militar mundial, así como la tendencia a incrementarlo en regiones que enfrentan cotidianamente, desafíos en materia de seguridad.

---

<sup>86</sup> 2010 - RESDAL -Red de Seguridad y Defensa de América Latina - Email:[consultas@resdal.org.ar](mailto:consultas@resdal.org.ar) consultada el 1/o Ago. 2011

### Gasto Militar Mundial, 1995-2004.<sup>87</sup>



Mapa Comparativo de Países, Presupuesto militar - porcentaje del PIB – Mundo.

El principal factor de este aumento son los Estados Unidos, cuyo gasto ha crecido rápidamente desde 2002 debido a las operaciones militares en Irak y Afganistán.

Los Estados Unidos aportan la mayor contribución al gasto militar mundial: el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, lo estimó en 455 300 millones de dólares, o el 47% del total, en 2004; es decir, casi 10 veces más que la cantidad correspondiente al país que fue el segundo que más dinero gastó, el Reino Unido, con 47 400 millones de dólares.

En el siguiente cuadro se muestra el gasto mundial por bloques económicos y geopolíticos, se puede advertir que hay una relación proporcional entre desarrollo y gasto en defensa, lo cual resulta de la lógica que enmarca el ímpetu de conquista o dominio de las potencias económicas sobre áreas geográficas con un mayor número de recursos naturales.

<sup>87</sup> Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz. El Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (también conocido como SIPRI por su siglas en inglés) es un instituto de estudios estratégicos fundado en 1966 con motivo de 150 años de paz ininterrumpida en Suecia.

El SIPRI realiza estudios científicos sobre la cooperación y los conflictos con el fin de contribuir a la comprensión de las condiciones necesarias para la resolución pacífica de los mismos y el mantenimiento de una paz duradera. [http://es.org/wiki/Instituto\\_Internacional\\_de\\_Estudios\\_para\\_la\\_Paz\\_de\\_Estocolmo](http://es.org/wiki/Instituto_Internacional_de_Estudios_para_la_Paz_de_Estocolmo). Consultada el 8 de agosto 2011.

### Participación en el gasto militar mundial.<sup>88</sup>

Año/referencia	1989	1999
Países desarrollados	84,2%	71,2%
Países en desarrollo	15,8%	28,8%
América del Norte	30%	34,3%
Europa Occidental	16,2%	22,1%
Asia Oriental	10%	21,4%
Europa Oriental	34,4%	7,3%
Medio Oriente	5,4%	6,5%
América del Sur	1,3%	2,6%
Asia Meridional	,8%	2%
África del Sur	,7%	1,3%
Oceanía	,5%	,9%
África del Norte	,4%	,7%
África Central	,2%	,5%
Asia Central y Cauc.	*	,5%
Amér. Central y Car.	,2%	,1%

La diferencia del gasto de defensa entre países desarrollados y países en desarrollo es de cuarenta y nueve puntos porcentuales, en relación con América del Norte que gasta en promedio 32%, América Central en donde se considera a México, destinó en promedio el 0.1% del presupuesto del gobierno, mientras en otras regiones en proceso de desarrollo se gasta un promedio de 3%.

Otra cuestión relacionada directamente con el gasto militar mundial es la ayuda exterior, que normalmente suministran los países poderosos a los países en desarrollo y adopta varias formas: humanitaria, para el desarrollo, militar, seguridad hemisférica, etc. Aunque la ayuda internacional es considerable, midiéndola con arreglo a muchos patrones, resulta que los países ricos proporcionan una ayuda relativamente modesta y gran parte de ella está muy vinculada a objetivos de política exterior del país donante, y no a las necesidades del país receptor.<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> La Iniciativa Mérida (a veces llamada Plan Mérida o Plan México) es un tratado internacional de seguridad establecido por los Estados Unidos en acuerdo con México y los países de Centroamérica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado y luchar contra ellos. El acuerdo fue aceptado por el Congreso de los Estados Unidos y activado por el ex presidente George Bush el 30 de junio del 2008. México es la ruta principal por la que transita cocaína y otras drogas destinadas al consumo en los Estados Unidos y el gobierno estadounidense calcula que los narcotraficantes mexicanos lucran veintitrés mil millones de dólares al año. El presidente mexicano Felipe Calderón logró que el gobierno estadounidense reconociera que el consumo de drogas ilegales en los EE.UU. es un problema compartido, el cual requiere de una solución compartida. Entre las instituciones norteamericanas que están involucradas se encuentran el Departamento de Estado y el Departamento de Justicia, el Consejo Nacional de Seguridad, el Pentágono, la Agencia Central de Inteligencia (CIA), el FBI, la agencia antidrogas DEA y por parte de México: el Congreso de la Unión, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Armada de México, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional. 7.-<http://www.iniciativamerida.gob.mx/>. Consultada el 9 de agosto 2011.

Según datos de la publicación sueca SIPRI YEARBOOK,<sup>90</sup> el gasto militar ha crecido progresivamente desde 2001; Norteamérica, Medio Oriente, Europa y el este Asiático son las áreas en las cuales se han dado mayores incrementos. Por el contrario, Centroamérica y Europa Central son las dos regiones donde el gasto militar ha decrecido, mientras que en América del Sur se ha mantenido relativamente constante.

### 3.3.1.2 Plano comparativo con América Latina.

América Latina es de las pocas regiones en las que el gasto militar se ha mantenido en niveles relativamente bajos. Es notable que en América Central el gasto militar continúe descendiendo, lo cual puede ser interpretado como un éxito relativo de los procesos de paz en la década de los noventa. Sin embargo, es incierto si el gasto antes invertido en las Fuerzas Armadas ahora esté siendo transferido hacia programas de eliminación y erradicación de la pobreza. La desigualdad social y de ingreso en Centroamérica —con excepción de Costa Rica— continúa siendo muy elevada.

**Presupuesto de Defensa 2008 (en US\$)**

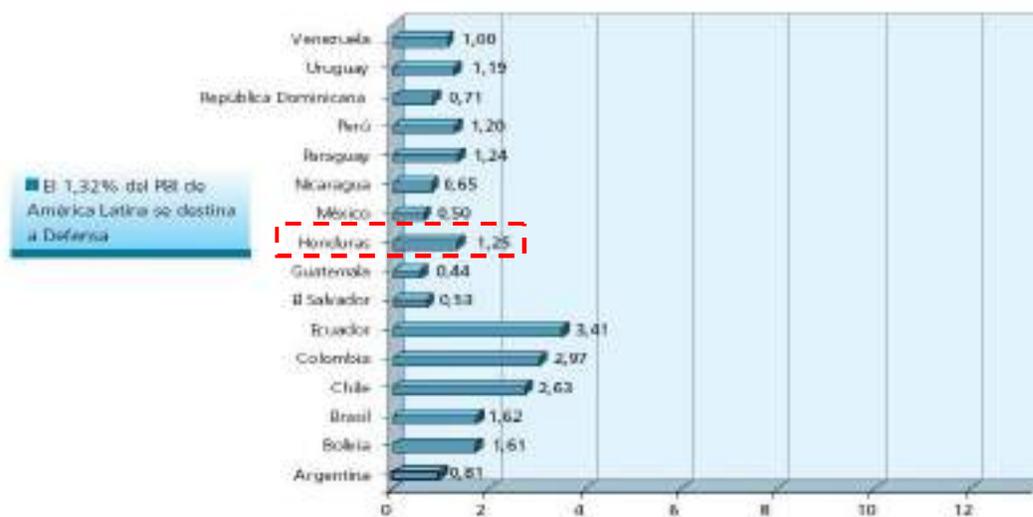
País	Presupuesto de Defensa	Presupuesto del Estado	PIB
Argentina	2.628.157.098	50.781.906.344	323.800.000.000
Bolivia	269.537.265	11.203.635.538	16.699.000.000
Brasil	26.202.709.813	832.977.021.070	1.621.274.000.000
Chile	4.471.052.664	37.017.804.099	169.919.000.000
Colombia	6.004.957.107	64.578.637.852	202.437.000.000
Ecuador	1.691.776.803	15.817.954.065	49.597.000.000
El Salvador	115.409.495	4.558.300.000	21.824.000.000
Guatemala	156.210.263	5.251.290.771	35.729.000.000
Honduras	172.757.982	3.167.154.298	13.779.000.000
México	4.706.150.462	173.350.821.168	949.576.000.000
Nicaragua	42.191.833	1.492.080.617	6.523.000.000
Paraguay	149.945.906	5.097.997.863	12.076.000.000
Perú	1.515.727.130	24.332.118.765	125.828.000.000
República Dominicana	269.120.373	8.416.481.414	37.698.000.000
Uruguay	316.844.107	4.331.809.675	26.607.000.000
Venezuela	3.351.756.259	63.984.953.854	334.726.000.000

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

<sup>90</sup> Fuente: Global Policy Forum: <http://www.globalpolicy.org/soecon/develop/oda/tables/milvsaid.htm> Datos del SIPRI y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Consultada el Jueves 4 de agosto 2011.

Esta evidencia cuestiona el supuesto sobre la desmilitarización, según el cual la reducción en gasto militar se traduce, ipso facto, en mejor calidad de vida y mayor gasto social. Lo cierto es que las supuestas ventajas de la desmilitarización siguen siendo un mito. Enseguida se muestra una gráfica que ilustra sobre el gasto destinado a defensa en América Latina, destacando que el promedio en la región en este rubro es de 1.32 del P.I.B. Total.

**Presupuesto de defensa 2008 (% respecto al P.I.B.)**



Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

Con la gráfica anterior se demuestra que México, es un caso ilustrativo sobre la relación dispar entre misiones y presupuesto, los montos del gasto militar se asignan por prioridades de gasto corriente, pero desarrollo, investigación y modernización quedan al margen de toda proporción.

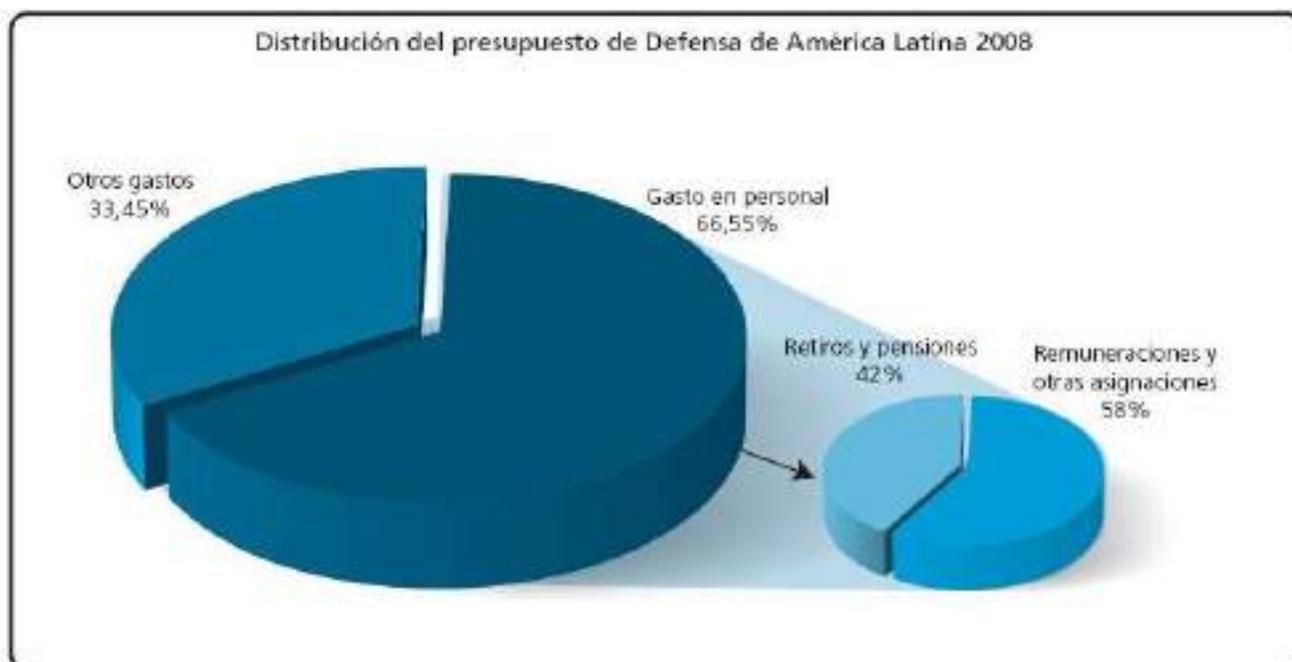
Es importante enfatizar que varios países latinoamericanos experimentaron crisis bancarias en los ochenta y crisis financieras en los noventa, y la crisis mundial que ahora enfrenta el mundo los ha arrastrado a recortes sustanciales en los presupuestos nacionales de defensa.

Las aparentes reducciones del gasto militar en la actualidad bien pueden ser resultado de los remanentes de las crisis, las cuales fueron acompañadas de una tendencia generalizada a reducir el gasto público.

De ahí que en Centroamérica las Fuerzas Armadas, al igual que el resto de la sociedad, bien pueden estar pagando las consecuencias de no tener presupuesto gubernamental por falta

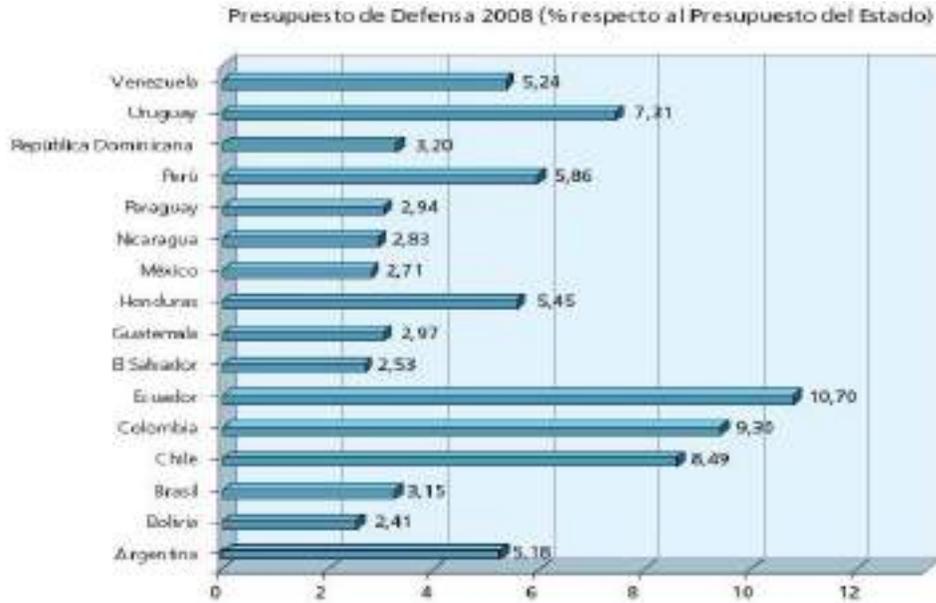
de recursos, pero no porque haya una voluntad dispuesta a fiscalizar y transparentar los procesos políticos de defensa.

Tal es la situación, que en la gráfica siguiente se muestra como gran parte del gasto en defensa, es destinado a subsanar las necesidades de sus recursos humanos, y casi la mitad de ese gasto se encuentra destinado a retiros y pensiones:



Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Con base en las leyes de presupuesto para el año 2008 de cada país. Última actualización: Agosto de 2008.

Respecto al presupuesto del Estado, el porcentaje del presupuesto de defensa en el caso mexicano es el más bajo de la región, apenas se compara con El Salvador y Bolivia, sin embargo, las diferencias entre ingreso económico y recursos disponibles entre estos países son enormes, la traducción simple es que México gasta lo mínimo indispensable en defensa, aún cuando sus problemas, en materia de seguridad, se asemejan en magnitud e intensidad proporcional a Estados nación en conflicto social, como se aprecia en la siguiente gráfica:



Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Con base en las leyes de presupuesto para el año 2008 de cada país. Última actualización: Agosto de 2008.

La lucha contra el narcotráfico y los montos de decomisos hechos por día, mes y hasta año, representan un elevado costo para la campaña antinarcóticos, sin embargo las acciones se realizan con el gasto corriente y con el incremento de esfuerzos del personal militar, ya que la relación producto interno bruto-política de defensa, es inexistente y la sociedad sigue considerando el gasto de defensa como una inversión sin frutos, así se observa en la primera década del nuevo milenio:

#### Gasto militar como porcentaje del P.I.B.

PAÍS	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Brasil	1.7	1.9	2.1	1.6	1.5	1.5	1.5	1.4	1.6
Chile	3.7	3.7	3.8	3.4	3.9	3.7	3.4	3.5	3.1
Colombia	3.4	3.8	3.6	3.8	3.8	3.4	3.3	3.7	4.1
<b>México</b>	<b>0.6</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>
Argentina	1.3	1.4	1.2	1.2	1.1	0.9	0.9	0.8	0.8
Venezuela	1.3	1.7	1.3	1.3	1.2	1.6	1.3	1.4	1.3
Perú	1.7	1.9	1.3	1.3	1.2	1.3	1.2	1.1	1.2
El Salvador	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6
Guatemala	0.8	0.9	0.7	0.7	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL). Con base en las leyes de presupuesto para el año 2008 de cada país. Última actualización: Agosto de 2008.

México destaca como el país de América Latina con menor gasto militar en relación a su P.I.B., de tal modo, que los expertos estiman que debe duplicar su presupuesto de Defensa para poner al día sus Fuerzas Armadas.

El gasto militar de México se sitúa en 4.859 millones de dólares en 2010, un 0,4% de su P.I.B. Con este porcentaje, México es junto a Guatemala, los dos países de América Latina que menos invierten en Defensa siendo la economía mexicana, la segunda más importante de la región.<sup>91</sup>

Chile, destina a sus Fuerzas Armadas ocho veces más por habitante que México, pese a carecer de amenazas internas. no sorprende que los 43 dólares que destina a gasto militar en México por habitante, queden opacados frente a los 364 dólares de Chile -que incluye a sus policías en el presupuesto-, los 204 de Colombia y los 147 de Brasil. "Hay que aumentar el presupuesto por lo menos al 1% del PIB, pero sobre todo direccionarlo mejor, y eso quiere decir que el Ejército y la Marina se dediquen a la protección de las fronteras"<sup>92</sup>

"Es una verdadera vergüenza que les estemos dando los recursos que le damos al ejército con los problemas que está teniendo en este momento", dijo el presidente de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados de México, Rogelio Cerda.<sup>93</sup> No es que no haya dinero para invertir, el punto es que se gasta en el gigantesco aparato administrativo, lo que se tiene que destinar a seguridad y desarrollo, como sustento de las políticas públicas del gobierno.<sup>94</sup>

Aunque en el discurso se propone incansablemente reorganizar las capacidades policiales del país y regresar al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos a sus cuarteles, esto no implica que, en el corto plazo, las Fuerzas Armadas vayan a ser relevadas de sus tareas de seguridad pública, en virtud de la situación de criminalidad y alto grado de violencia que vive el país.

---

<sup>91</sup> Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), con base en las leyes de presupuesto para el año 2008 de cada país. Para el PIB, se ha tomado el dato del PIB 2008 del World Economic Outlook Database, FMI. Se considera como Presupuesto de Defensa, a todos aquellos recursos destinados a satisfacer las necesidades del sistema de defensa, independientemente de la clasificación institucional específica expresada en los presupuestos. Se incluye administración central, organismos descentralizados y de seguridad social. Última actualización: Agosto de 2008.

<sup>92</sup> Se destina sólo el 0.4 por ciento del Producto Interno Bruto al presupuesto de defensa, unos 43 dólares por habitante; los analistas, piden imitar el ejemplo colombiano, Reuters, México, D.F. 21 de mayo 2011.

<sup>93</sup> Alberto Islas, analista de Risk Evaluation, consultado y publicado por Reuters 2005.

<sup>94</sup> Tockholm International Peace Research Institute (SIPRI) y el International Institute for Strategic Studies. [Infodefensa.com](http://Infodefensa.com)

El aumento al presupuesto intenta cubrir una parte de los niveles crecientes del gasto militar. Casi la mitad de los recursos del Ejército está destinada a proteger el centro político y financiero del país, el cinturón industrial del valle de México, las instalaciones estratégicas en el golfo de México, así como al control de la delincuencia. El resto de las misiones asignadas debe cubrirse con la otra mitad del presupuesto.

Hay una diferencia entre las necesidades nacionales de seguridad y la asignación interna de recursos que no parece estar adecuadamente resuelta en la práctica del gasto militar.

En este momento, es indispensable asignar los recursos militares pensando en el contexto amplio de las necesidades nacionales de seguridad.<sup>95</sup>

Los especialistas refieren que México requiere un crecimiento del 6% anual para tener una buena economía, pero durante el último sexenio apenas pasó del 2%. Una de las razones que no ayudan a que el P.I.B. crezca es que mucho del capital invertido en nuestro país por extranjeros, es capital especulativo que entra en la Bolsa Mexicana de Valores.

Otro factor es que la acumulación de la riqueza mexicana está en menos de cuarenta corporativos que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) a pesar de no representar más del 4% del total de empresas existentes.

No obstante el crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto, el presupuesto militar no ha experimentado un alza importante, se torna insuficiente para cubrir la variedad amplia de tareas que deben cumplir las Fuerzas Armadas actualmente y en lo sucesivo, se muestra esa relación en la siguiente tabla:

---

<sup>95</sup> Presupuesto militar insuficiente, Jorge Luis Sierra, Especialista en seguridad y fuerzas armadas, El Universal México, 05, dic. 2008.

**Crecimiento del Producto Interno Bruto de México.**

Presidente	Periodo	PIB \$ (miles de millones de pesos)	Crecimiento del PIB en el sexenio	Tasa promedio anual de crecimiento del PIB	Crecimiento del PIB per capita
Lázaro Cárdenas del Río	1940	77.49	30.27%	4.52%	18.02%
Manuel Ávila Camacho	1946	110.86	43.06%	6.15%	20.49%
Miguel Alemán Valdés	1952	155.31	40.10%	5.78%	18.38%
Adolfo Ruiz Cortines	1958	225.60	45.26%	6.42%	21.21%
Adolfo López Mateos	1964	333.47	47.81%	6.73%	21.56%
Gustavo Díaz Ordaz	1970	493.47	47.98%	6.75%	23.49%
Luis Echeverría Álvarez	1976	706.24	43.12%	6.16%	16.20%
José López Portillo	1982	1030.97	45.98%	6.51%	24.36%
Miguel de la Madrid Hurtado	1988	1042.07	1.08%	0.18%	-10.07%
Carlos Salinas de Gortari	1994	1311.66	25.87%	3.91%	12.42%
Ernesto Zedillo Ponce de León	2000	1651.50	22.18%	3.39%	9.97%
Vicente Fox Quesada	2006	1900.89	14.80%	2.32%	7.17%

FUENTE: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas del Congreso de la Unión, Censos de población y serie del PIB a precios constantes base 1993 del INEGI.

A pesar del evidente crecimiento sostenido del P.I.B., la relación con el presupuesto de defensa es inversamente proporcional, ya que se observa una disminución sostenida hasta derivar en un estancamiento, no obstante que los desafíos en seguridad van en aumento.

**Presupuesto militar en México - Porcentaje del PIB: 0.5% (2006).**

Año	Presupuesto Militar	porcentaje del PIB	Cambio Porcentual	Fecha del dato
2003	1,00 %	141		2003
2004	,90 %	144	-10,00 %	2003
2005	,90 %	142	0,00 %	2004
2006	,80 %	149	-11,11 %	2005
2007	,50 %	160	-37,50 %	2006
2008	,50 %	161	0,00 %	2006
2009	,50 %	160	0,00 %	2006
2010	,50 %	163	0,00 %	2006
2011	,50 %	162	0,00 %	2006

FUENTE: Ortiz Mena Antonio, "El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época". Fondo de Cultura Económica. Pag 50.

Esta variable da el gasto en programas de defensa para el año más reciente como un porcentaje del producto interno bruto (PIB). El PIB se calcula al tipo de cambio corriente, es decir, sin tomar en cuenta la paridad del poder adquisitivo.

Por otra parte, de conformidad con el Acuerdo por el que se expide el clasificador por objeto del gasto para la Administración Pública Federal,<sup>96</sup> mismo que es de observancia obligatoria en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para su aplicación en los términos de las disposiciones presupuestarias, en México los gastos en Defensa son:

- Pagos por otras prestaciones sociales y económicas: 1503 Cuotas para el fondo de trabajo del personal del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos;
- Productos alimenticios; 2201 Productos alimenticios para el Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos, y para los efectivos que participen en programas de seguridad pública.
- Remuneraciones al personal de carácter permanente: 1102 haberes. Remuneraciones al personal que desempeña sus servicios en el Ejército, Fuerza Aérea y Armada nacionales; 1105 sobre haberes. Remuneraciones adicionales al personal militar en atención al incremento en el costo de la vida o insalubridad del lugar donde preste sus servicios;

Remuneraciones adicionales y especiales: 1309 Asignaciones de técnico. Remuneraciones a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacionales, titulados en profesiones de los distintos servicios militares, por el desempeño de comisiones dentro del Ramo y que pertenezcan a la milicia permanente; 1312 Asignaciones de vuelo. Remuneraciones a los miembros del ejército y la armada, que habitualmente desempeñan servicios en unidades aéreas de las Fuerzas Armadas Mexicanas; 1313 Asignaciones de técnico especial. Remuneraciones complementarias a los haberes de los generales del ejército y fuerza aérea, así como de los almirantes de la armada que sean autorizadas por el titular del Ramo y las que éste mismo autorice en

---

<sup>96</sup> [www.conanp.gob.mx/materiales/pdf/pdf.../clasificado\\_20070111.pdf](http://www.conanp.gob.mx/materiales/pdf/pdf.../clasificado_20070111.pdf). Lunes 8 de agosto 2011.

casos especiales para los jefes y oficiales del Ejército y Fuerza Aérea, capitanes y oficiales de la armada;

- 1317 Liquidaciones por haberes caídos. Asignaciones destinadas a cubrir el importe de las liquidaciones que resulten de sentencia definitiva dictada por la autoridad competente favorable a los miembros del ejército, fuerza aérea y armada nacionales, únicamente por el concepto presupuestario de haberes;
- 1320 Compensaciones de servicios. Asignaciones destinadas a cubrir servicios transitorios que presten los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y su personal administrativo, así como el personal civil y militar, diferentes a los señalados en la partida 1307 Compensaciones por servicios especiales;
- 1321 Prima de perseverancia por años de servicio activo en el ejército, fuerza aérea y armada mexicanos. Asignaciones destinadas a cubrir la prima adicional que se concede como complemento al haber, a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacionales, una vez transcurridos los diez primeros años de servicio activo;
- 1405 Cuotas para el seguro de vida del personal militar. Asignaciones destinadas a cubrir las primas que corresponden al Gobierno Federal por concepto de seguro de vida del personal militar;
- 2601 Combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales destinados a la ejecución de programas de seguridad pública y nacional. Asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de combustibles en estado líquido o gaseoso, crudos o refinados, así como de lubricantes y aditivos, requeridos para el funcionamiento de vehículos y equipo de transporte, terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales, del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos. Incluye la adquisición de combustibles para vehículos y equipo de transporte utilizados por las dependencias derivado de la ejecución de programas de seguridad pública y nacional.

- 3205 Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para la ejecución de programas de seguridad pública y nacional. Asignaciones destinadas a cubrir el alquiler de toda clase de vehículos y equipo de transporte, terrestre, aéreo, marítimo, lacustre y fluvial, para el desempeño de las funciones del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos. Incluye el arrendamiento de vehículos y equipo de transporte utilizados por las dependencias en la ejecución de programas de seguridad pública y nacional.
- 5301 Vehículos y equipo terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para la ejecución de programas de seguridad pública y nacional. Asignaciones destinadas a la adquisición de vehículos y equipo de transporte, terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales, motorizados y no motorizados, para el transporte de personas y carga, tales como: automóviles, autobuses, camiones, camionetas, tracto camiones, motocicletas, bicicletas, entre otros, para el desempeño de las funciones del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos. Incluye la adquisición de vehículos y equipo de transporte utilizados por las dependencias en la ejecución de programas de seguridad pública y nacional.

De acuerdo con datos del 2009, en el nuevo rol que juegan las fuerzas armadas de México, analistas internacionales observan que sus responsabilidades van desde la inteligencia y seguridad pública hasta la contrainsurgencia, la protección de instalaciones estratégicas, la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, la realización de obras sociales, la ayuda a la población en caso de desastre y las misiones de rescate y salvamento, sin embargo, la propuesta de egresos de la federación prevé que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) tendrá 90% de aumento respecto del año anterior; la Secretaría de Seguridad Pública Federal, 50%; la PGR, 25%; la Secretaría de la Defensa Nacional, 20%; y la Secretaría de Marina, 13%.

Parte de los nuevos recursos castrenses se utilizarán para aumentar el número de soldados. La Secretaría de la Defensa Nacional tendría 203 mil 203 efectivos, casi 2% más que el año anterior, en un engrosamiento de las filas de oficiales y personal de tropa, lo que podría aumentar sus haberes simultáneamente refuerza sus operaciones.

En relación con este incremento de efectivos militares, la siguiente tabla muestra la relación de este parámetro en la región latinoamericana, destacando que después de Brasil y Colombia, México tiene el mayor número de efectivos, seguido por Venezuela, Argentina y Chile:

**Cantidad de efectivos de las Fuerzas Armadas 2008.**

País	Fuerza Terrestre	Fuerza Naval	Fuerza Aérea	Total
Argentina	38.804	18.494	14.120	71.418
Bolivia	29.679	6.404	7.254	43.337
Brasil	221.788	43.708	69.247	334.743
Chile	39.911	19.675	11.331	70.917
Colombia	257.629	38.404	14.534	310.567
Ecuador	24.135	7.258	6.055	37.448
El salvador	15.150	620	660	16.430
Guatemala	12.425	897	871	14.193
Honduras	6.077	884	2.112	10.263
<b>México</b>	<b>198.697**</b>	<b>49.444</b>	<b>**</b>	<b>248.141</b>
Nicaragua		9.412		9.412
Paraguay	8.644	1.728	1.283	11.655
Perú	53.275	20.590	11.118	84.983
Rep. Dominicana	24.801	9.896	10.144	44.841
Uruguay	16.234	5.403	2.984	24.621
Venezuela		163.364		163.364
				<b>1.496.333</b>

FUENTE: <http://www.resdal.org/>. Consultada el 10 de agosto 2011.

Una vez observado el efectivo por fuerzas y total por país, en el siguiente cuadro se muestra la relación entre la cantidad de efectivos militares totales, por cada 10, 000 habitantes en el país:

<b>Cantidad de efectivos militares cada 10.000 habitantes.</b>	
Argentina	18
Bolivia	43
Brasil	17
Chile	42
Colombia	66
Ecuador	27
El Salvador	23
Guatemala	10
Honduras	14
México	23

Nicaragua	17
Paraguay	19
Perú	30
República Dominicana	45
Uruguay	74
Venezuela	59

FUENTE: <http://www.resdal.org/>. Consultada el 10 de agosto 2011.

Ahora bien, cabe destacar que la solución sugerida por los pacifistas sobre la eliminación del gasto militar a través de la erradicación de las Fuerzas Armadas, simple y llanamente es inoperable y ficticia. Los cortes de presupuesto sin razón son tan dañinos como los aumentos irracionales.

Lejos de mejorar la calidad de las relaciones cívico-militares, las propuestas pacifistas son la receta ideal para provocar inestabilidad. Debe recordarse que hace ya algunos años Argentina, el país con más progreso democrático en política de defensa, puso en marcha una serie de medidas dispuestas a reducir el gasto militar, lo cual redujo considerablemente su número de efectivos.

Según datos oficiales, la reducción fue de más del 66.5% en un periodo menor a veinte años. De acuerdo con especialistas como Pion-Berlín,<sup>97</sup> éstos representaron los recortes más cuantiosos a nivel mundial para un país cuyo presupuesto en defensa excedía los 100 millones de dólares. Los efectos fueron devastadores y se tradujeron en una erosión de los salarios y del personal militar; cientos de oficiales fueron obligados al retiro forzoso.

En este contexto, es importante considerar la importancia del presupuesto para el desarrollo institucional de las fuerzas armadas, ya que su actualización obedece a los tiempos cambiantes y vertiginosos de la época moderna, depreciar esta realidad derivara en un costo alto para la economía, desarrollo y capacidad de respuesta del Estado, a los retos de seguridad que se le presentan y que gradualmente se incrementarán.

---

<sup>97</sup> D. Pion-Berlin, "Between Confrontation and Accommodation: Military and Government Policy in Democratic Argentina", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 23, núm. 3, octubre de 2001, pp. 543-571, y Deborah L. Norden, *Military Rebellion in Argentina: Between Coups and Consolidation*, Lincoln, Nebraska, University of Nebraska Press, 1996.

En México, existe un precario arreglo institucional para levantar y sostener a la fuerza armada permanente. El congreso carece de solidez y capacidad para coordinar sus esfuerzos y formular políticas eficaces para la protección y seguridad del Estado.<sup>98</sup>

En suma, la población civil y militar se encuentra inmersa en una sociedad que no se compromete con la reforma estatal y militar. La apatía social merma la consolidación democrática y abre oportunidades para que los antagonismos a la consolidación del Estado, exploten el déficit en conocimiento sobre defensa y asuntos militares, lo que impide un desarrollo democrático que solidifique las fuerzas armadas de tierra y aire.

En este sentido, es imprescindible proponer alternativas, desde diversos ámbitos del conocimiento, que tengan por objetivo fortalecer las funciones y actuación de las fuerzas armadas de nuestro país, en un contexto caracterizado por la complejidad y la violencia. El siguiente capítulo se propone tal fin.

---

<sup>98</sup> Agüero Felipe, "El nuevo 'doble desafío': cómo ajustar el control democrático y la eficacia en el Ejército, la policía y los servicios de inteligencia", documento de trabajo presentado durante la Tercera Asamblea General del Club de Madrid, Madrid, España, 2005.

**Capitulo 4. Perspectivas para la consolidación institucional de la Secretaría de la  
Defensa Nacional.**

## **Capítulo 4. Perspectivas para la consolidación institucional de la Secretaría de la Defensa Nacional.**

“... Es cierto que tanto en el nivel global como en el nacional, y aún en las regiones, ciudades y municipios, la estabilidad y la paz social son bienes difícilmente mensurables, pero fácilmente perceptibles cuando faltan. En efecto dichos bienes, al estar presentes en una sociedad de manera permanente, se dan como un hecho; lo grave es cuando se pierden...”

José R. Castelazo, “Administración pública, Una visión de Estado”.

### **4.1 Armonización jurídica.**

Armonizar significa poner en sintonía, o hacer que no discuerden o se rechacen dos o más partes de un todo, o dos o más cosas que deben concurrir al mismo fin.

Estar en armonía del latín *harmonia*, y este del griego *ἁρμονία*, de *ἁρμός*, ajustamiento, combinación; es la unión y combinación de entes simultáneos y diferentes, pero acordes, la conveniente proporción y correspondencia de unas cosas con otras, la buena correspondencia y el arte de formar y enlazar partes acordes, es superar la dicotomía de la persona jurídica Secretaría de la Defensa Nacional y de sus instituciones integrantes: Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

En esta tesitura, es preciso hacer converger o unificar las misiones de la Defensa Nacional, primero en la doctrina militar y nacional, como ente aglomerador de las fuerzas armadas de tierra y aire, después transmitir esta doctrina al ámbito jurídico y ya en el ámbito legal, armonizar jerarquicamente, bajo criterios lógicos-jurídicos, las misiones constitucionales, generales y orgánicas, además de sus atribuciones administrativas y en materia de seguridad nacional, que como dependencia del Ejecutivo Federal, debe cubrir la Secretaría de la Defensa Nacional.

Solo de esta forma se tiene la posibilidad de subsanar el fenómeno dicotómico de su naturaleza histórica, filosófica, metafísica, jurídica y social.

En este aspecto, conviene comenzar por acotar el marco conceptual, definiendo algunos términos elementales para la comprensión de la compleja cuestión que tratamos: armonización legislativa es el proceso mediante el cual se tiende a facilitar la codificación de

ciertos regímenes del derecho interno de los Estados, para conferir previsibilidad a los designios del Estado. Doctrinariamente podemos diferenciar:

a) Coordinación: Consiste en efectuar algunas modificaciones en las legislaciones internas buscando únicamente marcar líneas generales comunes.

b) Aproximación: Consiste en un escalón más alto en la relación de las legislaciones internas, y se realiza a través de la búsqueda de líneas específicas, particulares comunes.

c) Armonía legislativa: Consiste en la coincidencia de las reglas electivas de leyes entre dos o más soberanías legislativas para solucionar los casos de derecho internacional privado, las cuestiones derivadas de las relaciones jurídico internacionales. Se llaman reglas de derecho internacional privado, norma indirecta, de conflicto, reglas electivas de leyes, porque precisamente dan el camino para encontrar la ley aplicable. Se trata de un procedimiento, de una técnica de uniformidad parcial. Por ende ella puede coexistir con la disparidad de leyes, porque consiste solamente en la identidad de reglas o de sistema de derecho internacional privado indirectas.

d) Uniformidad legislativa: Consiste en la coincidencia no sólo de las reglas electivas sino de las leyes mismas a las cuales esas reglas encaminan. El derecho uniforme como vía, es quizás la técnica de mayor profundidad, de mayor intensidad y perfección, pero también la más difícil y más delicada. La estabilidad y la seguridad internacional de los derechos se realizan mediante la uniformidad legislativa.

La Convención de La Haya sobre la Letra de Cambio y la Convención de Berna sobre Transporte Terrestre corroboran esta afirmación; ya que contienen reglas de derecho uniforme que rigen directamente la relación jurídica internacional abarcada por sus disposiciones. En el campo del derecho internacional privado de la integración puede emplearse el vocablo como sinónimo de unificación legislativa, que implica la sustitución del derecho estadual por el derecho unificado que no admite, no da margen a las disparidades legislativas nacionales.

Pertinencia y oportunidad del área a armonizar: la pertinencia se vincula con la necesidad para el logro de los objetivos perseguidos. En el Informe Spaak, que debe su nombre a quien fuera el Ministro de Relaciones de Bélgica quien presidió el Comité intergubernamental encargado de elaborar el informe que desencadenó las negociaciones entre los Estados Miembros de la Comunidad Europea del carbón y el acero, aludió a esta cuestión diciendo que: "...armonización o una mayor aproximación de las legislaciones nacionales en el conjunto de ámbitos cubiertos por la Unión Europea, se da en la medida que sea necesario para la consecución de los objetivos de ésta". Por lo anterior, en este trabajo se emplea el término "armonización" en un sentido amplio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89 establece las facultades y obligaciones del Presidente, entre las cuales se encuentra preservar la seguridad nacional y disponer de la fuerza armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Asimismo, la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.<sup>99</sup>

He aquí un sentido amplio de armonización legislativa, ya que el imperativo legal de más jerarquía en este país señala que los jueces, leyes y tratados se arreglarán a la misma Constitución, en este contexto, se propone que el poder legislativo, en ejercicio de sus atribuciones promueva la coordinación, aproximación y uniformidad legislativa, que permita a la Secretaría de la Defensa Nacional armonizar la dicotomía estructural y funcional que le caracteriza, para garantizar el cumplimiento de sus misiones.

Es evidente que en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, sí se previó este cúmulo de principios armonizantes al tenor de su artículo 1/o., el cual establece las misiones generales del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. I. Defender la integridad, la independencia

---

<sup>99</sup> Artículo 133, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Texto Vigente, Última reforma publicada D.O.F. 14-07-2011, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Consultada el 12 de agosto 2011.

y la soberanía de la nación; II. Garantizar la seguridad interior; III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas, sin embargo, la ley de la materia en la Administración Pública Federal fue omisa en este sentido.

Las dos primeras misiones orgánicas se concatenan o arreglan a la perfección con la Ley Suprema y el resto se pueden encuadrar como subsidiarias de la segunda misión general (seguridad interior). A este respecto valdría la pena hacer un análisis de la profundidad de los conceptos de seguridad interior y defensa exterior para plasmar en las leyes subsecuentes las misiones de la fuerza armada permanente, al tenor de las fuentes del derecho positivo mexicano que pregonan ser de tres tipos: formales, reales e históricas.

**Formales.** Son todos aquellos procesos o actos a través de los cuales se identifica a las normas jurídicas dotándolas de juridicidad (validez). En las fuentes formales encontramos fuentes directas o indirectas.

Fuentes directas: Legislación.- En los sistemas jurídicos de derecho escrito es la norma jurídica que, con carácter general y obligatorio resulta de un proceso específico de creación por parte del órgano o autoridad facultada al efecto. Proceso Legislativo: Iniciativa, discusión aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia; Costumbre.- Es la repetición de acciones al interior de una sociedad, que dada su reiteración, aceptación y permanencia van adquiriendo fuerza normativa, como obligación; Tratados internacionales.- Es un acto jurídico que genera normas asumidas voluntariamente por los Estados o los organismos internacionales que los llevan a cabo. Los sujetos de los derechos son Estados y las organizaciones internacionales, son personas jurídicas colectivas actúan a través de personas físicas que las represente, estos acuerdos son bilaterales y multilaterales; dependiendo el número que lo contrate.

Fuentes indirectas: Jurisprudencia.- Es una institución jurídica que establece los criterios de interpretación o integración de las disposiciones legales que realizan los Tribunales judiciales o administrativos facultados por la ley, mediante la reiteración o solución de contradicción de tesis, y que son de observancia obligatoria para los órganos jerárquicamente inferiores al que

pronunció la tesis jurisprudencial; Principios generales del derecho.- Es el conjunto de criterios orientadores insertos expresa o tácitamente en todo sistema jurídico, cuyo objeto es dirigir e inspirar al legislador y al juzgador y suplir las deficiencias o ausencias de la Ley u otras fuentes formales. Estos principios son: igualdad, libertad y justicia; Doctrina.-Son los estudios, análisis y crítica que los juristas realizan con carácter científico no sólo de los sistemas de Derecho Positivo, sino del Derecho en General.

**Reales o materiales.** Son todos aquellos contenidos normativos que constituyen la materia que se incorpora a las normas jurídicas, como lo son: valores o principios morales, principios sociales, costumbre, criterios, etc.

**Históricas.** Son aquellos documentos o textos de Derecho Positivo no vigente que funge como inspiración o antecedente de la formalización del derecho.

Como se observa hay suficiente fundamentación y motivación teórica y legal para armonizar las misiones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en el derecho positivo mexicano, en virtud de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la ley de Seguridad Nacional son omisas respecto a los conceptos de defensa exterior y seguridad interior, y por lo mismo, no prevén la misión constitucional, ni las misiones generales del Ejército y Fuerza Aérea dentro de su estructura, lo que se considera indispensable para su mejor funcionamiento.

En este contexto, se propone que aparezcan las misiones constitucionales y generales perfectamente definidas en la legislación secundaria atendiendo al nuevo orden internacional, estudiado con anterioridad en este documento, y en congruencia con el catalogo de amenazas, riesgos y desafíos que el Estado Mexicano ha identificado, como miembro del consejo de seguridad hemisférica de América y el Caribe, incluyendo las amenazas tradicionales y las trasnacionales o emergentes, con una visión humanista, en la que el concepto de seguridad humana y seguridad multidimensional estén perfectamente plasmados.

## 4.2 Modernización y actualización de recursos.

El Ejército debe ser organizado, adiestrado y equipado para las operaciones que reclaman el cumplimiento de sus misiones.<sup>100</sup> Considerando que las operaciones militares son las actividades que desarrollan las fuerzas para cumplir las misiones que tengan encomendadas en una situación de guerra, se concluye en que la organización, el equipamiento y el entrenamiento de las tropas deben ser los apropiados para la defensa exterior y seguridad interior de la nación.

Con apego al Estado de derecho, la ley en materia administrativa que se refiere a la composición orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos prevé que estas instituciones se integran por los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y que prestan sus servicios en las instituciones armadas de tierra y aire, sujetos a las leyes y reglamentos militares; los recursos que la nación pone a su disposición; y edificios e instalaciones.

Las operaciones militares se manifiestan por el uso de la fuerza armada permanente en contra de otro Estado Nación, como único medio de dirimir diferencias entre ellos, o imponer los intereses nacionales,<sup>101</sup> no obstante que la política exterior de México es esencialmente pacifista, de conformidad con lo prescrito por nuestra Constitución Federal:

“...Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado ....En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;”

---

<sup>100</sup> Manual de operaciones en campaña Tomo I ed. Estado Mayor de la Defensa Nacional, México D.F. 2000.

<sup>101</sup> Ídem.

No se puede ignorar la posibilidad de que en determinadas circunstancias pueda surgir un agresor, por lo que la misma Constitución previene la existencia de Fuerzas Armadas para la Defensa Nacional.<sup>102</sup> Al respecto la doctrina militar vigente<sup>103</sup> dicta que:

“...en caso de guerra nuestra nación la hará con todos sus recursos humanos y materiales disponibles.” “La estrategia general de la nación comprende las actividades del gobierno de la República, para preparar durante la paz y conducir en la guerra, todos los recursos del pueblo mexicano para el logro de la defensa nacional, fijando para ello los objetivos políticos adecuados.”

Dentro de esta estrategia queda comprendida la estrategia militar que se ocupa de la preparación y empleo de las fuerzas armadas nacionales, a fin de que puedan lograr sus objetivos militares por medio de la lucha armada, los que a su vez tienden al logro de los objetivos político fijados.

Es a través de la logística, como actividad administrativa militar, donde se integra la planeación y ejecución de operaciones en relación con los abastecimientos, la evacuación y hospitalización del personal, la construcción de obras y el alojamiento de las tropas, los transportes que no tengan finalidad táctica directa, el empleo de la mano de obra y de servicios diversos en actividades conexas con las antes señaladas.

En la doctrina militar se contempla cada una de las vertientes que conllevan a estructurar y operar una defensa legítima de la soberanía nacional y del orden interno, por parte de las instituciones armadas de tierra y aire; en este contexto, los retos en esta materia son la actualización y modernización de sus recursos en infraestructura, tecnológicos, humanos y procedimentales, para ello lo que se requiere en términos reales es inversión a través de una

---

<sup>102</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo. XIII. Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra. XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio. Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Última Reforma D.O.F. 10 de junio 2011.

<sup>103</sup> Manual de Operaciones en Campaña Tomo I, editado por el Estado Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional, Taller Autográfico de la Dirección General de Comunicación Social, marzo de 1999, pág. 4 párrafo 7.

ampliación presupuestal. La seguridad además de ser una condición imprescindible para el desarrollo de cualquier entidad social, es un activo que cuesta.

#### **4.2.1 Infraestructura.**

Del latín materiālis, material es un adjetivo que refiere lo perteneciente o relativo a la materia, es opuesto a lo espiritual o metafísico propio del talento humano; es el conjunto de máquinas, herramientas u objetos de cualquier clase, necesarios para el desempeño de un servicio o el ejercicio de una profesión. En esta tesitura resalta que el servicio de las armas, la cual es un actividad pública y a la vez una profesión, que engloba a muchas disciplinas, para lo cual requiere de diversas requerimientos materiales como son maquinas, equipo, pertrechos e indumentaria, que van desde satélites hasta bolígrafos.

Es preciso apuntar que a la Secretaría de la Defensa Nacional no se le ha dotado de las maquinas, herramientas y objetos suficientes e idóneos para el cumplimiento de sus misiones constitucionales y generales, principalmente las de defensa exterior y seguridad interior, pero sí se le equipa para cumplir sus atribuciones administrativas previstas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En primer término se analiza lo concerniente a infraestructura. Sobre este tema el artículo 4/o. de la ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos<sup>104</sup> dicta que estas instituciones están integradas, entre otros, por "...edificios e instalaciones, los cuales están destinados para que en ellos se lleven a cabo funciones de administración y organización, así como para el alojamiento, preparación y operación de las tropas."

El Título Séptimo del mismo ordenamiento, relativo a los edificios e instalaciones, en su Capítulo Único, artículo 209, prevé que los edificios e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea son de carácter permanente o transitorio y comprenden:

"...Bienes muebles, construcciones, terrenos, Campos Militares, Bases Aéreas y Aeródromos, destinados al alojamiento y operación de las Unidades y el establecimiento de Dependencias,

---

<sup>104</sup> <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> Última Reforma DOF 01-06-2011. Consultada el 18 de agosto 2011.

Cuarteles, Oficinas, Almacenes, Parques, Talleres, Prisiones y Juzgados Militares, Hospitales, Escuelas, Criaderos de Ganado, Polígonos de Tiro, así como los destinados al adiestramiento, experimentación, pruebas y Unidades Habitacionales y demás necesarios para sus fines...”

Si los fines de estas instituciones son la Defensa Exterior y la Seguridad Interior de acuerdo a la Constitución, cada una de las instalaciones y edificios militares, además de cumplir con su cometido específico de carácter técnico o administrativo, su diseño, construcción y/o remodelación debe adecuarse a este propósito (Defensa Nacional en sus dos vertientes).

Es decir, cuando se construya un edificio militar que albergara oficinas, su diseño y materialización debe obedecer a los principios estratégicos de seguridad, funcionalidad y permanencia o recuperación.

Cito el caso del edificio sede de la Secretaría de la Defensa Nacional en la ciudad de México, esta instalación militar ambivalente o dicotómica, constituye el Cuartel General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, simultáneamente es la sede de la dependencia del ejecutivo federal denominada Secretaría de la Defensa Nacional, su edificación data del 5 de diciembre de 1947.<sup>105</sup>

Se trata de un blanco militar legítimo para un enemigo potencial cuyo propósito sea mermar la capacidad de defensa del Estado, ya que en sus entrañas se conceptualiza, planifica y se ordena la ejecución de todo tipo de operaciones militares de tierra y aire que coadyuvan al cumplimiento de las misiones que garantizan la soberanía y paz sociales, sus recursos humanos y materiales se consideran altamente especializados y la información que procesan para la toma de decisiones, es clasificada como reservada y confidencial, acorde con la ley en esta materia.

Hoy se requiere una visión de Estado para proteger los intereses nacionales y preservar la seguridad nacional, también una sede alternativa que haga la “función de espejo”,<sup>106</sup> un

---

<sup>105</sup> El edificio de la S.D.N. Fue inaugurado siendo presidente de los EE.UU.MM. El Lic. Miguel Alemán Valdés.

<sup>106</sup> En informática, el acrónimo RAID (del inglés Redundant Array of Independent Disks, «conjunto redundante de discos independientes», anteriormente conocido como Redundant Array of Inexpensive Disks, «conjunto redundante de discos baratos»).

sistema de alerta previo, un bunker que resista ataques nucleares, químicos o biológicos, un procedimiento para restituir la cadena de mando, en caso de que esta sea extinguida, por citar lo más elemental.

La propuesta es concebir planear y edificar la estructura militar bajo principios de seguridad funcionalidad, permanencia y restitución inmediata en caso de desastre natural o antropogénico.

#### **4.2.2 Tecnología.**

Se tiene el dato que desde que dio inicio la Revolución de 1910, no hubo un solo día de absoluta paz en la República y, por ello, Venustiano Carranza palpó la necesidad imperiosa de tener un aprovisionamiento seguro de armas y municiones, producidas en el país. Hasta entonces, era el extranjero quien proporcionaba los elementos de combate a las tropas del Gobierno o a las facciones contendientes.

Venustiano Carranza, puso su empeño en que el país produjera todo el material de guerra suficiente para las necesidades militares del presente y del porvenir y creó primero e impulsó después, los Establecimientos Fabriles Militares. No solamente llegó a hacer factible la fabricación de armas y municiones en el país, sino que su entusiasmo lo llevó hasta lograr que pudieran construirse también aeroplanos, creando, por primera vez en México, la nueva e importante arma aérea del Ejército.

Corresponde a Venustiano Carranza el mérito indiscutible de haber sentado las bases de una verdadera industria militar mexicana. Ya siendo Presidente de la República, con fecha 16 de octubre de 1916, expidió un decreto ordenando la creación del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. El nuevo departamento dejó de pertenecer al de artillería, aunque continuó adscrito a la Secretaría de Guerra y Marina. "Hay

---

Hace referencia a un sistema de almacenamiento que usa múltiples discos duros o SSD entre los que se distribuyen o replican los datos. Dependiendo de su configuración (a la que suele llamarse «nivel»), los beneficios de un RAID respecto a un sistema de información son: mayor integridad, mayor tolerancia a fallos, mayor rendimiento y mayor capacidad. En sus implementaciones originales, su ventaja clave era la habilidad de combinar varios dispositivos de bajo coste y tecnología más antigua en un conjunto que ofrecía mayor capacidad, fiabilidad, velocidad o una combinación de éstas que un solo dispositivo de última generación y coste más alto. Lo más importante es que genera un respaldo en caso de que la infraestructura original se pierda o se destruya.

que fabricar nuestras propias armas y municiones —decía Carranza— si no queremos que nuestros asuntos interiores los decidan los que nos las proporcionen."<sup>107</sup>

Como un proverbio salomónico esta frase aquilata la realidad de cualquier Estado Nación que se presuma independiente y que pretenda consolidarse en el entorno global como una nación a considerar, respetar y tomar en cuenta en el nuevo orden internacional.<sup>108</sup> En esta materia los desafíos para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son igualmente grandes, las armas y municiones no son términos literales sino simbólicos, en las fases de la guerra o del conflicto interno, los preparativos constituyen la parte crítica, y las armas no necesariamente son de fuego sino ideológicas, psicológicas, diplomáticas, económicas y bélicas.

En este rubro compete a las Fuerzas Armadas Mexicanas de tierra y aire promover su equipamiento para enfrentar las amenazas del Estado, resulta obligatorio señalar que el armamento individual o colectivo, es decir, el que es empleado por una sola persona o por un grupo de personas, no es un factor crítico para abordar en esta materia, ya que se cuenta con la producción nacional necesaria para mantener el orden interno y preparar la defensa del país, pero difícilmente una amenaza exterior recurrirá a este tipo de armamento para imponerse a los designios nacionales, se requiere invertir en el desarrollo y operación de armamento estratégico defensivo, que brinde la posibilidad de preservar los intereses y objetivos nacionales y los elementos del Estado.

Me refiero a tecnología militar defensiva: satélites, radares, microondas, detectores de intrusos, bases de datos, etc. Infraestructura similar se requiere para orientar el vuelo y operación de aviones y unidades terrestres que protejan las fronteras de todo tipo, incluyendo las fronteras tecnológicas o virtuales, no aspiramos a ser una potencia nuclear, pero la defensa estratégica requiere de armas del mismo alcance, ya que hasta en las

---

<sup>107</sup> <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1920CAR-FLU.html>. Consultada el 18 de agosto 2011.

<sup>108</sup> Se entiende por sistema internacional la relación entre diferentes actores internacionales, especialmente entre los Estados-Nación. Al sistema internacional contemporáneo interesan entre otros, los siguientes aspectos: **La distribución del poder**, siendo este la capacidad de un Estado para ejercer influencia sobre otros Estados o para resistir los intentos de influencia de otros Estados y depende de la posición geográfica, la organización política interna, la legitimidad de su gobierno, la competencia para el liderazgo, capacidad material, tanto industrial como militar; la distribución de la riqueza; y el grado de polarización. El entorno del nuevo concepto del poder presenta hechos muy importantes: un eclipse del poder militar como fuente única del control de un sistema, aparición de un **tecnopoder**, reflejado en nuevas formas de producción y avances científicos, ni el tamaño del Estado ni el número de habitantes son determinantes para ser actor en la economía internacional. Las sociedades tecnológicamente atrasadas se vuelven marginales. Cor. Rosales Ariza Gustavo, "Geopolítica y Geoestratégica, Liderazgo y Poder", Bogotá, Colombia, Universidad Militar Nueva Granada, 2005, págs. 69 y 70.

operaciones militares en contra de la delincuencia organizada se expone innegablemente al personal militar al fuego de lanza cohetes, morteros y armas semiautomáticas de calibre 50 (12.7mm.). Ese es el poder de fuego de los delincuentes organizados, considerados una amenaza interna a la seguridad nacional, entonces ¿Cuál será la dimensión de nuestras amenazas externas? ¿Qué hacer para disuadir sus ataques o defender la soberanía? El poder cognoscitivo, fruto del talento humano, ha encontrado en la investigación científica y tecnológica grandes aplicaciones para la Defensa y desarrollo Nacional.

El método más destacado de la ciencia moderna es el llamado método experimental. Aún en su carácter meramente teórico la ciencia participa de una "racionalidad tecnológica".

El hombre aspira a controlar plenamente las leyes de la naturaleza, a fin de lograr la seguridad y el bienestar de la sociedad, esto genera una expansión de la Sociedad Industrial, por lo que la ciencia y la producción industrial tienen un proyecto común.

Tecnociencia es el instrumento de la ciencia y la tecnología o producción industrial, en este caso, el ideal del dominio de la naturaleza puesta al servicio del hombre, con la posibilidad de ser utilizada estratégicamente por el Poder Político. Se infiere de acepciones que tienen alta complejidad y estrecha vinculación con el saber científico. No es un simple instrumento interpuesto entre el hombre y la naturaleza sino que tiende a reemplazar a la naturaleza, constituye un sistema, lo que implica que los distintos elementos no poseen significado en forma aislada, el sistema tecnológico afecta al comportamiento humano y por ello, se hace necesario hablar de cultura tecnológica.

El control científico tecnológico confiere poder y genera desigualdades para las sociedades que no tienen o no pueden tener acceso a ese nivel de conocimiento. La importancia de la tecnología para el planeamiento de la Defensa Nacional es la aplicación de las tecnociencias sensibles, el uso "dual" de muchos aspectos de la ciencia y sus aplicaciones técnicas pueden resultar neutros o beneficiosos para la sociedad, según su aplicación por el hombre, en el caso de México esta es la visión de modernidad militar y un precedente significativo es la cocina comunitaria, resultado de la realidad militar que le permite cumplir una de sus misiones orgánicas: "Auxiliar a la población civil en caso de desastres ..."



*Se trata de un equipo de aproximadamente **77 toneladas** y un **volumen de 40 metros cúbicos**, que puede ser transportado por medios especiales.*

*Cuenta con cámara frigorífica y tanque de gas de 600 litros, Lleva una cisterna de 10 mil litros de agua, un montacargas y una torre de luz, una tienda de campaña para el personal de operación, adicionalmente, lleva dos vehículos de 6.5 toneladas cada uno.*

*La cocina y sus materiales pueden ser embalados para su transportación aérea, es operada por un "equipo técnico" de la S.D.N. compuesto por 10 elementos.*

Las llamadas tecnociencias sensibles, involucran a la sociedad según el ideal político con el que se diseñen. Estas tecnologías responden a la razón instrumental y constituyen medios cuyo uso puede dar satisfacciones pero también graves consecuencias para la humanidad y su entorno natural.

La decisión sobre su uso en uno u otro sentido siempre es política<sup>109</sup> y es necesario que esto se tome con toda la previsión y responsabilidad inherente al caso. El quehacer tecnológico debe ser comprendido por los políticos, los legisladores,<sup>110</sup> puesto que deben ser los primeros en determinar los objetivos de su utilización y por ende, la legislación acorde a la utilización de los mismos, máxime en un Estado-Nación pacifista como lo es México.

Las sociedades científicas que desarrollan tecno ciencias son muy especiales, se manejan con extrema precaución, llegando a utilizar términos y lenguaje no conocido por el resto de la sociedad. Ello implica tener o poseer un enorme poder sobre la humanidad.

Con relación a la Defensa Nacional, si pensamos en una planificación adecuada a los requerimientos del nuevo siglo, con infinita posibilidad de desarrollo tecnológico debemos concientizarnos que nuestra Defensa debe poseer las tecnologías adecuadas y sus capacidades actualizadas.

<sup>109</sup> Art. 89 Fracc VI. de la Constitución Política E.U.M., <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> Última Reforma DOF 14-07-2011. Consultada el 23 de agosto 2011.

<sup>110</sup> Art. 73 Fracc. XIV de la Constitución Política E.U.M., <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/> Última Reforma DOF 14-07-2011. Consultada el 23 de agosto 2011.

El desarrollo de las tecnociencias sensibles puede significar para los países que las han desarrollado, un mayor poderío científico y tecnológico y como consecuencia de ello, un mayor poder disuasivo. Han optimizado todos sus esfuerzos de investigación y desarrollo para elaborar un conjunto de armas disuasivas y además un inteligente sistema de información que les permite controlar con precisión no solo este tipo de armas, sino también las convencionales, además de sus estrategias, operaciones y tácticas en el control de amenazas de todo tipo.

Lo característico de las grandes transiciones de la técnica es que se presenta un proceso de eliminación y reemplazo de los segmentos obsoletos de las tecnologías que han llegado a sus niveles de saturación y de regeneración de la parte reciclable de ellas, cuando esto es posible.

Un momento cumbre en el surgimiento de una innovación fue la contribución de Shumpeter,<sup>111</sup> quien en 1934 caracterizó el cambio tecnológico como una fuente de "destrucción creativa" que supera monopolios y crea nuevas industrias. Es así como hacia la mitad del siglo XX se vislumbraba el agotamiento del sistema o paradigma científico-tecnológico electro-mecánico-químico operante, con la aparición de tecnologías de reemplazo.

La Defensa Nacional no puede permanecer ajena a la tecnología más avanzada; que en general afecta la cultura global y genera nuevos fenómenos sociales y de otra índole, que serían temas dignos de estudio por parte de profesionales dedicados a los estudios de ciencia y tecnología militar, sociología de la guerra tecnológica y filosofía de la guerra tecnológica.

---

<sup>111</sup> Joseph Alois Schumpeter, Nació en Triesch (Moravia, actual República Checa), estudió en la Universidad de Viena. Pupilo de Friedrich von Wieser. Enseñó Economía en las universidades de Viena, Czernowitz (Chernovtsi, Ucrania), Graz y Bonn a partir de 1909. Universidad de Harvard desde 1932. Destacó por sus investigaciones sobre el ciclo económico y por sus teorías sobre la importancia vital del empresario, subrayando su papel en la innovación que determinan el aumento y la disminución de la prosperidad. Popularizó el concepto de **destrucción creativa** como el proceso de transformación que acompaña a las innovaciones. Predijo la desintegración sociopolítica del capitalismo, que, según él, se destruiría debido a su propio éxito. Sus principales obras son: Teoría del desarrollo económico (1912), Los ciclos económicos (1939), Capitalismo, socialismo y democracia (1942) y La historia del análisis económico (póstuma, 1954).

El principal aporte de Schumpeter es la concepción cíclica e irregular del crecimiento económico, desarrollada en 1911 en su Theory of Economic Development ('Teoría del crecimiento económico') En ella recoge su teoría del "espíritu emprendedor" (Unternehmergeist), derivada de los empresarios, que crean innovaciones técnicas y financieras en un medio competitivo de continuos riesgos y beneficios que no siempre se mantienen. Microsoft © Encarta © 2009. © 1993--2008 Microsoft Corporation. Consultada el 20 de agosto 2011.

Algunas de las tecnociencias utilizadas para la defensa son: Informática, Telemática, Guerra electrónica, Cibernética, Robótica, Oceanografía, Meteorología, Misilística, Química de explosivos, Ingeniería Aeronáutica, Topografía, Ingeniería Espacial, Telecomunicaciones, Optrónica, Navegación, Radio localización, Radarización, Artillería, Cohetería. Estas podrían ser las “ARMAS” y “SERVICIOS” del futuro, que paradójicamente ya está presente, en las instituciones armadas.

La complejidad y el costo que demandan muchos de estos emprendimientos científico-tecnológicos para la Defensa, superan las posibilidades nacionales, por lo que países como el nuestro, permanentemente recurren a la cooperación internacional y logra resultados que lo vuelven dependiente tecnológico, acotando su proyecto futuro.

#### **4.2.3 Talento Humano.**

Por lo que respecta a su Organización y Funcionamiento, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se ajustan a ciertas bases de doctrina, como las siguientes: los efectivos de estos serán en todo caso adecuados a la extensión y configuración geográfica del territorio, el estado de las relaciones internacionales, las necesidades de orden interior y la situación económica del país. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos deben organizarse en tiempo de paz, para todas las operaciones de la guerra.

Este importante ordenamiento significa que la organización de las fuerzas armadas, así como su equipamiento, administración y la preparación de su personal, deben ser en todo momento dirigidos a su empleo en la guerra. En los nuevos escenarios, se pueden identificar aspectos que destacan por su importancia: la globalización, el permanente cambio del contexto y la valoración del conocimiento técnico y científico.

Viejas definiciones plasmadas en la doctrina militar que usan el término Recurso Humano, se basan en la concepción de un hombre (no de una mujer) como un "sustituible" engranaje más de la maquinaria de guerra, esto constituye, en primer lugar, una contraposición a una política de equidad de género que debe observarse en las instituciones del Estado, sin excepción de las instituciones armadas, como una premisa fundamental de igualdad de derechos y obligaciones ante la ley de todos los ciudadanos.

En segundo lugar y no menos importante, es cambiar el término recurso humano “sustituible” por el de "indispensable" para cumplir las misiones y lograr el éxito de cualquier organización militar, lo cual es un shock para la institución armada, ya que la realidad del conflicto impone una política de remplazos que deshumaniza este sistema, porque el cumplimiento de la misión se vuelve factor preponderante para cubrir los frentes tan diversos y variados que una situación de violencia interna o trasnacional imponen.

Cuando se utiliza el término Recurso Humano se está catalogando a la persona como un instrumento, sin tomar en consideración que el ser humano es el principal capital, el cual posee habilidades y características que le dan vida, movimiento y acción a toda organización, por lo cual es más adecuado emplear el término Talento Humano.

Esta situación se matiza en el entorno militar al invocar los deberes de todo comandante, entre los que se encuentra: proveer el máximo de bienestar a su personal mientras la situación táctica lo permita, es decir, que en tiempo de paz o en cualquier otra situación en la que no se lleven a cabo operaciones militares ante la presencia y proximidad inminente de un enemigo mortal, es obligación de todo “comandante” procurar el bienestar del personal bajo su mando.

Para potenciar el talento humano se deben cubrir a cabalidad las necesidades de sus integrantes, a fin de obtener su máximo esfuerzo en beneficio de la organización militar, lo cual es un imperativo del personal castrense, plasmado en su código de conducta o Ley de Disciplina, la cual exige que el militar lleve el cumplimiento del deber hasta el sacrificio, anteponiendo el interés de la patria a sus intereses personales.

La pérdida de infraestructura o de equipamiento posee como vías posibles de solución la cobertura de una prima de seguros, la obtención de un préstamo, el empleo de un fideicomiso, pero para la fuga del talento humano estas vías de solución no son posibles de adoptar. Toma años seleccionar, reclutar, capacitar y desarrollar el personal necesario para la conformación de grupos de trabajo competitivos, es por ello que las organizaciones armadas deben considerar al talento humano como su capital más importante y la correcta administración de los mismos como una de sus tareas más decisivas.

Sin embargo, la administración de este talento no es una tarea sencilla. Cada persona es un fenómeno sujeto a la influencia de muchas variables y entre ellas las diferencias en cuanto a aptitudes y patrones de comportamientos son muy diversos. Si las organizaciones se integran con personas, el estudio de las mismas constituye un elemento básico para estudiar a las organizaciones, y particularmente la administración del talento humano.

No solo el esfuerzo o la actividad humana quedan comprendidos en este grupo, sino también otros factores que dan diversas modalidades a esa actividad: conocimientos, experiencias, motivación, intereses vocacionales, aptitudes, actitudes, habilidades, potencialidades, salud, etc. Tomando en consideración los cambios que ocurren en la fuerza de trabajo militar, estos problemas se volverán más importantes con el paso del tiempo.

¿Pueden las técnicas de administración del talento humano impactar realmente en los resultados de una organización? La respuesta es un "SI" definitivo.

El psicólogo estadounidense Abraham Maslow<sup>112</sup> diseñó una jerarquía motivacional en seis niveles que, según él, explicaban la determinación del comportamiento humano. Este orden de necesidades sería el siguiente: fisiológicas, de seguridad, amor y sentimientos de pertenencia, prestigio, competencia y estima sociales, autorrealización, curiosidad y necesidad de comprender el mundo circundante. Las técnicas militares de la administración de personal, aplicadas por las secciones primeras de los estados mayores, así como por los órganos de mando en todos los niveles de la organización militar, tienen el imperativo de abordar, profundizar en el estudio y aplicar esta teoría y otras que resulten benéficas para la organización militar, ya que la omisión en este sentido puede repercutir negativamente en el cumplimiento de las misiones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, ocasionando el desgaste progresivo del activo más importante de la organización armada, su personal.

---

<sup>112</sup> Abraham Maslow (1908-1970), máximo exponente de la psicología humanística, nacido en Nueva York y formado en la Universidad de Wisconsin. Su carrera docente transcurrió en la Universidad de Brandeis. Consideró el conductismo y el psicoanálisis rígidos teóricamente. Desarrolló una teoría de la motivación que describe el proceso por el que el individuo pasa de las necesidades básicas, como alimentarse y mantener relaciones sexuales, a las necesidades superiores. Este proceso lo denominó autorrealización y consiste en el desarrollo integral de las posibilidades personales. Sus principales obras son Motivación y personalidad (1954) y Hacia una psicología del ser (1962). Microsoft® Encarta® 2009. © 1993--2008 Microsoft Corporation.

Ejemplificando la aplicación de este campo de estudio (humanismo)<sup>113</sup> se propone elaborar, aplicar y mantener en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos una política de personal efectiva que atienda las necesidades del personal del militar en rubros tan sencillos como los que a continuación se enuncian:

Escala de necesidades de Abraham Maslow.	Su aplicación en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
<b>Necesidades básicas o fisiológicas.</b>	La calidad y cantidad adecuada en alimentos, sueño, descanso, sexo, instalaciones salubres para ir al baño, oxígeno, equilibrio de P.H., temperatura corporal, etc. Son condiciones mínimas indispensables en las que se debe pensar en los planes y programas presupuestarios, en los planes de operaciones y adiestramiento y en la doctrina de servicios especializados para satisfacer las necesidades básicas del personal militar.
<b>Necesidades de seguridad y protección.</b>	La seguridad jurídica, económica, social, física, psicológica, de salud, vivienda, empleo, moral, propiedad, en el actuar cotidiano del personal militar, es esencial para obtener su máximo esfuerzo por la patria.
<b>Necesidades de afiliación y afecto.</b>	Anteponer el interés de la patria al interés personal, interpretado erróneamente puede ser la etiología de la desintegración de la familia del militar. Resulta imprescindible fomentar y procurar a los miembros del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos la integración de su familia, y reconocer su esfuerzo cotidiano para que se sienta cobijado por la institución, como decimos los soldados: <u>Crear espíritu de cuerpo como principio fundamental de las colectividades que pretenden un fin común.</u>
<b>Prestigio, competencia y estima sociales.</b>	No existe más recompensa para un militar que el reconocimiento del pueblo del que surge y al que sirve, portar sus insignias sin temor a ser agredido y demostrar su aptitud, en la actualidad el desprestigio mediático criminal lo merma y su falta de equipamiento, organización y preparación lo pone en desventaja competitiva, en un escenario global en el que los retos y amenazas se transforman y evolucionan a diario.
<b>Autorrealización.</b>	El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos debe ser la fábrica de sueños para quienes tienen la vocación de servir al país, el militar solo puede encontrar satisfacción del deber cumplido si ha satisfecho las necesidades anteriores, encuentra sentido a la vida mediante el desarrollo potencial de su actividad militar. Se debe formar al militar con rigor científico en todas las disciplinas auxiliares de la guerra, (ingeniería, informática, aeronáutica, sociología, economía, politología, administración,...) sin oponerse porque a la postre abandone sus filas, ya que una sólida preparación profesional militar le permitirá desempeñarse en la iniciativa privada y gubernamental civil, aplicando los valores obtenidos durante su formación militar en beneficio de la sociedad mexicana.
<b>Metanecesidades.</b>	Crear en una entidad superior es parte de la naturaleza del hombre, facilitarle al militar el culto religioso de su preferencia y colmarlo de valores como la verdad, bondad, belleza, unidad, integridad, trascendencia, vitalidad, singularidad, perfección, justicia, orden, simplicidad, riqueza ambiental, fortaleza, sentido jurídico, autosuficiencia, tolerancia y búsqueda de lo significativo, permitirá al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos contar con personas auto realizadas y felices dispuestas a ofrendar, incluso su vida, en aras de la seguridad nacional.

<sup>113</sup> Humanismo, en filosofía, actitud que hace hincapié en la dignidad y el valor de la persona. Uno de sus principios básicos es que las personas son seres racionales que poseen en sí mismas capacidad para hallar la verdad y practicar el bien. El término humanismo se usa con gran frecuencia para describir el movimiento literario y cultural que se extendió por Europa durante los siglos XIV y XV. Este renacimiento de los estudios griegos y romanos subrayaba el valor que tiene lo clásico por sí mismo, más que por su importancia en el marco del cristianismo. Microsoft © Encarta © 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation.

Concretamente, se propone implementar una política de personal integral, compuesta por las líneas estratégicas siguientes:

1.- Una selección rigurosa pero equitativa, desde el punto de vista médico, psicológico, físico, cultural y social, de los mejores hombres y mujeres, con vocación de servicio al país dentro de las instituciones armadas de tierra y aire.

2.- Un proceso de formación científico-militar humanístico que eleve el nivel de vida y cultural de sus miembros en activo, es decir, elevar el nivel de estudios a bachillerato como requisito para ingresar, esto origina perspectiva de superarse ingresando a un plantel de educación militar superior, ampliar la gama de maestrías militares y elevar el perfil de egreso del Colegio de Defensa Nacional a doctorado, en diversas ramas aplicadas a la guerra, pero además se convenga con el sector público y privado el otorgamiento de becas y el intercambio de docentes, con el fin de otorgar a la sociedad mexicana hombres y mujeres comprometidos con los objetivos nacionales, desde diferentes campos de la ciencia y el arte, que a la hora de coordinar sus esfuerzos por la patria, hagan uso del enlace intelectual<sup>114</sup> que se les inculcó durante su formación.

3.- Asignación de cargos, jerarquías, comisiones y servicios, congruente con capacidad, destreza, aptitud, especialización, transparencia y equidad, así como la construcción integral de un perfil idóneo para cada puesto, que evite la fuga de capital humano por la frustración de no ascender.

4.- Cobertura universal integral de seguridad social militar, crediticia y jurídica, que le permita al personal ejercer sus derechos, pero también conocer y materializar sus obligaciones, cumpliendo con unos y otros a cabalidad.

---

<sup>114</sup> El enlace intelectual, se genera desde antes de las operaciones, desde tiempo de paz. Se obtiene mediante la instrucción premilitar, o de carácter afín, recibida por el niño o el joven en la escuela y otras instituciones en donde se educa. Posteriormente, bajo Banderas, mediante la educación militar en los aspectos intelectuales de esta y mediante la instrucción técnica y táctica de las tropas. El factor fundamental para el enlace intelectual es la unidad de doctrina militar, la que se logra a su vez por una comunidad en la naturaleza, amplitud y profundidad de los conocimientos y practica obtenidos en los Reglamentos y manuales tácticos y técnicos, así como de las disposiciones diversas de igual naturaleza que establecen los principios, normas, técnicas y procedimientos para actuar en cada cargo, comisión, puesto o especialidad que se desempeñe en el servicio en campaña. Manual de Operaciones en Campaña Tomo I. ed. E.M.D.N. México D.F. 2000.

5.- Planeación programática para el retiro con una cartera de empleo digno y socialmente útil, que permita continuar el aprovechamiento del talento humano construido en el seno de la organización militar y beneficiar a los retirados de este ramo.

Se considera que esta es solo una parte de la solución expedita para subsanar la dicotomía persistente en la relación gobierno o patrón – burócrata o soldado, ya que el esfuerzo de un militar en el activo por la naturaleza intrínseca de su actividad, el riesgo inminente y su convicción de servicio hasta el sacrificio de su vida, requiere de una política gubernamental integral para administrar el talento humano militar.

Para el efecto, es necesario hacer las modificaciones inherentes a este tema en el presupuesto de egresos que año con año propone el Ejecutivo y aprueba el Congreso, para el sector defensa, en las leyes secundarias y orgánicas correspondientes, en la ley de seguridad social militar, en la ley de ascensos y su reglamento, en los reglamentos que tratan sobre la situación de los militares en el activo y en situación de retiro, en manuales sobre las armas y servicios, uniformes y divisas, servicios, etc.

#### **4.2.4 Adoctrinamiento y procedimientos tácticos.**

La ciencia militar es el estudio de la técnica, psicología, práctica y otros fenómenos que constituyen la guerra y el conflicto social armado. Se esfuerza en convertirse en un sistema científico que, si se emplea apropiadamente, incrementará la habilidad para prevalecer en un conflicto armado con un adversario. Para conseguirlo, no es importante si el adversario es una fuerza militar enemiga, guerrilla u otros irregulares, o cualquier otro adversario que conozca o utilice la ciencia militar en su respuesta.

La organización militar desarrolla métodos óptimos para la administración y organización de las unidades militares. Además, esta área estudia otros aspectos como la movilización/desmovilización, y el gobierno militar de área recién conquistada o liberada del control enemigo.

La educación militar y adiestramiento estudia la metodología y la práctica involucrada en el entrenamiento de los soldados y oficiales. También se extiende al entrenamiento de

unidades grandes y pequeñas, individual y colectivamente con organizaciones regulares y en reserva. El entrenamiento militar, especialmente el de oficiales, también se preocupa por la educación general y el adoctrinamiento de las fuerzas armadas.

La estrategia y doctrina militar son la pieza central de la ciencia militar. Estudia los pormenores del combate, e intenta reducir a una serie de principios los innumerables factores que gobiernan todas las interacciones del campo de batalla. Así, dirige la planificación y ejecución de las batallas, operaciones, y las guerras como un todo. El sistema que se produce por el análisis que proporciona el Arte Militar se conoce como doctrina.

La Secretaría de la Defensa Nacional, no se puede desvincular de los principios de la guerra, que son ciertas verdades o ideas fundamentales, del arte militar, deducidas de múltiples hechos bélicos exitosos, que rigen de manera permanente o invariable las acciones victoriosas en las luchas entre pueblos, ejércitos y fuerzas contendientes. El conocimiento y comprensión de estos principios y su aplicación, son esenciales para el buen ejercicio del mando y para llevar a cabo con muchas probabilidades de éxito la conducción de operaciones militares.

Se ha dicho que aplicando los principios no siempre se logra vencer al enemigo; pero que ignorándolos se puede tener la certeza de ser vencidos. Asimismo, que si la derrota se tiene que sufrir, por inferioridad manifiesta o falta de apoyo, la aplicación de estos principios evita por lo menos el desastre.

Uno de los Principios de la Guerra, es la Seguridad como una condición esencial a todo tipo de Actividad militar. La Seguridad, es, en efecto, una condición que busca todo ser viviente en sus múltiples actividades y toda organización o colectividad, para poder existir, desarrollarse y cumplir sus propósitos. En las Actividades Militares en las que existe siempre una amenaza presente, lejana o potencial, es precisamente en las que la seguridad juega el papel más importante.

La Seguridad tiene 4 propósitos fundamentales: Evitar las sorpresas de parte del antagonismo; preparar y lograr la sorpresa en contra del antagonismo. Asegurar la libertad

de acción, del mando y sus tropas. Evitar o limitar los efectos físicos y morales del fuego y otros medios del enemigo en los recursos propios.

Además de la función que las leyes asignan a las Fuerzas Armadas, de defender la soberanía, integridad e independencia de la nación, contra agresores externos, también le asignan la muy importante y siempre vigente de velar por la seguridad y el orden Interior, manteniendo así el imperio de la Constitución y demás Leyes.

En el ejercicio consuetudinario de estas funciones, las Fuerzas Armadas no actúan en operaciones de guerra contra un enemigo agresor extranjero, sino en actividades apropiadas para prevenir y reprimir actos antisociales o contra el Estado, llevados a cabo por personas o grupos transgresores de la ley, cuya actuación delictiva cae dentro de lo previsto por las leyes penales del fuero común y federal.

No obstante lo anterior, podrán en ocasiones crearse circunstancias en que la naturaleza y actividad de los transgresores revista formas de franca rebelión armada o de guerrillas, en las que, para restaurar el orden alterado, es necesario actuar conforme a las normas doctrinarias de hacer la guerra, aplicando los procedimientos tácticos que resulten adecuados al caso. Estos procedimientos podrán ser sujetos a restricciones o modificaciones, de acuerdo con directivas que dicte el Gobierno de la República, cuando este busque la solución al problema por medio de acción social, política y económica.

En toda circunstancia, no deberá perderse de vista que la actuación preventiva o para restaurar el orden, será considerada en auxilio de la autoridad civil que tenga competencia en el caso, por lo que los transgresores serán puestos a disposición de dicha autoridad una vez que la fuerza militar haya actuado. Para el desempeño de las funciones de seguridad y orden interior, el Ejército adapta su organización, equipo y adiestramiento, a un despliegue y una actuación adecuada para el efecto, que son: la división territorial<sup>115</sup> vigente en tiempo de paz; la distribución o despliegue de tropas en servicios idóneos para guarnecer localidades y áreas; y el estrecho enlace y relación con las autoridades y organizaciones civiles que tengan responsabilidad e injerencia en la solución de los problemas.

---

<sup>115</sup> El espacio del territorio que puede llegar a estar envuelto en operaciones militares, debe repartirse en diferentes porciones que faciliten y permitan la correcta conducción de las mismas y delimiten las responsabilidades, permitiendo a la vez una eficaz administración.

La división territorial militar en tiempo de paz responde principalmente a necesidades de orden interno y se basa en factores de índole política y económica, aunque atendiendo también a la necesidad de la creación de probables Teatros de Operaciones, de acuerdo con las normas y previsiones establecidas por el Alto Mando, con miras a la defensa nacional. Esta organización se traduce en una División Territorial Militar, que coincide en principio con los límites de la División Política del país y con áreas geográficas definidas. El país se divide en zonas, que se agrupan en regiones militares y las zonas a su vez se dividen en sectores militares y estos últimos en subsectores.

En tiempo de guerra la división territorial atiende primordialmente a las necesidades operativas militares, al adquirir éstas mayor preponderancia sobre los factores económicos y políticos. De acuerdo con estudios y planes elaborados desde tiempo de paz y de acuerdo con la situación que impere, se pone en vigor la división territorial prevista y conveniente.

La globalización trajo como consecuencia, que las actividades ilícitas se perciben en tiempo real y que la comunidad internacional se afirma en la búsqueda de soluciones capaces de enfrentar las amenazas siempre mutantes, que se manifiestan de diferentes formas e incluyen desde la delincuencia organizada, las acciones violentas de grupos transgresores de la ley y el terrorismo.

La Secretaría de la Defensa Nacional, en el desarrollo de sus funciones como Cuartel General Superior del Ejército, percibe que el conflicto en sí, se ha transformado y se esfuerza en diseñar nuevas políticas a fin de solucionar el desafío que representa, involucrando todo su potencial para lograrlo y enfrentando la realidad de que las fronteras se han desdibujado frente a todo tipo de conflictos, los cuales se pueden definir como amenazas internas o externas, ya que ambos afectan el orden y el funcionamiento del Estado.

La seguridad del Estado y de sus ciudadanos constituye una demanda prioritaria teniendo como fin último y primordial la protección y el logro de un proyecto común, de Nación libre, poderosa, respetuosa de su historia, su sistema jurídico, su integridad patrimonial y territorial. Esta es una función indelegable e irrenunciable del Estado, que requiere de la concientización amplia de la necesidad de involucrar todo su potencial Nacional.

Como un complemento importante de estas actividades, están las acciones de servicio social que en diferentes formas siempre ha prestado la Institución armada en beneficio del pueblo, del que forma parte, en apoyo de la acción gubernamental al respecto; asimismo, el auxilio a la población en casos de desastre suscitado por fenómenos meteorológicos, sismos o accidentes mayores.

Con el comienzo del nuevo siglo, debemos intentar redefinir o puntualizar el concepto político y luego dentro de ese contexto, comenzar por el análisis pormenorizado, a fin de evaluar que tipo y magnitud de defensa necesitamos y estamos dispuestos a planificar, para emitir nuevos procedimientos, nuevos procesos basados en la investigación científica y tecnológica para esta tarea fundamental.

En suma, resulta imprescindible que los procedimientos de trabajo institucional de las fuerzas armadas de tierra y aire mexicanas, se adapten al ambiente geopolítico actual, al nuevo -sin orden mundial-, a las nuevas tecnologías aplicadas al conflicto, a la ciencia y técnica de la guerra, a la búsqueda de la “seguridad humana” y “seguridad multidimensional” como premisa fundamental del Estado y sus fines que son el bien común y como única condición para alcanzar el binomio seguridad-desarrollo en total armonía.

Esta necesidad debe tomar su forma más pura en todo manual, directiva, instrucción, órdenes de operaciones, órdenes administrativas, procedimientos sistemáticos de operar, instrucciones operativas de todas las armas y servicios, los anexos y apéndices, en fin, la doctrina y planeación militar deben erigirse como el precedente y el espíritu de las misiones constitucionales y orgánicas presentes y futuras del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

#### **4.3 Ampliación presupuestal.**

De acuerdo con Alfredo Rangel,<sup>116</sup> México debe invertir en vehículos de intercepción como lanchas y helicópteros para controlar de forma ideal las rutas de tráfico de cocaína por

---

<sup>116</sup> Alfredo Rangel, analista colombiano de asuntos militares. Construyó su prestigio como analista del conflicto. Fue nombrado Consejero para la Seguridad Ciudadana de Colombia, es economista de la Universidad Nacional de Colombia, tiene una maestría en ciencias políticas en la Universidad de los Andes. Durante la rectoría de Rudolph Hommes, se creó en los Andes un grupo de investigadores sobre el conflicto armado, a la postre reemplazaron a los ‘violentólogos’ como articuladores del marco conceptual del conflicto. Rangel fue el más exitoso, ya que puso en la agenda pública su voz y su visión. Cuando solo los militares hablaban de temas de seguridad, Rangel comenzó a debatir públicamente sobre las estrategias de la guerrilla y sobre las debilidades y fortalezas de las fuerzas militares para enfrentarlos. En medio de la polarización entre la izquierda, que mostraba a la guerrilla como una organización eminentemente

Centroamérica, además de capacitar mejor a sus fuerzas. "México tiene que seguir el modelo colombiano, pero si lo hace de una manera anticipada se podrían evitar muchas muertes y muchas cosas más adelante".

Desde 1990, Colombia triplicó su presupuesto de Defensa -que incluye a la policía- hasta los 9.200 millones de dólares actuales según el SIPRI,<sup>117</sup> casi el doble de lo que gasta México. El proyecto es similar a la Iniciativa Mérida enfocada en México y Centroamérica a la que Washington se comprometió a aportar 1,400 millones de dólares a tres años. Con todo, "mientras en Colombia se ha tenido un éxito muy significativo, en México es creciente el poder de los narcotraficantes y la amenaza al Estado y la ciudadanía".

Se pueden impulsar propuestas para contar con presupuestos de defensa programáticos, que distingan montos, destino, objetivos de desarrollo y la evaluación de los resultados, todo ello congruente con el escenario de seguridad global e interno.

La ampliación presupuestal es uno de los requerimientos más importantes por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional para el logro de los objetivos establecidos anteriormente. Si bien como se argumentó líneas atrás, en los últimos años habido un aumento al presupuesto dirigido a las fuerzas armadas, como parte de su participación en la lucha contra el crimen organizado, este sigue siendo insuficiente para la gran responsabilidad que tiene actualmente.

Un buen presupuesto debe reflejar en qué se está gastando el dinero, quién es responsable de su ejecución y cuáles son los resultados esperados. En efecto, difícilmente se tiene

---

política jalonada por una ideología, y la derecha, que los pintaba como un grupo de meros narcotraficantes, Rangel definió a las FARC como "un grupo militar en busca de un proyecto político".

<sup>117</sup> SIPRI es un instituto internacional independiente dedicado a la investigación de los conflictos, las armas, el control de armamentos y el desarme. Establecido en 1966, SIPRI proporciona datos, análisis y recomendaciones, basadas en fuentes abiertas, a los responsables políticos, investigadores, medios de comunicación y el público interesado. Se estableció sobre la base de una decisión adoptada por el Parlamento sueco y recibe una parte sustancial de sus fondos en forma de subvención anual del Gobierno de Suecia. El Instituto también busca apoyo financiero de otras organizaciones con el fin de llevar a cabo su amplio programa de investigación. Su estructura incluye la Junta de Gobierno y el Director, Director Adjunto, Colegio de personal investigador y personal de apoyo, junto con 50-60 personas. Personal del SIPRI y la Junta de Gobierno son de diversas nacionalidades. Situado en Estocolmo, Suecia, ofrece una plataforma única para los investigadores de diferentes países para trabajar en estrecha colaboración. El Instituto alberga también investigadores invitados y pasantes que trabajan en cuestiones relacionadas con los programas de investigación del SIPRI. Mantiene contactos con otros centros de investigación e investigadores individuales en todo el mundo. El Instituto coopera con varias organizaciones intergubernamentales, en particular las Naciones Unidas y la Unión Europea, y regularmente recibe delegaciones parlamentarias, científicas y gubernamentales, así como investigadores visitantes.

información sobre las razones que generan los desembolsos de dinero fiscal en defensa y menos aún sobre los recursos involucrados en ello. El déficit latinoamericano está en el débil marco de transparencia presupuestaria donde los datos están disponibles, pero los elementos para analizar y rendir cuentas acerca de los procesos son inexistentes o, en el mejor de los casos, insuficientes.

México es un caso ilustrativo sobre la relación dispar entre acceso a la información y rendición de cuentas. Se sabe que existe un aumento sobre la lucha contra el crimen organizado, los montos de decomisos hechos por día, mes y hasta año, pero el costo de la campaña antinarcóticos sigue siendo insuficiente.

No obstante la claridad sobre el gasto militar coadyuva a mejorar la calidad democrática, incrementa la rendición de cuentas y alimenta la confianza en las instituciones. Asimismo, la transparencia presupuestaria puede mejorar las relaciones entre vecinos, disminuyendo los peligros de espirales y esclarecer nuestro presupuesto a una correcta y eficaz necesidad.

Finalmente, se impulsan propuestas para contar con presupuestos de defensa programáticos, donde se distingan no sólo montos, sino el destino, los objetivos y los responsables, y así brindar un mejor funcionamiento a las necesidades y cubrir los objetivos establecidos de la Secretaría de la Defensa Nacional.

La publicación de libros blancos de defensa puede contribuir en este ejercicio, siempre y cuando se garantice la calidad de la información publicada y se asegure la participación de varios sectores sociales en su elaboración. De igual modo, el establecimiento de metodologías rigurosas, pero conjuntas, para evaluar los gastos militares mejorará el grado de transparencia pública y regional, al homologar criterios, índices y vocabularios.

#### **4.4 Plan de Defensa Nacional Integral.**

La seguridad nacional tiene dos vertientes: la seguridad interior y la defensa exterior, y es permitido a la Fuerza Armada permanente participar en ambas vertientes. En los hechos el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea participan en auxilio de las autoridades civiles desde tiempo atrás y su intervención ha sido avalada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Defensa exterior se puede conceptualizar como el conjunto de medidas de que dispone el Estado mexicano para oponerse a agresiones provenientes del exterior que amenacen la soberanía, independencia e integridad territorial, mediante la aplicación coordinada de todos los recursos y medios con que cuenta, incluso, con la puesta en acción de su Fuerza Armada permanente.

Por su parte la seguridad interior es la condición de estabilidad interna y permanencia del Estado mexicano, que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno, con la concurrencia de los sectores social y privado.

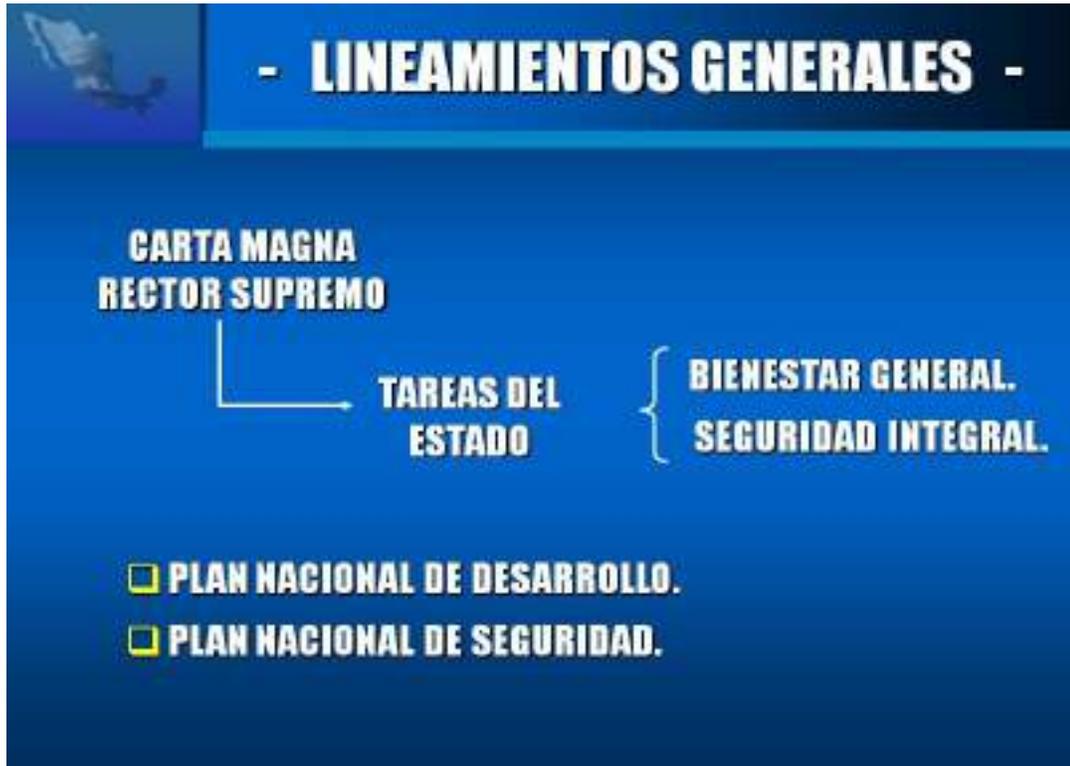
De estos preceptos se colige que la seguridad nacional está constituida tanto por la seguridad interior como por la defensa exterior, que es de competencia integral porque: Preservarla es obligación del Ejecutivo Federal; Legislar sobre la materia es facultad del Congreso de la Unión; Proteger a los estados contra invasiones o violencia es obligación de los poderes de la unión; La preservación de la seguridad nacional se realiza a través de la Fuerza Armada Permanente; Restringir o suspender derechos humanos y sus garantías (salvo los que no pueden restringirse ni suspenderse) para hacer frente a una invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, es competencia del Titular del Ejecutivo Federal, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o, en sus recesos de la Comisión Permanente.

Es necesario definir con claridad la participación de la Fuerza Armada permanente en materia de seguridad interior, lo que ofrecerá certidumbre jurídica y operativa a su intervención, a favor de los ciudadanos.

En este contexto se propone un Plan de Defensa Nacional Integral, conceptualizado como la intención, el proyecto o el modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para encauzarla, también como el escrito que sumariamente precisa los detalles para realizar una obra, que establece el destino de los recursos de una empresa pública, elaborado por sus administradores para ordenar la previsión y ejecución de sus respectivas obras y para afrontar la dicotomía de la Secretaría de la Defensa Nacional,

como una propuesta surgida desde esta trinchera, con el carácter de aportación personal, se presenta el modelo doctrinario de un “Plan de Defensa Nacional”, el cual considero, pudiera complementar la planeación nacional para la seguridad de este país.

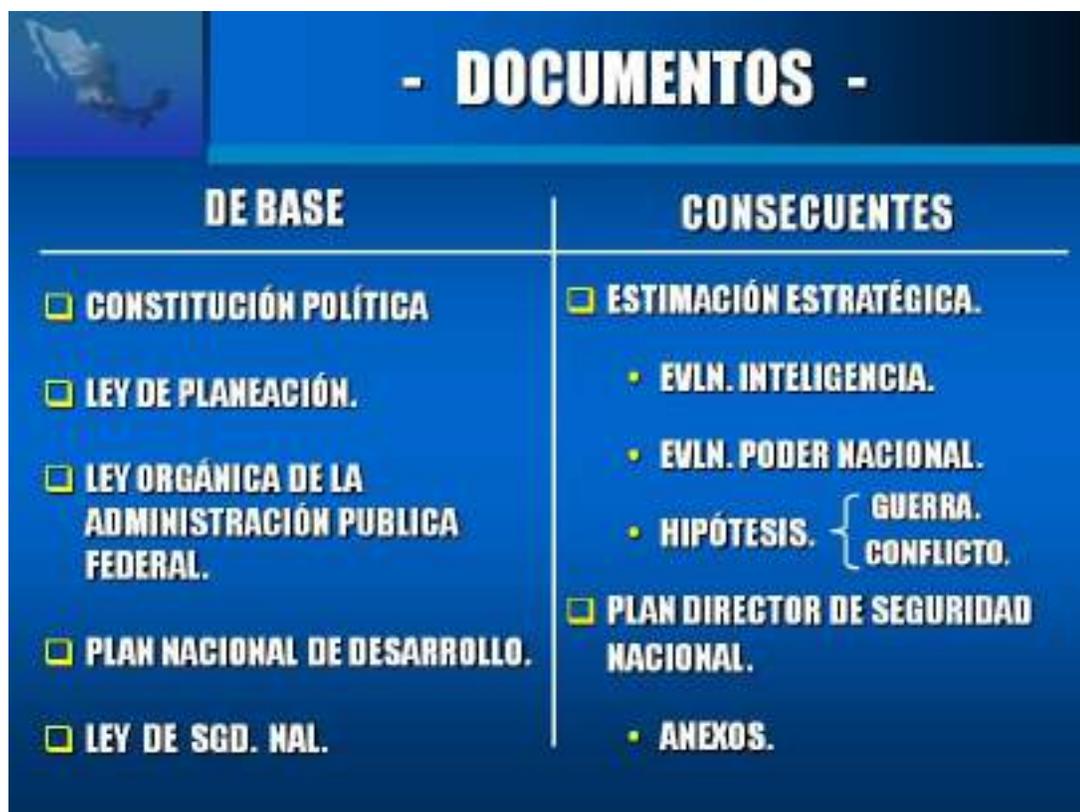
### EL PLANEAMIENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL.



FUENTE: Elaboración propia con información obtenida de la maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, que se imparte en el Colegio de Defensa Nacional.



FUENTE: Elaboración propia con información obtenida de la maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, que se imparte en el Colegio de Defensa Nacional.



## - METODOLOGÍA -

1a. FASE	2a. FASE	3a. FASE	4a. FASE
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; ESTABLECER OBJS. NALS.</li> <li>&gt; EVALUACIÓN DE INTEL.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• DESARROLLAR INTELIGENCIA.</li> <li>• VULNERABILIDADES.</li> <li>• ANTA COMISMOS.</li> <li>• HIPÓTESIS GRAIS.</li> </ul> </li> <li>&gt; EVALUACIÓN PODER NAL.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• PROPIO.</li> <li>• OTROS.</li> </ul> </li> <li>&gt; HIPÓTESIS.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• CONFLICTO.</li> <li>• GUERRA.</li> </ul> </li> <li>&gt; DIAGNOSTICO GENERAL.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• NACIONAL.</li> <li>• EXTERIOR.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; CONFIRMAR OBJETIVOS NACIONALES.</li> <li>&gt; DETERMINAR DOCTRINA.</li> <li>&gt; FORMULAR POLITICA.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• MARCO LEGAL.</li> <li>• FILOSOFIA.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; FORMULAR CONCEPTO ESTRATEGICO (COMO)               <ul style="list-style-type: none"> <li>• OBJETIVOS NACIONALES.</li> <li>• HIPÓTESIS (2)</li> <li>• AÉREAS EST.                   <ul style="list-style-type: none"> <li>• GEOGS.</li> <li>• FUNCS.</li> <li>• ACCIONES PRIORITARIAS.</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>&gt; DIRECTIVAS DE PLANE0 (CAMPOS)               <ul style="list-style-type: none"> <li>• DIRECTIVA GRAL.</li> <li>• HIPÓTESIS.</li> <li>• INFN - PREMISAS.</li> <li>• OBJETIVOS.</li> <li>• RESPONSABILIDAD.</li> </ul> </li> <li>&gt; PLANES PARTS.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• CONFLICTO (DRGS.)</li> <li>• GUERRA (SDM)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; SEGUIMIENTO.</li> <li>&gt; EVALUACIÓN.</li> <li>&gt; ACTUALIZACIÓN.</li> </ul>
<b>CONCEPTUAL</b>		<b>OPERATIVO</b>	

FUENTE: Elaboración propia con información obtenida de la maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, que se imparte en el Colegio de Defensa Nacional.

## - HIPÓTESIS DE GUERRA -

**SE DISEÑAN CON PROBLEMAS MUY GRAVES, CAPACES DE ORIGINAR ENFRENTAMIENTOS ARMADOS.**

**HIPÓTESIS DE CONFLICTO.**

**PLANTEAN SITUACIONES GRAVES A LA SEGURIDAD INTERIOR, CONTROLABLES DENTRO DE UN MARCO DE PAZ.**

**HIPÓTESIS DE FACTORES ADVERSOS.**

**SE FORMULAN PARA RESPONDER A SITUACIONES ORIGINADAS POR FENOMENOS DE ORIGEN NATURAL O ANTROPOGENICOS.**

Como alternativas para incrementar la conciencia, el conocimiento y el interés en los asuntos de defensa entre la sociedad civil y militar se propone generar estímulos académicos para promover la investigación científica y social sobre paz, conflicto y seguridad en México.

Ya existen algunos esfuerzos regionales para crear y desarrollar una comunidad de académicos latinoamericanos y creadores de políticas públicas capaces de actuar como un contrapeso dentro de la sociedad civil. La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL),<sup>118</sup> con sede en Buenos Aires, ha sido creada precisamente con el propósito más ambicioso de desarrollar una red robusta de expertos y analistas en políticas de defensa y seguridad regional. Esta red está generando conocimiento e información que permite analizar comparativamente la evolución de las políticas de defensa. Quizá se requiere promover este esfuerzo localmente con un perfil altamente institucionalizado.

En el caso mexicano, por ejemplo, organizaciones como la “Fundación Ford”<sup>119</sup> han promovido la creación de redes locales para atender las demandas de seguridad pública y transnacional en México.

De este ejercicio local ha surgido el Grupo de Estudios de Seguridad, promovido por El Colegio de México y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).<sup>120</sup> Redes como éstas pueden promover el desarrollo institucional y contribuir a fortalecer el conocimiento civil de la defensa nacional, proveyendo importantes oportunidades para

---

<sup>118</sup> La Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) fue creada en 2001 con la misión de promover la institucionalización de las funciones estatales de seguridad y defensa en el marco de la democracia en América Latina mediante el fortalecimiento de las capacidades civiles. Sus objetivos son: El fortalecimiento de la capacidad de los grupos de la sociedad civil, académicos e instituciones estatales que trabajan en el campo de la seguridad, defensa y relaciones cívico-militares. La promoción de la cooperación entre individuos e instituciones ligados a la temática. La difusión de pensamiento y prácticas democráticas que colaboren al desarrollo de la democracia en América Latina. La provisión de un recurso central y accesible para obtener información y difundir actividades.

<sup>119</sup> La Fundación Ford es una fundación caritativa, domiciliada en Nueva York, Estados Unidos, creada para financiar programas que promuevan la democracia, reduzcan la pobreza, promuevan la cooperación internacional y el desarrollo humano. Su actual presidente es Luis Ubiñas. Desde su inicio en 1936, ha funcionado como una organización independiente, no lucrativa y no gubernamental. Realiza sus aportes a través de sus oficinas centrales en Nueva York y a través de doce oficinas internacionales, ubicadas en diversos países del mundo. <http://translate.google.com.mx/translate?hl=es-419&sl=en&u=http://www.fordfoundation.org> Consultada 10 ago. 2011.

<sup>120</sup> El CIDE es un centro de investigación y educación superior especializado en ciencias sociales, orientado por estándares internacionales de calidad y financiado con recursos públicos. Su objetivo es contribuir al desarrollo del país a través de la generación de conocimiento riguroso y relevante, así como de la formación de una nueva generación de líderes capaces de desempeñarse con creatividad y responsabilidad en un mundo abierto y competitivo. Su planta de profesores investigadores de tiempo completo cuenta con doctorado de las mejores universidades del mundo. El cuerpo estudiantil de aprox. 400 alumnos, es excepcional en su combinación de mérito académico, diversidad social y geográfica.

estudiar, analizar y desarrollar recursos, mediante el establecimiento de un foro regular para la presentación, discusión, y crítica de las políticas de seguridad.

Asimismo, la creación de centros de estudios geoestratégicos dentro de las universidades y centros académicos bien podría coadyuvar a desarrollar el conocimiento civil sobre asuntos militares. Es posible desarrollar capacidades legislativas en sistemas presidenciales, como lo demuestran los casos estadounidense e incluso el francés.

Los legisladores pueden contar con poca experiencia en materia de defensa, pero sus asesores deben contar con un mínimo de experiencia. Para tal efecto, sería recomendable promover la creación de cuadros profesionales de asesores legislativos en materia de seguridad y defensa.

La promoción de una discusión amplia sobre el papel y las funciones que desempeñan las Fuerzas Armadas también sería recomendable. Los roles militares tienen efectos sobre la doctrina, el pensamiento geopolítico y el comportamiento de los militares, sus misiones deben encuadrarse legalmente a fin de apoyar a otras fuerzas públicas, como policías, solo temporalmente y bajo esquemas de adiestramiento y sostenimiento suficientes.

Restringir la misión constitucional de la fuerza armada permanente es insuficiente; se requiere profesionalizar a las instituciones de prevención, procuración y administración de justicia, reforzar a las Fuerzas Armadas, impulsar el debate sobre los roles modernos de las Fuerzas Armadas en un contexto en el que las amenazas y desafíos a la seguridad cambian a diario.

En la medida en que se afronte esta realidad y se adopten las acciones tendentes a superar sus desafíos, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos podrán brindar a la ciudadanía un servicio público más eficiente, una respuesta armada gradual y legítima a cada reto, amenaza o contingencia, una función razonada en beneficio de la sociedad mexicana, además de incrementar el valor axiológico característico de toda organización armada: lealtad a la ley así como a las instituciones que emanan del orden normativo y del estado de derecho vigentes.

#### **4.4.1 Defensa Nacional y Derechos Humanos.**

Existe la necesidad de proyectar una nueva arquitectura de Seguridad, sustentada en el espíritu de la democracia y adaptable a las situaciones particulares del Estado Mexicano para fortalecer el sistema de seguridad y mejorar la capacidad de enfrentar las amenazas tradicionales, así como las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad. En este contexto, se debe preservar la integridad de los Derechos Humanos.

Uno de los grandes retos que se tiene es el respeto a los Derechos Humanos, sobre todo en la situación actual, en la que las Fuerzas Armadas tienen una participación activa en la lucha contra el crimen organizado.

En los últimos años se han realizado acciones importantes en esta materia, entre las que destacan, las siguientes:

El 1 de enero de 2008, ante la imperiosa necesidad de dar la debida atención al tema de los derechos humanos, se creó la Dirección General de Derechos Humanos. Esta dependencia permitió a la Secretaría de la Defensa Nacional contar con un organismo especializado para la implementación de políticas públicas que fomenten la cultura de respeto a los Derechos Humanos, la difusión del Derecho Internacional Humanitario y la transversalización de la perspectiva de género al interior del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Su misión es atender los requerimientos e inconformidades que en la materia, se interpongan en contra de elementos pertenecientes al Instituto Armado; así como promover y fomentar la cultura de respeto a los Derechos Humanos.

Se crearon seis unidades jurídicas de asesoramiento, en enero de 2008, con la misión de asesorar a los mandos territoriales en materia de promoción, protección, fortalecimiento y respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario; ubicadas en: Mazatlán, Sin., Monterrey, N.L., Torreón, Coah., Irapuato, Gto., Acapulco, Gro., Cd. Juárez, Chih.

El 21 de junio de 2010, se creó la unidad de vinculación ciudadana (UNIVIC), con el objetivo de generar los acercamientos necesarios para la solución de conflictos y atender de manera oportuna y eficaz a personas civiles que resulten afectadas por la participación de personal militar en operaciones contra el narcotráfico y la delincuencia organizada.

En julio del 2010, se implementó un micro sitio en la página web de la Secretaría de la defensa Nacional para difundir los antecedentes, estructura y programas en materia de derechos humanos en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos; asimismo, a través de dicho enlace se puede consultar información sobre:

- a. Antecedentes de los Derechos Humanos en el Ejército y F.A.M.
- b. Estructura de Derechos Humanos.
- c. Programas de Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Equidad de Género.
- d. Quejas y recomendaciones ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- e. Casos relevantes ante Organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- f. Actividades coordinadas con dependencias, organismos e instituciones diversas.
- g. Jurisdicción militar.
- h. Bibliografía empleada en la capacitación y adiestramiento en materia de Derechos Humanos.

El 22 de marzo de 2011, se recibió en la Secretaría de la Defensa Nacional, la visita del grupo de desapariciones forzadas e involuntarias de las Naciones Unidas, siendo recibidos por el subjefe de doctrina militar, el procurador de justicia militar, el Director General de derechos humanos y el jefe de la S-5 (Planes Estratégicos) Estado Mayor de la Defensa Nacional, en este evento se expuso la situación de los derechos humanos en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y los fundamentos de la jurisdicción militar.

Posteriormente el 29 de marzo de 2011, tuvieron una reunión con el comandante de la 6/a. Z.M. (Saltillo, Coah.) En sus instalaciones, en la cual se les proporcionó información respecto a las quejas recibidas en ese mando territorial y el procedimiento que se realiza para la detención de infractores de la ley, de acuerdo al artículo 16 de la Carta Magna (flagrancia).

El 12 de mayo 2011, se firmó el convenio específico de colaboración en materia de derechos humanos, como parte del convenio general de colaboración que existe desde el 2005, entre la Secretaría de la Defensa Nacional y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para desarrollar acciones de capacitación, investigación y promoción en materia de derechos humanos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en su eje rector, Estado de Derecho y Seguridad, establece objetivos y estrategias respecto a la situación de los Derechos Humanos en México. Derivado de este plan, la Secretaría de la Defensa Nacional elaboró el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012, contemplando dentro de sus objetivos el fortalecimiento de la cultura de respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

El propósito de este programa es fomentar la cultura de respeto a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario en el personal militar.

Otra acción importante es el Plan de trabajo de la Secretaría de la Defensa Nacional con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.<sup>121</sup>

Derivado del acuerdo entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y los Estados Unidos Mexicanos, para dar continuidad a las actividades en México, en 2009, el Director General de Derechos Humanos de la Secretaría de la Defensa Nacional, suscribió un plan de trabajo con ese organismo internacional, el cual considera cuatro propuestas de acción:

- a. Capacitación en Derechos Humanos.
- b. Elaboración de indicadores de impacto.
- c. Seguimiento a las recomendaciones internacionales.
- d. Seguimiento a situaciones de preocupación en materia de derechos humanos.

---

<sup>121</sup> La correspondencia que ha tenido México con la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas en nuestro país, los cuales suscribieron un acuerdo para el establecimiento de una oficina en México; Asimismo, se acordó un marco de cooperación mediante la instrumentalización de programas a largo plazo que incidan en la protección de los derechos humanos. En febrero de 2008, se renueva el acuerdo de referencia para dar continuidad a la labor de la oficina en el país y determina sus actividades, objetivos y funciones. La oficina presta su cooperación a las autoridades para contribuir a mejorar la situación de los derechos humanos en el país.

En este contexto, se autorizó que la OACNUDH llevará a cabo diversas acciones específicas:

Revisión del “Programa de promoción y fortalecimiento de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario en la Secretaría de la Defensa Nacional”, para determinar sus debilidades y fortalezas.

Análisis del contenido temático de la asignatura de Derechos Humanos de la Escuela Superior de Guerra, recomendando la inclusión de análisis de casos sobre la materia, teniendo como propósito coadyuvar al fortalecimiento de las políticas públicas promovidas por el C. Presidente de la República, mediante la materialización de las actividades derivadas de las líneas de acción, contenidas en el “Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012”, en lo relativo a:

- Garantizar el respeto a los derechos humanos en el contexto de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado.
- Diseñar, establecer, homologar y consolidar directrices en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza con pleno respeto a los derechos humanos bajo los principios básicos para el uso de la fuerza y armas de fuego.

Asimismo, el Sr. Alberto Brunori, entonces representante de la OACNUDH en México, realizó visitas en los mandos territoriales siguientes:

FECHA.	INSTALACIÓN MILITAR
28 JUL. 2009.	GN. MIL. CD. JUÁREZ, CHIH.
29 JUL. 2009.	2/a. Z.M., (TIJUANA, B.C.)
11 AGO. 2009.	6/a. Z.M., (SALTILLO, COAH.)
12 AGO. 2009.	7/a. Z.M., (ESCOBEDO, N.L.)
13 AGO. 2009.	GN. MIL. NUEVO LAREDO, TAMPS.
22 FEB. 2010.	35/a. Z.M. (CHILPANCINGO, GRO.)
9 MAR. 2010.	35/a. Z.M. (CHILPANCINGO, GRO.)
13 ENE. 2010.	5/a. Z.M. (CHIHUAHUA, CHIH.)

El Sr. Brunori, indicó que el objeto de sus visitas, fue promover un acercamiento con el personal militar y conocer las actividades que realizan, enfocando su atención en asuntos de Derechos Humanos, de los estados del norte el país.

Los mandos territoriales explicaron el procedimiento para apoyar a la ciudadanía que recurre a la denuncia anónima por teléfono o internet, resaltando las acciones implementadas en materia de derechos humanos, además indicaron que mantienen coordinación con los organismos de Derechos humanos.

Agradeció el recibimiento y señaló estar impresionado por la presentación que se le hizo sobre la delincuencia organizada en cada mando territorial, manifestando que reconoce la labor y el sacrificio del Ejército Mexicano en dicha tarea con el objeto de proteger a la sociedad. Indicó que las acciones implementadas de forma conjunta con la OACNUDH, fortalecen la capacitación, ética y profesionalismo de los miembros del instituto armado, lo que se traduce en reconocimiento para el país en materia de derechos humanos.

Se pretende suscribir el “Procedimiento para la ejecución del punto IV del plan de trabajo conjunto Secretaría de la Defensa Nacional-OACNUDH: visitas a instalaciones militares”, el cual es un anexo al plan de trabajo que actualmente mantiene la Secretaría de la Defensa Nacional con ese organismo internacional y comprende la materialización de tres tipos de visitas; periódicas, específicas y casos urgentes, de la manera siguiente:

- a. Visitas periódicas a las entidades federativas. A unidades, dependencias e instalaciones militares, de acuerdo a un calendario trimestral, la OACNUDH remitirá una propuesta de calendario.
- b. Visitas específicas. Se refieren a casos específicos en los que la OACNUDH solicite información sobre la participación de personal militar en presuntas violaciones a los derechos humanos. Se podrán realizar de manera independiente a las periódicas, la realización de estas visitas deberá ser solicitada por la OACNUDH con un mínimo de 10 días hábiles de anticipación.
- c. Casos urgentes. Ante casos de urgencia por argumentarse supuestas violaciones graves a los derechos humanos, la OACNUDH podrá solicitar información de la Secretaría de la Defensa Nacional, en caso de que la solicitud consista en la realización de una visita, se sustentará la urgencia del caso por medio de un escrito.

Igualmente se han realizado paneles y talleres móviles a partir del 2010, con la participación de personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y militares con especialidad en Derechos Humanos, así como del servicio de justicia militar. En 2011 se han adiestrado 84,628 efectivos a través de la realización de diferentes tipos de capacitación en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario como sigue:

TIPO DE CAPACITACIÓN	TOTAL
DIPLOMADOS	02
CURSOS	01
TALLERES	07
SEMINARIOS	05
SIMPOSIOS	00
CONFERENCIAS	84
PLATICAS	551

Estas actividades se llevan a cabo diariamente en las Unidades, Dependencias e Instalaciones, con el objeto de recalcar la importancia del respeto a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Como se observa, se han establecido una serie de acciones tendientes a fomentar el respeto a los Derechos Humanos por parte de las fuerzas armadas; es importante continuar estableciendo nuevas formas de integración con la ciudadanía, organismos nacionales e internacionales de Derechos Humanos, instituciones académicas y otros actores sociales, que tengan como objetivo la construcción de un México mejor.

En suma, las propuestas analizadas y aquí vertidas, tienen como finalidad superar los retos que la Secretaría de la Defensa Nacional enfrenta, derivados de la dicotomía funcional y estructural inherente a su naturaleza jurídico-ontológica.

**CONCLUSIONES.**

1. Como se ha podido advertir en el capítulo 1, la historia y consolidación del Estado Mexicano es la propia historia de la Defensa Nacional y sus instituciones armadas. Los elementos Estatales mexicanos al igual que las primeras civilizaciones, se vieron influenciados por las formas de vida y de producción del hombre nómada, tribal y más tarde conformaron feudos agrícolas y grandes corredores comerciales para terminar organizados en floridas Ciudades-Estado, de instituciones políticas basadas en la teocracia-militar, con una estructura social compleja ocupada por el dominio guerrero de su comunidad y cúpula politeísta. Prácticamente estas culturas mesoamericanas y mexica fueron las cunas de la cultura preeuropea.
2. La fusión de las culturas prehispánica y europea a través de la conquista armada como se establece en el capítulo 2, marcó el inicio de las nuevas formas de Estado, gobierno y administración pública, entre las que se demarcan cronológicamente: sus orígenes, la conquista, el virreinato, la independencia, la reforma, la revolución, y la época moderna, cada una de ellas cimentada en las formas de gobierno y estratificación social propias del etnicismo, medioevo monárquico, la federación centralista, el imperio parlamentario, la república liberal y más tarde la república, popular, representativa y democrática como ahora la conocemos. Sin embargo, el pueblo de México aspira a mejores y perfectibles formas de organización social.

Históricamente la Secretaría de la Defensa Nacional ha sido parte importante de la estructura gubernamental, siempre en la rama representada por el Ejecutivo de la Unión, nació como Secretaría de Guerra y Marina, su misión, al igual que las primeras Secretarías del Despacho Ejecutivo, fue la de garantizar la independencia de la nación mexicana. Hoy en día, esa misión sustancial prevalece, pero los retos son de una naturaleza diferente, los desafíos internos para la paz y estabilidad nacional, son ignotos, mutantes y constantes y las amenazas externas se han globalizado y diversificado, no solo otros sujetos de derecho internacional público reflejan su interés en nuestro territorio y organización social, también entidades privadas empoderadas económica e ideológicamente, ven en México un escenario ideal para materializar sus planes e intereses.

3. Como se advierte en el capítulo 3 La dicotomía funcional y estructural de la Secretaría de la Defensa Nacional, se manifiesta en sus misiones constitucionales y misiones orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos. Al tenor de este planteamiento dicotómico se busca crear un referente para que la sociedad en su conjunto y los órganos de gobierno conozcan de cerca a las Fuerzas Armadas de tierra y aire, comprendan que están formadas por ciudadanos comprometidos con los ideales de la patria, con su historia de honor y sacrificio, pero sobre todo con sus objetivos comunes para alcanzar el anhelado desarrollo y una paz multidimensional que se refleje en la autorrealización de sus próceres pobladores en la ciudad, el campo, la montaña o el desierto, todos identificados por su espíritu y sentido de pertenencia.
  
4. La perspectiva para la consolidación institucional de la Secretaría de la Defensa Nacional, señalada en el capítulo 4, abarca su armonización jurídica, modernización y actualización de recursos para la mejor y eficaz satisfacción de las necesidades de la Defensa Nacional, infraestructura y misiones o funciones, su talento humano, material, los cuales se encuentran dispersos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por supuesto en la Ley de Seguridad Nacional y para su organización y distribución interna en el Reglamento interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.

No tendría sentido analizar la historiografía y la estructura dicotómica organizacional de las Fuerzas Armadas de tierra y aire, sin emitir una propuesta de solución a sus desafíos intrínsecos, por esta razón, en el capítulo 4 de la presente investigación, se infieren los pasos ordenados, cronológicos, lineales y transversales para afrontar la realidad manifiesta y generar los cambios trascendentales que actualicen a las fuerzas armadas de tierra y aire y las consoliden como el artífice proveedor de paz, e inductor de prosperidad y desarrollo de la Nación Mexicana, como colaboradoras del esfuerzo integral de la población, bajo el liderazgo gubernamental y todos abrazados de los principios de libertad, justicia y equidad.

Por lo anterior, se plantea una nueva conceptualización del talento humano, de los medios de acción en el terreno de la logística, material e infraestructura, de una doctrina militar actualizada, propia, producto del quehacer científico social, natural y exacto, transformado en técnica y táctica aplicadas a la consolidación y permanencia de la paz. Esto no sería posible sin vislumbrar los elementos constitutivos de las amenazas tradicionales y emergentes, externas e interiores o bajo el nombre que reciban, pero siempre conscientes de su dinámica y escalamiento como una constante.

El talento humano, los recursos materiales, la infraestructura y los procedimientos de la Secretaría de la Defensa Nacional, son perfectibles y siempre han estado dispuestos al cambio con fines de mejoramiento, la institucionalidad que les caracteriza no está alejada del marco de legalidad y el estado de derecho, todos los elementos constitutivos de las Fuerzas Armadas de tierra y aire tienen claro que surgieron del espíritu de la ley suprema, que su actuación jamás será contradictoria o alejada de los designios que el soberano plasmó a través de sus representantes en la ley que rige la vida institucional.

Como complemento de la garantía institucional del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, es que a cada reto que se le ha presentado a la nación, sin observar el color del partido en el poder o el interés político que pueda haber detrás de cada decisión de gobierno, siempre ha salido en defensa del interés social, del desarrollo y de la consolidación de la nación mexicana plasmada en la ley bajo un clima de paz y armonía.

Congruentes con el hombre preclaro más simbólico de nuestra patria, por su origen humilde y su altura de miras, llamado por algunos: "idolatra de la ley", me refiero a Benito Juárez García, en el capítulo de propuestas, se incluye también la armonización jurídica de las misiones del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Es decir, que de la Constitución a los Reglamentos, pasando por leyes orgánicas, especiales y hasta el último manual doctrinario, rijan los principios de armonía y congruencia en aras de la soberanía, independencia y desarrollo nacional.

En este contexto, es importante establecer un plan de defensa nacional, a la altura de la planeación nacional del desarrollo; este plan debe contener objetivos trascendentales, surgidos del marco normativo vigente, de la filosofía ontológica del Estado y de los tópicos que emanan de la geopolítica actual.

5. Prosigo con una alocución de la realidad global en la que México deberá adoptar en el mediano plazo un papel, no protagónico pero sí determinante, ya que la prospectiva impone estar alertas para defender la permanencia del Estado y sus recursos, en todos los campos del quehacer humano, incluso en el conflicto.

La alteración de la geografía militar representó un cambio significativo en el pensamiento estratégico universal, porque la región euroasiática que se extiende de los montes Urales a la frontera occidental de China, se ha convertido hoy en importante objetivo estratégico debido a las grandes reservas de petróleo y gas natural que yacen bajo el Mar Caspio y sus alrededores. El control sobre Asia Central significa que esta área recibirá ahora una atención más cercana de parte de aquellos cuya tarea primaria es proteger el flujo de petróleo hacia Estados Unidos y sus aliados.

Tras ese cambio de la geografía estratégica hay un nuevo énfasis en la protección al suministro de recursos vitales, sobre todo el petróleo y el gas natural. Mientras en la era de la Guerra Fría se creaban divisiones y se formaban alianzas siguiendo lineamientos ideológicos, en la actualidad la competencia económica rige las relaciones internacionales y, por lo mismo, se ha intensificado la competencia por el acceso a esas vitales riquezas.

En virtud de que cualquier interrupción en el abastecimiento de recursos naturales tendría graves consecuencias económicas, los principales países importadores consideran hoy que la protección de ese flujo es una importante preocupación nacional, es decir un asunto de seguridad nacional.

Además, un consumo global de energía cuyo aumento se estima en 2% anual, la competencia por el acceso a las grandes reservas de energéticos sólo puede ser más intensa en los años venideros.

Por consiguiente, los funcionarios de seguridad han empezado a prestar una atención mucho mayor a los problemas que origina la creciente competencia por el acceso a materias primas cruciales, en especial aquellas que, como el petróleo, con frecuencia yacen en áreas en disputa o políticamente inestables.

Como observó, el Consejo de Seguridad Nacional de E.U.A. en el informe anual sobre política de seguridad redactado en 1999 por la Casa Blanca: "Estados Unidos seguirá teniendo un interés vital en asegurar el acceso a los suministros de petróleo del exterior". Por tanto, concluía el informe, "debemos mantenernos conscientes de la necesidad de estabilidad y seguridad regionales en áreas clave de producción, a fin de garantizar nuestro acceso a esos recursos tanto como su libre circulación". La prueba de esta reanimación del interés por los recursos fue especialmente clara el año 2000, durante la escasez global de petróleo y gas natural.

Garantizar el acceso a suficientes suministros de petróleo y gas es también una gran preocupación de las naciones en reciente proceso de industrialización del mundo en desarrollo, como Brasil, Israel, Malasia, Tailandia y Turquía, muchas de las cuales, triplicarán su consumo de energía en los próximos veinte años.

Aunque la obtención de suficientes suministros de energía se esté convirtiendo en la máxima prioridad en recursos para algunos Estados, para otros el foco principal estará en la búsqueda de agua adecuada. Los suministros de agua ya son insuficientes en muchas partes del Medio Oriente y del Suroeste Asiático; es probable que el continuo crecimiento de la población y la mayor posibilidad de sequía debida al calentamiento global provoquen una escasez similar en otras latitudes.

Para complicar más el problema, los suministros del líquido no obedecen a fronteras políticas, por lo que muchos países de esas regiones deben compartir un número limitado de importantes fuentes de agua. Como todos los Estados colindantes con esas aguas tratan de elevar los suministros que tienen asignados, es inevitable que aumente el peligro de conflicto por la competencia por esos suministros compartidos.

Además del petróleo, gas natural y agua, para México este nuevo mapa del conflicto abarca las principales concentraciones en minas de cobre y oro. Lo cual delinea los lugares donde hay mayor probabilidad de que estallen luchas armadas en los años venideros.

Desde luego, la sola presencia de recursos valiosos en un área determinada no significa que en ella sea probable el estallido de un conflicto. También deben considerarse otros factores, como la relativa estabilidad de los países o las regiones implicadas, la historia de las relaciones entre ellos y el equilibrio militar local.

La agenda en la esfera de la paz y la seguridad internacional va impulsando la necesidad de definir e identificar las nuevas amenazas y los nuevos riesgos contemporáneos. Así, se visualizan y se van perfilando como tales el terrorismo internacional y nacional, el narcotráfico y la corrupción, el incremento del comercio ilegal de armas convencionales, los atentados a los recursos naturales y la contaminación del medio ambiente. Ya no sólo se trata, por tanto de la amenaza y la proliferación nucleares, sino que se amplía hacia otras áreas.

6. Es en esta nueva realidad donde cabe considerar la definición de “Seguridad”, esbozada por Naciones Unidas: “una situación en la cual los Estados perciben que se encuentran libres de amenaza militar, de presión política o de coerción económica para poder seguir libremente en su camino de desarrollo”, la intensidad de la amenaza puede variar según los recursos de poder con que cuente el Estado para enfrentarla. Amenazas no tradicionales y de carácter no militar en una perspectiva global como lo es el narcotráfico, puede ser una seria amenaza para un país como México, que comparte una frontera importante, con la potencia hegemónica mundial, que a la vez es el país con el mayor índice de consumo de drogas y migración ilegal.

Los países latinoamericanos enfrentan, por lo tanto, una doble agenda: la agenda histórica, que se vincula con los temas de delimitación fronteriza que poseen un fuerte peso en las percepciones de amenaza de carácter militar, y la nueva agenda, que incorpora los procesos de integración, el fenómeno de la transnacionalización y la globalización. En este último ámbito se ubican los nuevos riesgos.

Es necesario construir un nuevo orden donde se aglutinen las necesidades para enfrentar tanto las amenazas tradicionales como los nuevos riesgos, para ello es esencial primero definirlo conceptualmente, crearlo intelectual y políticamente, luego generar las condiciones para establecerlo como realidad efectiva, capaz de definir y establecer regulaciones y marcos de acción para los diversos actores. Esta creatividad de la dirigencia política será la que posibilite alcanzar las metas de seguridad nacional.

7. En suma, los asuntos del mundo contemporáneo desafían las definiciones exclusivamente políticas, económicas y de seguridad nacional. En este complejo escenario mundial, se establece una serie de propuestas que superen el desafío que representa la dicotomía estructural y funcional de la Secretaría de la Defensa Nacional, ya que sus tareas sustanciales de defensa exterior y seguridad interior, han sido abordadas con poca profundidad y una visión de Estado incompleta, por lo tanto no han trascendido al derecho positivo. La modernización de los recursos de la Fuerza Armada Permanente, la armonización jurídica de sus misiones y un plan de defensa nacional que vislumbre todos los escenarios posibles del conflicto internacional e interno, así como, los cursos de acción asequibles para abordar estos desafíos, son tareas impostergables de quienes ostentan un cargo público, pero también de la sociedad en su conjunto, para eso se capacita a los funcionarios encargados de la seguridad de este país y se apela al buen juicio y fervor patrio de los gobernantes y sus ciudadanos dignamente representados, para tomar las acciones que procedan.

## Fuentes de consulta.

### Bibliografía.

- Agüero Felipe, Militares, civiles y democracia, Madrid, Alianza Editorial, 1995.
- Aguilar, Luis, F., El futuro del Estado-nación, *Cuadernos de Debate*, Fundación Colosio, México, 1997.
- Aguilar Villanueva, Luis, F., Reformas y retos de la administración pública mexicana (1988-1994), *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 1-2, enero-junio, 1996.
- Bermudo, José M., La Filosofía moderna y su proyección contemporánea, Barcelona, Barcanova, primera Edición, 1983.
- Bobbio, Norberto, El futuro del Estado, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Carrillo Castro, Alejandro, La reforma administrativa en México, México, Miguel Ángel Porrúa, p. 37. 1980.
- Carrillo Castro, Alejandro, (Coordinador), Las empresas públicas en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976.
- Centro de Derechos Humanos, Asedio a los Derechos Humanos: Seguridad pública y justicia penal en México, México, Editorial, U.N.A.M., septiembre, 2008.
- Curzio Leonardo, La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos, México, Editorial, U.N.A.M., Enero, 2007.
- Castelazo, José R., Administración pública: Una visión de Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- De la Cueva, Mario, La idea del Estado, México, F.C.E, 1994.
- De León Toral, Jesús, Sánchez Lamego, Miguel, Mendoza Vallejo, Guillermo, Garfias Magaña, Luis, Martínez Caraza, Leopoldo, El Ejército Mexicano, México, La Prensa, Div. Comercial. Secretaría de la Defensa Nacional, 1979.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Elementos de Derecho Administrativo, México, Limusa, Septiembre, 2009.
- Delgadillo Salas, Juan Carlos, Marco conceptual para la comprensión del cambio, la modernización y la reforma administrativa, (Tesis) UNAM, México, D.F., Octubre, 1998.
- Del Monte Guillermo, Gobierno mexicano y sociedad, México, Ed. Trillas, 2005.

- Ejército y Sociedad, La Reforma Constitucional del Ejército, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Fuentevilla Gabriela, Estructura Orgánica del Estado Mexicano, México, Editorial Lago, Marzo, 2009.
- Guerra de Reforma 1861, México, Editorial Porrúa, 2001
- Guerrero Orozco, Omar, La administración pública en el Estado capitalista, Fontamara, México, 1986.
- Galvany Albert, SunTzu, *El arte de la Guerra*, Madrid, España, Ed. Trotta, 7/a. Edición 2010.
- Günter Kahle, El Ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia de México, México, Editorial Limusa, Octubre, 1997.
- Hegel, GWF, Filosofía del Derecho, México, 1985.
- Huntington, Samuel, La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX, Barcelona, Paidós, 1994.
- Ibarrola Javier, El Ejército y el Poder, Impacto e Influencia Política en el México Moderno, México, Editorial Océano, febrero, 2003.
- Kelsen Hans, Teoría general del Estado, México, Editorial Limusa, febrero, 2009.
- Kelsen Hans, Compendio de Teoría del Estado, Barcelona, Ed. Blume, 1979.
- León José Luis, El nuevo sistema internacional, una visión desde México, Editorial Fondo de cultura económica, México, primera edición, febrero, 1999.
- Libro blanco de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa de México, México, Editorial Océano, enero, 2005.
- Linz, Juan, *La Quiebra de las Democracias*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- Macedo de la Concha Rafael, Delincuencia organizada, México, Editorial: Instituto Nacional de Ciencias Penales, Noviembre, 2003.
- Margadant F. Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, México, Editorial Esfinge, Cuarta Reimpresión, agosto, 2005.
- Marquet Guerrero Porfirio, La estructura y función constitucional del Estado Mexicano, México, Editorial: Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., junio, 2011.
- Medina Peña, Luis, “El Maderismo: la oportunidad perdida”, en: Luis Medina Peña (coord.), El Siglo del Sufragio, México, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional

para la Cultura y las Artes-Instituto Federal Electoral-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2010.

- Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado*. México 1920-1994. México. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- México, Dependencia y Modernización, Editorial el Caballito, México, 1993.
- Ontiveros Ruíz, G., *La política social en México 1988– 1994: El Programa Nacional de Solidaridad*, México, Programa Nacional de Solidaridad, 2005.
- Pacto de la Sociedad de Naciones firmado en Versalles el 28 de junio de 1919.
- Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2/a. reimpresión, 1998.
- Piñeyro José Luís, *Seguridad Nacional en México ¿Realidad o Proyecto?*, México, Edición Pomares, Septiembre, 2004.
- Rawls, John, *Liberalismo Político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Rives Sánchez, Roberto, *La Administración Pública de México en su Bicentenario*, Segunda Edición, Instituto de Administración Pública, México.
- Salazar Ana María, *Seguridad Nacional Hoy, El reto de las democracias*, México, Primera Edición, Punto de Lectura, febrero, 2008.
- Sánchez Medal, Ramón, *De los Contratos Civiles*, México, ed. Porrúa, 2005.
- *Siete siglos de historia grafica*, Editorial Gustavo Casasola, México, 1998.
- Uvalle Berrones Ricardo, *Perfil contemporáneo de la Administración Pública*, México, I.A.P.E.M., octubre, 2005.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Vázquez Cano Luis Ignacio, *La simplificación administrativa, en la Administración Pública contemporánea en México*, Varios autores, México, Edición Fondo de Cultura Económica, noviembre, 1993.
- Villalpando Cesar José Manuel, *La evolución histórica jurídica de la Guardia Nacional en México*, México, Edición, Limusa, Marzo, 2009.
- Villalpando, Cesar, José Manuel, *La evolución histórica jurídica de la administración en México*, México, Limusa, 2009.
- Waltzer, Michael, *Las esferas de la Justicia*, México, F.C.E., 1993.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

➤ **Hemerografía.**

- Boletín Jurídico de Derecho Comparado.
- Revista Jurídica Mexicana, Edición No. 3199, Última garantía, México, 19 junio, 2011.
- México se fortalece, Cuarto Informe de Gobierno, México 2010.
- Revista IAPEM, No. 72, apertura, gestión y gobernanza, México, enero-abril 2009.

➤ **Internet.**

- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>
- <http://derechomx.blogspot.com/2008/08/fuentes-del-derecho.html>
- <http://www.iniciativamerida.gob.mx/>
- <http://www.sedena.gob.mx/>
- <http://www.sre.gob.mx/>
- <http://www.shcp.gob.mx/>
- <http://www.segob.gob.mx/>
- <http://www.sfp.gob.mx/>
- <http://www.frasesypensamientos.com.ar/autor/carl-von-clausewitz.html>

➤ **Normativas.**

- Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Planeación.
- Ley de Seguridad Nacional.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea.
- Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- Reglamento interior de la Secretaría de la Defensa Nacional.