

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**PRESENCIA DEL EJÉRCITO MEXICANO EN LA AGENDA NACIONAL**

Tesis que para obtener el título de  
Licenciado en:

Ciencia Política y Administración Pública

P R E S E N T A

HUMBERTO LUCIANO GUZMÁN MORÁN

ASESOR: Maestro JUAN BRAVO ZAMUDIO.

Abril 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS**

A la señora Eva Morán Godínez, mi madre.

Quien siempre me trasmitió los principios universales de legalidad y justicia.

Al General Miguel Ángel Godínez Bravo.

A quien con su gran sensibilidad política, amor al Ejército Mexicano y visión institucional y de Estado, siempre me inspiró admiración respeto y deseos de superación.

Al General Luis Gárfias Magaña.

A quien con su prolífica obra como militar, historiador, investigador, articulista crítico, maestro y político; expone un sinnúmero de aspectos en sus obras sobre el Ejército Mexicano, las cuales me permiten cotejar mis puntos de vista, y no solamente eso; sino admirar a un incansable pensador militar.

## INDICE

Capítulo	Página
<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>I MARCO CONTEXTUAL: EL EJÉRCITO MEXICANO</b>	11
1.1 El ejército como órgano de control institucionalizado	11
1.1.1 Las Fuerzas Especiales	15
1.1.2 De la represión a los delitos contra la salud	18
1.1.3 Control político y seguridad interior	18
1.1.4 Control social como función del Estado	20
1.2 Actuación del ejército en Chiapas en 1994	25
1.3 La apertura del ejército en el gobierno del cambio	31
<b>II MARCO TEÓRICO: PROBLEMAS POLÍTICOS Y AGENDA DE GOBIERNO</b>	35
2.1 El Estado y su función coercitiva	35
2.2 Agenda política	39
2.2.1 Aspecto histórico y democrático	40
2.2.2 Estructura de la agenda en la política democrática	43
2.2.3 El proceso de la política	44
2.2.4 Tipos de agendas	57
2.2.4.1 La agenda sistémica	58
2.2.4.2 Agenda institucional	59
2.2.4.3 Pseudo-agenda	60
2.2.5 Contenido de las agendas formales	61
2.2.6 El problema de la estructuración de la agenda	63
<b>III PROBLEMAS MILITARES ESPECÍFICOS DE LA AGENDA PÚBLICA</b>	66
3.1 Problemática del Ejército Mexicano	66
3.2 Inclusión de la problemática en la agenda política, la participación social	70
3.2.1 El enfoque de poder	72
3.2.2 Enfoque en la toma de decisiones	74
3.2.2.1 Componentes de análisis de la toma de decisiones	74
3.2.2.2 Crecimiento como forma de estructuración de la agenda	75
3.2.3 El enfoque de grupos	76
3.2.3.1 Componentes del enfoque de grupos	77
3.2.4 Enfoques del manejo del conflicto	79
3.2.5 Condiciones y fuentes del conflicto social	80

3.2.5.1 Resumen de la dinámica de expansión del conflicto	82
3.2.5.2 Terminación del conflicto	83
3.3 Temas de agenda, la inclusión del ejército en la agenda política	85
3.3.1 El ejército y los Derechos Humanos	87
3.3.2 Las fuerzas armadas y el combate al narcotráfico	96
3.3.2.1 Riesgos éticos del ejército en el combate al narcotráfico	97
3.3.2.2 El batallón de Guamúchil	100
3.3.3 Papel de las fuerzas armadas en la Seguridad Nacional	101
3.3.4 El Estado Mayor Presidencial	102
3.3.4.1 Argumentos para la desaparición del Estado Mayor Presidencial	104
CONCLUSIONES	107
SUGERENCIA DEL AUTOR	112
BIBLIOGRAFIA	118
CUADRO No.1 Representa el proceso de formación de la agenda	40
ANEXO No.1 Facultades de la Secretaria de Gobernación	114
ANEXO No.2 Caso de exceso de violencia por militares	115
ANEXO No. 3 Reglamento Interior del Estado Mayor Presidencial	118

## INTRODUCCIÓN.

Las fuerzas armadas pueden ser las grandes constructoras o destructoras del tejido social de una nación. Históricamente, México ha sido un país que ha vivido ambas situaciones.

En el primer caso, no hay duda que la participación de los cuadros militares en la institucionalización de la revolución permitió el acceso de México a la normalidad institucional mediante su poder y calidad moral. Por otra parte y de manera paralela, las fuerzas armadas han cobijado a elementos antisociales que han afectado el desarrollo político nacional. Ésta, constituye la mejor forma de ordenar y poner al alcance de los poderes a una institución que se ha manifestado hasta cierto punto autónoma a la transición política que hoy en día se vive en México.

Este trabajo constituye un análisis de la forma en que el Ejército Mexicano incide en el desarrollo social. Toma ejemplos particulares y tiende al tratamiento de un tema específico acerca de la relación existente entre Fuerzas Armadas y la agenda política nacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 89 fracción VI establece que: “Entre las facultades y obligaciones del Presidente, está la de disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

Esto tiene implicaciones para una agenda política, pues señala específicamente quién ha de ser el que integre al ejército al trabajo en la construcción de la agenda política para la reforma de esta institución.

La historia nacional ha mostrado que el ejército ha sido en ocasiones utilizado para legitimar al gobierno en turno, su participación ha sido más en la coerción interna que en la defensa de los intereses nacionales hacia el exterior. la represión a grupos disidentes como el de los ferrocarrileros en 1959 que exigían aumentos salariales y autonomía sindical, el movimiento estudiantil del 68, el 10 de Junio de 1971 en la normal de maestros, en 1994 en Chiapas indígenas que exigían autonomía.

En éste trabajo se asume que en México el ejército ha tenido una actuación política primordial, aún cuando cuida su prestigio y fundamentos tradicionales que lo hacen garante de los valores nacionales, actualmente su función práctica y desde este punto de vista, es asegurar un orden social que permita al Ejecutivo en turno gobernar en ausencia de conflictos de diversa índole.

Aun cuando la presencia de la institución armada en el México moderno juega un papel primordial en la consolidación del gobierno, parte de la problemática actual es la asignación de tareas que exceden en ocasiones sus facultades, asunto no regulado y no acotado hasta la fecha, me refiero a situaciones no claras como lo fueron algunas acciones donde el ejército en lugar de que defiende los intereses del pueblo, atenta en contra de él para someter sus muestras de descontento<sup>1</sup>.

En el cuerpo de este trabajo, como resultado de investigaciones bibliográficas y hemerográficas utilizadas, se reconoce la participación de las Fuerzas Armadas en la reducción de problemas nacionales que se fundan en sus misiones generales. Sin embargo, al interior de dicha institución prevalecen prácticas anquilosadas que vulneran su actuación, tanto como el ejercicio del poder coercitivo sin medida hasta años recientes, así como también un escaparate de un poder individual en ocasiones corrupto gracias a la posibilidad de protegerse en la clandestinidad que puede ofrecer muchas veces el ejército como institución, por poner un ejemplo es que de día es soldado y de noche delincuente, otra sería cumplir del ejecutivo ordenes no escritas.

Para revertir lo anterior, es previsible la necesidad de instituir jurídicamente un estatuto para el ejército, una ley que especifique primordialmente las funciones institucionales derivadas de sus misiones generales que son: Defender la integridad, independencia y soberanía de la nación; Garantizar la seguridad interior; Auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas; Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; En caso de desastre prestar ayuda para el

---

<sup>1</sup> Lopez y Rivas, Gilberto, *Las fuerzas armadas y la transición democrática*, Masiosare suplemento dominical La Jornada, 13 diciembre 1998.

mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes, y la reconstrucción de zonas afectadas<sup>2</sup>.

En el caso de la garantía de la seguridad interna, el tema tiende a significarse como un elemento de la agenda política, dado que es una de las obligaciones del Estado, que el pueblo le asigna y que es de carácter irrenunciable, so pena de poner en riesgo la misma subsistencia y perdurabilidad social. Para ello, el Estado mediante las fuerzas armadas busca establecer el orden que provoque el desarrollo y bienestar esperado por la sociedad.

Considerando el objetivo general de la presente investigación documental proponer la inclusión muchas veces ya expuesta por los medios como problemas aislados, mas no como un conjunto de problemas que nacen del interior de la institución como organismo armado que ostenta la fuerza física y que, no se a propuesto como tema a debate para su reforma, sino hasta estos últimos años que se empieza a observar desde el ámbito político y social, esto por la evolución que ha tenido la incipiente democracia en México y que su tratamiento corresponde a una agenda política nacional.

Derivado de la problemática expuesta y del objetivo general de este documento, la hipótesis central se refiere a que mediante la inclusión de la problemática de las fuerzas armadas en la agenda política nacional es posible atender con legalidad, firmeza y efectividad su modernización, a fin de fortalecer su papel indiscutible en la seguridad, desarrollo y previsión de eventos que afectan los intereses nacionales.

Para lograr el objetivo propuesto, la estructura de este documento contiene tres capítulos.

En el primer capítulo se desarrolla lo que corresponde al Ejército Mexicano. Dentro de él se abordan cuestiones históricas y sobre su carácter de órgano de control institucional, sobre su objeto de represión a los delitos contra la salud, sobre sus atribuciones de control político y seguridad interior, sobre la necesidad de control social, sobre su actuación en el conflicto de Chiapas en 1994 y sobre la apertura del ejército en el gobierno actual.

---

<sup>2</sup> Ley Orgánica del Ejercito Y Fuerza Aérea nacionales, LOEFAM por sus siglas; Artículo 1/o.- El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son Instituciones Armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:



En el segundo capítulo se introducen elementos teóricos acerca de la agenda política. En él se habla sobre el Estado y su función coercitiva, sobre aspectos de la estructura de la agenda en la política democrática, sobre el proceso de la política, sobre los tipos de agendas y su contenido y sobre el problema de la estructuración de la agenda.

He encontrado en numerosos artículos documentados que justifican la necesidad de considerar a los asuntos del Ejército Mexicano como problemas en el sentido técnico<sup>3</sup> de la palabra. Los diferentes articulistas y estudiosos de la política se concretan a exponer estos asuntos para el conocimiento de la sociedad como noticia, como casos de análisis, cada uno separado de otro como situaciones inéditas de autoritarismo, o bien como parte de las misiones que establece la ley, comisión de delitos abiertamente; algunos diputados del PRD han propuesto en el año 1998 que sea estudiado el ejército de manera seria<sup>4</sup> se realizaron varios eventos muy interesantes en la cámara de diputados, en la Escuela Médico Militar, en la Universidad Metropolitana Iztapalapa mesas redondas de discusión, entre otros eventos; en 1999 se presentó el libro *Siempre cerca, Siempre lejos* escrito en colaboración de militares, y especialistas de varias organizaciones no gubernamentales de las que se destacan 46 recomendaciones al Congreso de la Unión sobre la institución armada<sup>5</sup> que sería interesante replantearlos, después de esos eventos no se ha vuelto a retomar, ejemplo claro de esta situación es la del coronel Pablo Castellanos quién exhibió información clasificada a la revista Proceso y que se publicó en un artículo de Carlos Marín<sup>6</sup> con la información clasificada de la cual se acusa al coronel de haberla extraído ilegalmente; o bien la de los generales involucrados en el narco<sup>7</sup> a estos militares se les ha procesado mediante los procedimientos de ley y que hasta la fecha permanecen en la cárcel. Pero creo que el problema subyace no se ha analizado y procesado considerado como problemas de la milicia por su cercanía con los aspectos de persecución y a la vez en otros tiempos regulación de el narcotráfico, o el de exponer información que a todas luces puede parecer criminal mantenerla clasificada por ¿razones de Estado?, creo que es necesario seguir su

---

<sup>3</sup> Me refiero a las condiciones que se establecen para el proceso de los diferentes asuntos de tal modo, que lleguen a considerarse como “problemas”, según los teóricos y estudiosos que expongo durante el desarrollo de esta tesis.

<sup>4</sup> Guerrero, Claudia. Urge reestructuración de la Sedena.- Garfias, Reforma 20 de diciembre 1998

<sup>5</sup> Alegre, Luis. Proponen reformar las Fuerzas Armadas, Reforma, 30 de agosto 2000.

<sup>6</sup> Marín, Carlos. Documentos de inteligencia militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropa del ejército, Proceso No 1082, 27 de julio 1997, pp. 6-15

<sup>7</sup> Romero, Cesar, Investigan a generales por vínculos con el narco, Reforma 10 de diciembre 1998, pp. 1A-10A

replanteamiento y análisis como lo establecen determinados pasos o etapas creados por estudiosos de la materia entre los que destacan; Charles Elder y Roger Cobb en Estados Unidos de Norte América, y en México Luis F. Aguilar Villanueva.

Seguramente como todos sabemos que en todo país los ejércitos son entidades conservadoras y con sesgos de derecha, cabe recordar a Chile como régimen represor, que en 1973 con el general Augusto Pinochet quien dio un golpe de Estado, la Guerra Sucia de Argentina, donde las violaciones de derechos humanos fue lo más común durante la dictadura militar de 1976-1983. En Portugal paradigmáticamente en 1973 el ejército participa junto con la población civil hacia el proceso de un modelo de democracia cuando este se une a la disidencia y da un golpe de estado después de 36 años de dictadura, un cambio cualitativo democrático controvertido y de gran interés que induce a estudiar el principio y función de todo ejército, aun cuando en México la constitución establece normas que deben de cumplirse y aun así cuestiono muchas veces el aparato tan excepcionalmente caro y que no produce nada aparentemente, que me lleva a pensar y replantear la función del ejército en su desempeño.

Finalmente, en el capítulo tres tratamos algunos de los problemas militares específicos para su inclusión en la agenda política nacional. Para ello, se aborda el tema tomando en cuenta el enfoque de poder, de toma de decisiones, el de grupo y el de manejo de conflicto. Así también se incluyen los argumentos pertinentes para considerar a los derechos humanos, el combate al narcotráfico y el Estado Mayor Presidencial que aun cuando, día a día van en disminución, aparecen otros asuntos que parecen ser escandalosos o como asuntos controvertidos o polémicos (issue). Esto no quiere decir que no puedan nuevamente repetirse mas el objetivo es acotarlos, y en todo caso muchas veces han sido los mismos militares los que han hecho denuncia pública de éstos actos no propios del Ejército que prueban la necesidad de llevar a su reflexión y análisis y sobre todo voluntad política para considerarlos como problemas o actos no propios de los integrantes del Ejército Mexicano.

Advierto que muchas veces los jóvenes recién egresados del Heroico Colegio Militar o bien de alguna otra escuela militar se quejan del autoritarismo, de la inflexibilidad del mando, anteriormente en los años setenta y ochenta de los bajos salarios, de la mala preparación, de la corrupción etc. ya cuando son generales éstos han asumido, todo el bagaje que con insistencia se les ha repetido miles de veces, hasta considerar una verdad

la retórica y el pragmatismo. Se que la modernidad del ejército no radica en la represión, armas y técnicas modernas de guerra, sino en principios y adaptación a una nueva visión del mundo y de la disciplina a principios y valores como los derechos humanos, la tolerancia, solidaridad con el país y su población, grupos minoritarios, y sobre todo a el Estado de derecho entre muchas otras cosas.

Hago hincapie que los temas tratados en este trabajo no son todos los que debiesen ser analizados; por tratarse de un ejercicio académico sólo expongo los más contundentes y conocidos que al correr éstos últimos 30 años se han presentado, aun cuando esta institución pudiera parecer tópico estático y de lenta actividad, en poco tiempo algunos asuntos van quedando fuera de contexto por la dinámica que lleva la transformación e inclusión de nuevas leyes, tratados, sexenios, talante de los gobernantes etc. además de que en todo acto que se traduce como ejercicio del poder, siempre he encontrado rasgos de la milicia en el desempeño de su acción objetiva o subjetiva, legal, de facto, moral o técnica. Reconozco que habría que realizar un trabajo multidisciplinario para llegar a lograr un estudio profundo y fundamentado en todos aspectos.

## CAPÍTULO I

### MARCO CONTEXTUAL: EL EJÉRCITO MEXICANO

En este capítulo se caracteriza la problemática de la que trata la investigación. Inicio el estudio de la institución armada de México, específicamente del Ejército Mexicano. Apelando a una teoría política, se visualiza cómo participa el ejército en el ámbito sociopolítico.

#### **1.1 El Ejército cómo órgano de control institucionalizado.**

En México no se requiere ser de algún origen étnico específico, para integrarse al ejército, tampoco se requiere pertenecer a una clase social, todo ciudadano mexicano nacido en México puede ser militar y así ascender la escala jerárquica hasta llegar a ser general salvo las condiciones o límites que impone la propia Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos.

La milicia, históricamente en México ha servido como canal de movilidad social gracias a ella muchos hombres de diferentes orígenes y clases sociales han ascendido hasta convertirse en generales, presidentes y/o dictadores que en cada caso y época han actuado de tal forma que la historia nos da idea del alcance y poder que tuvo en su momento cada gobernante de origen militar según su talante.

Tenemos muestra de los diversos gobernantes que el ejército los llevo al poder en diversa épocas Desde los inicios del siglo XIX, el insurgente y después, realista y emperador, Agustín de Iturbide, durante los tiempos de la guerra de independencia quien proclamara el Acta de Independencia del Imperio Mexicano y también se proclamara su “alteza serenísima”, mas tarde don Antonio López de Santa Anna, quien se reeligiera once veces como gobernante y a quien se le atribuye la venta de Texas y Arizona, presidente de México en 1833, participa con el ejército liberal, y contribuye a la formación de un ejército federal, más tarde es combatido por otro personaje, don Porfirio Díaz<sup>8</sup> como presidente, Don Porfirio como le llamaban los mexicanos de aquella época, trató de exterminar a las tribus Yaquis después de quitarles sus tierras y enviarlos a Yucatán<sup>9</sup> confinándolos a la esclavitud, también él se reeligió por varios periodos como dictador, hasta la revolución, donde nace

---

<sup>8</sup> Florescano, Enrique, *Historia grafica de México, ed. Patria, I.N.A.H. 1988, México*

<sup>9</sup> Turner, Kenneth, , *Mexico Barbaro*, ed. Editora Técnica S.A.. 1985.

una nueva y actual Constitución en 1917, y con ella nace el ejército constitucionalista, un ejército nacido del pueblo, que precipita la disolución y desarme del ejército federal por medio de los tratados de Teoloyucan,<sup>10</sup> éste apropiado a la necesidad de institucionalizar los cambios sociales nacidos de las consignas expuestas durante la revolución, que trascendieron a la sociedad mexicana durante las primeras décadas del siglo XX con el también general y presidente Álvaro Obregón entre sus aciertos destacan la creación de la Escuela del Estado Mayor actualmente Escuela Superior de Guerra y de la Escuela Médico Militar, nuevamente los militares en el escenario de la historia como es don Plutarco Elías Calles quien funda un precursor de las instituciones mas poderosas del México moderno, el Partido Nacional Revolucionario, PNR, con el fin de estabilizar el país y normalizar el acceso al poder de los principales veteranos de la guerra civil. El Gral. Lázaro Cárdenas del Río, en 1938 cambia de nombre del partido por el de Partido de la Revolución Mexicana, PRM; Incluye en sus filas a las principales centrales obreras del país, crea el sector militar, con objeto de encauzar las aspiraciones políticas de los militares post-revolucionarios, somete el mando de la Secretaría y los mandos subordinados a un cambio permanente hasta que dispone de hombres de confianza que le permiten afianzar el poder y enfrentar con éxito las intentonas golpistas de Plutarco Elías Calles, exiliándolo el 1 de abril de 1936; en 1937 se dispone el cambio de nombre de la Secretaría de Guerra y Marina al de Secretaría de la Defensa Nacional se levanta en armas el Gral. Saturnino Cedillo, cosa que da solidez a la institución armada al formularse el principio de no participación en política; Al general Cárdenas se le recuerda como uno de los presidentes militares con más arraigo entre la población y para quien se creó el Proyecto del Plan Sexenal, formulado por la Comisión de Programa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, a al presidente Cárdenas se le atribuye la nacionalización del petróleo. De los últimos militares en gobernar a México fue el Gral. Manuel Ávila Camacho quien fue responsable, el 18 de enero de 1946 de renombrar lo que había sido el Partido de la Revolución Mexicana, PRM por el nombre que tiene en la actualidad, el Partido Revolucionario Institucional, PRI, crea el Instituto Mexicano del Seguro Social en 1943 y trabaja para reducir el analfabetismo. Continuó la reforma agraria y promulgó una congelación de rentas para beneficiar a los ciudadanos con salarios bajos durante la Segunda

---

<sup>10</sup> Los tratados de Teoloyucan 11 de agosto de 1914, para ultimar la entrega de la ciudad de México, establecieron que el Ejército federal se debería situar a lo largo de las vías del ferrocarril México Puebla, en grupos de 5000 hombres sin armas, las demás guarniciones lo harían en sus plazas que ocupaban, La policía preventiva y establecimientos militares quedarían incluidos y a disposición de el primer jefe de la Revolución Constitucionalista. Cota, Guillermo, *Historia Militar de México*. Ed. Talleres Gráficos de la Nación. 1947.

Guerra Mundial, lo sucede un civil por primera vez después de la Revolución Mexicana, es el Licenciado Miguel Alemán Valdez.<sup>11</sup>

La información oficial actual de la Secretaría de la Defensa Nacional en su página de internet dice:

“El Ejército mexicano tuvo como antecedente al Ejército Constitucionalista, cuyo Primer Jefe fue Venustiano Carranza. La vida militar estaba regida por la Ordenanza General del Ejército promulgada el 11 de diciembre de 1911 por Francisco I. Madero. En 1926 el General de División Plutarco Elías Calles, Presidente de la República, expidió la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales, la Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales, la Ley de Ascensos y Recompensas y la Ley de Retiros y Pensiones; promulgó también varios reglamentos para la aplicación de esos ordenamientos, esta profunda reorganización y profesionalización tuvo como principal autor al General Joaquín Amaro, considerado actualmente como el padre del moderno Instituto Armado”<sup>12</sup>.

Después de la lucha armada, dadas las condiciones de enfrentamiento entre diversas facciones revolucionarias, fue imperativo generar una institución armada sólida, que respondiera a los intereses del nuevo pacto social, en un proceso de institucionalización que incluyera al ejército.

En México el ejército ha tenido el papel de actor político central, cuya función es asegurar un orden social que permitía al Ejecutivo en turno gobernar en ausencia de conflictos de diversa índole. No hay que olvidar el esfuerzo histórico realizado para consolidar una institución armada proveniente de los muchos ejércitos revolucionarios, que se enfrentaron entre sí durante toda una década, a lo que se sumaba la participación de bandas armadas irregulares. Se hizo imperativa una fusión de dichos ejércitos y su adhesión a un programa nacional revolucionario, cuyo eje fue un partido de Estado, fundante de un poder político de nuevas instituciones civiles, que en un momento dado se contrapusieron a los intereses de facto de muchos actores armados revolucionarios.

“A partir de 1930 se dio una unión entre lo militar y el gobierno iniciándose una tendencia a la despolitización de las Fuerzas Armadas, tendencia que se ratificó al ascenso como Presidente de la República del General Manuel Ávila Camacho. En 1948 se le dio oficialmente el nombre de Ejército Mexicano. De esta manera la profesionalización continuó hasta que se consolidó con la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales quedando abrogada al promulgarse, el 18 de marzo de 1971, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que definiría las misiones del Ejército en su Artículo 1/o

---

<sup>11</sup> Ibid, p. 96

<sup>12</sup> Página electrónica de la Secretaría de la Defensa Nacional [www.sedena.gob.mx](http://www.sedena.gob.mx), consultada el 25 de julio de 2002.

A partir de la confirmación del nombre de “Ejército Mexicano” en nuestro país, como resultado de la Revolución Mexicana así como la promulgación de la LOEFAM en 1948 ahora en un Estado moderno, en el que se había logrado mantener día a día a distancia del poder político. Sin embargo, en todo momento se ha evaluado el peso de la participación política de la milicia<sup>13</sup>, aún cuando esta institución lo ha negado mediante comunicados o discursos de su alto mando que corresponde al secretario de la defensa nacional o de voceros autorizados, prueba de ello es su intervención en los diálogos de paz del Gobierno Federal con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, donde el primero llegó a integrarse no solamente por funcionarios de Gobernación, ya que se había incorporado a la mesa un militar experto en contrainsurgencia.<sup>14</sup>

Es importante la descripción funcional del papel de las fuerzas armadas en la organización del Estado. Según cita la Ley Orgánica que emana de la Constitución, y que he descrito anteriormente. Esta definición general de las misiones generales de las fuerzas armadas, plantea congruencia con lo que se espera de la labor coercitiva e integrativa del Estado. Pero también puede plantearse como en apoyo de la imagen gubernamental en este caso de su jefe supremo, en cuanto a la Seguridad interior, la acción cívica y obras sociales que permite a la población percibir que el gobierno se ocupa de sus demandas más sentidas; como lo es la seguridad interior y la lucha contra el narcotráfico entre otras.

“Las dos principales herramientas complementarias de la propaganda son la acción cívica y el control de poblaciones. La acción cívica (modalidad militar de la beneficencia pública) tiene como objetivos mejorar la imagen de las fuerzas Armadas, construir un apoyo popular al esfuerzo bélico y recolectar información de inteligencia.

En su dimensión clásica la acción cívica contiene iniciativas de alcance local. Se trata de llevar adelante en forma preferente con personal militar nativo (de la provincia o comunidad) proyectos útiles a la población y atender sus necesidades básicas. La finalidad, según definió James Taylor, es reducir vulnerabilidades mejorando la calidad de vida de sectores subordinados (rurales y urbanos), la construcción de caminos, presentadas como beneficio a la comunidad, suelen tener objetivos militares netos para el control territorial”<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Vallarta, Alvaro. *Política militar. En este artículo explica que la política militar no tiene mas razón que la misma razón del Estado. Reforma, 23 de octubre 2000.*

<sup>14</sup> Fazio, Carlos, *El Tercer Vínculo*. ed. Joaquín Mortiz, 1996 México, p. 100

<sup>15</sup> *Ibid*, p. 53

No hay que negar que de manera facciosa y clientelar, la “ayuda humanitaria” suele utilizarse como una categoría políticamente neutra y, sobre todo, no militar, que puede ser aprovechada políticamente, como puede ser para el compromiso de votantes en épocas electorales. Sin embargo es parte de una estrategia global y contribuye a la edificación de un consentimiento activo.

Los primeros artículos de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, hacen referencia a funciones características que a esta organización le ha dado la población, a través del Estado y señala la forma concertada en que ha de actuar.

Artículo 2/o.- Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por si o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias del Gobierno 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 reclama el cumplimiento de sus misiones.

Las complicaciones administrativas al cumplimiento de la función castrense, implican que deben existir dentro de las mismas fuerzas armadas, grupos especiales o delegaciones que se encarguen a su vez cada uno de encomiendas y conflictos diferentes y de lograr la preparación para evaluar los escenarios futuros sin descuidar la atención a la problemática actual, es condición que ratifica el compromiso del ejército y fuerza aérea, para cumplir con las misiones constitucionalmente encomendadas.

### **1.1.1. Las Fuerzas Especiales.**

Un ejemplo característico de un planteamiento organizacional para el Ejército, son las fuerzas especiales, que se iniciaron en el ejército en 1986, con la creación de un Grupo Especial que se denominó "Fuerza de Intervención Rápida". Este cuerpo armado cambió su denominación a Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales, GAFE. El primero de junio de 1995, se inicia el desarrollo de las Fuerzas Especiales con fundamento en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos<sup>16</sup> y artículo 29 fracciones Primera y Décimo Cuarta de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

<sup>16</sup> Art. 17. El secretario de la Defensa Nacional, de conformidad con las instrucciones que reciba del Presidente de la República, es el responsable de organizar, equipar, adiestrar, capacitar, administrar, y desarrollar a las Fuerzas Armadas de tierra y aire.



Es así como el 1/o. de mayo de 1997, pasa revista el Cuerpo de Fuerzas Especiales, al cual se le asignan las misiones siguientes:

1. Es el órgano de dirección y control de carácter técnico-operativo, administrativo y de supervisión de las Unidades y Centros de Adiestramiento de Fuerzas Especiales.
2. Auxiliar de las Unidades Convencionales en la impartición de adiestramiento especial.
3. Responsable de implementar con el Centro de Adiestramiento de Fuerzas Especiales la doctrina de éstas.

El 16 de abril de 1998 se creó la Escuela Militar de Fuerzas Especiales, con el propósito de unificar los criterios de doctrina y homogenizar el conocimiento en las diferentes especialidades de los miembros de las Fuerzas Especiales, y con fecha 1/o. May. 2002, pasó revista como Centro de Adiestramiento de Fuerzas Especiales, dependiendo técnica y administrativamente del Cuerpo de fuerzas especiales.

“En México y pese al discurso oficial, el plan guerrero de acción psicológica es el fundamento visible (militarización de la policía del Distrito Federal y la presencia militar, fuera de sus cuarteles, en una docena de estados de la república, lo que apunta a su vez, a una militarización de la sociedad y de la vida colectiva) de la estrategia de dominio del sistema. Dentro de esa militarización de los efectos psicológicos incluidos en la guerra, los objetivos son redefinidos como el enemigo –los blancos- que debe ser destruido ya sea a nivel individual o colectivo...”<sup>17</sup>

El adiestramiento que se imparte en el citado centro de adiestramiento, está orientado a desarrollar un alto sentido de responsabilidad y crear una cultura de seguridad y confianza en cada Oficial y Clase, para garantizar la eficiencia de las operaciones en las Unidades de fuerzas especiales.

Con fecha primero de enero de 2002, se reorganizaron los grupos aeromóviles de fuerzas especiales en brigadas y batallones de fuerzas especiales.

Las fuerzas especiales, están organizadas, equipadas y adiestradas para responder a las necesidades operativas del ejército en todo tipo de terreno y bajo cualquier condición meteorológica; privilegiando la calidad a la cantidad, por lo que las unidades son pequeñas pero con una gran capacidad operativa, capaces de actuar de manera independiente o en apoyo de Fuerzas Convencionales en los ámbitos: terrestre, aeromóvil y anfíbio.

Para lo cual las unidades inicialmente se adiestran para responder a la problemática y el entorno geográfico de la Región del país a la que

---

<sup>17</sup> Ibid, p. 50

corresponde su jurisdicción, además, su entrenamiento les permite actuar en cualquier parte del territorio nacional.

“El dilema es ganar a la masa o destruirla mediante un esquema de guerra psicológica (sucia) orientada en lo fundamental contra todos aquellos que constituyen la base social de apoyo, material o intelectual, real o potencial de los insurgentes”.<sup>18</sup>

Por este motivo, el adiestramiento de estos grupos se orienta a perfeccionar a cada soldado en su especialidad y en conocer el ambiente físico donde actuará para minimizar los riesgos a que estará expuesto, generando en cada elemento la resistencia física y fuerza moral necesaria para cumplir con sus misiones en cualquier tiempo, lugar y circunstancia.

Las medidas fundamentales que deben de adoptar las fuerzas especiales, para su fortalecimiento son:

- 1. Continuar con el proceso de evaluación, selección y adiestramiento del personal, el cual debe de reunir características deseables como valor, estabilidad emocional, inteligencia, madurez, buena coordinación, agresividad, resistencia, iniciativa, confianza y buena condición física.
- 2. Los mandos deben reunir, además de las anteriores, características como experiencia en el ejercicio del mando, liderazgo, lealtad y responsabilidad.
- 3. El adiestramiento arduo, realista, objetivo, eminentemente práctico y de alto riesgo, constituye el yunque para la formación de individuos creadores, emprendedores y adaptables, capaces de servir con esmero.
- 4. Uno de los principios de las Fuerzas Especiales es que sirvan de guía, ya que su calidad profesional garantiza su capacidad de liderazgo”.<sup>19</sup>

Así, éste cuerpo de fuerzas especiales integra una élite profesional que está atenta a las órdenes de su superioridad. Se trata de un brazo represor de extremada eficiencia, que pudiera enfrentar el riesgo de ser mal manejado.

### **1.1.2. De la represión a los delitos contra la salud.**

Con respecto a su función en el combate al narcotráfico, también existen fundamentos legales contra éste, en el que los actores principales son las fuerzas armadas, como lo dicen los siguientes preceptos jurídicos básicos:

ARTÍCULO 89, FRACCIÓN VI DE LA CONSTITUCIÓN:

<sup>18</sup> Ibid, p.55

<sup>19</sup> [www.sdn.gob.mx](http://www.sdn.gob.mx)

Entre las facultades y obligaciones del Presidente, está la de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la **Seguridad Interior** y defensa de la Federación.

ART. 29, FRACCION XIX DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL:

"A la S.D.N., le corresponde entre otros, el prestar los servicios auxiliares que requiera el Ejército y la Fuerza Aérea, **así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señala el Ejecutivo Federal.**"

El objetivo aparente de las fuerzas armadas en sus acciones contra el narcotráfico es reducir a su mínima expresión los índices de producción, procesamiento, tráfico y comercialización de ilícitos de psicotrópicos y estupefacientes, bajo un esquema integral de atención al problema de las drogas.

Por las siguientes razones:

“El alto mando castrense y sus asesores estadounidenses comenzaron a diseñar planes operativos para aniquilar a ese enemigo interno, cuyas dimensiones y poder de fuego fueron considerados, en un primer momento, como de pequeña monta y que supusieron focalizado en un espacio reducido del territorio chiapaneco. Como admitiría luego el Ejército mexicano, se cometió un grave error de inteligencia militar al subestimar al adversario. Pero los tiempos del NAFTA obligaban a las autoridades mexicanas y al gobierno estadounidense a actuar con prudencia, por lo que se definió en forma conjunta un plan de aniquilamiento, so pretexto del narcotráfico, que sería ejecutado a partir del 10 de enero de 1994...”<sup>20</sup>

Es decir, usar argumentos de narcotráfico o cultivo de estupefacientes cuando es un asunto de seguridad nacional. Creo que todo debe ser llamado por su nombre y las acciones deben de ser las adecuadas como en éste caso si es una manifestación por abandono gubernamental de la región solucionarla de manera adecuada y castigar los delitos en los que se halla incurrido por grupos de subversivos y no dejar crecer o permitir explotar el asunto, claro esto debió de haberse previsto hace décadas.

### **1.1.3. Control político y seguridad interior.**

La seguridad interna de un país es obligación del Estado. Este instituye un órgano represivo precisamente para mantener la seguridad y permanencia del Estado. El orden social es un producto humano realizado por el hombre en

---

<sup>20</sup> Ibid, p. 47

su continua externalización, dicho orden no deriva de las leyes de la naturaleza, sino de algún tipo de control.

Controlar significa ejercer algún tipo de dominio sobre algo o alguien, entendiéndose por dominación, la probabilidad de encontrar obediencia<sup>21</sup> dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). Esta dominación puede descansar en los más diversos motivos de sumisión. Queda imbuida aquí la cuestión sobre la forma en que el Estado da el control de la coerción al ejército.

El control social es el dominio, la presión que se ejerce sobre las personas para que se dirijan de acuerdo con un orden, con las normas socialmente estipuladas, institucionalizadas y legitimadas. De allí que la finalidad inmediata del control social sea mantener el orden en la sociedad y establecer ciertas normas de conducta con el fin de alejarse de la anomia. La Filosofía Política, ha explorado desde siempre las posibilidades de la ejecución del control político, bien sea desde la justificación del autoritarismo, de la naturaleza del Estado o de una concepción de libertad social.

En la época de transición política actual, el escenario político mexicano se ha transformado radicalmente: el equilibrio entre los partidos, la presencia de los mismos en los estados y la nueva división parlamentaria, así como el surgimiento de un periodismo más activo en el análisis, la reflexión y la crítica directa. Todo eso impide el control desde la cúspide. Los medios de comunicación y otros agentes de opinión han creado un cambio y la opinión pública que está pendiente de los asuntos mas expuestos presiona a todos los individuos que la integran.

Desde esta óptica, el control social puede ser ejercido por la sociedad los grupos sociales, los individuos designados como jefes<sup>22</sup>. Por lo tanto el control social no proviene sólo de la autoridad política, sino también de grupos primarios y secundarios, tales como la familia, amigos, asociaciones, grupos étnicos, clases sociales, etc.

Un grupo social puede controlar a grupos de la sociedad como en el caso del ejército, los capitalistas, los sindicatos, etc. dichas instituciones siempre tienen una historia de la cual son producto y que esta se reproduce en la sociedad, es imposible comprender una institución, sino se comprende el

---

<sup>21</sup> Weber, Max, *Economía y Sociedad*, ed. Fondo de Cultura Económica, México 1983 pag. 43.

<sup>22</sup> *Ibid*, p. 170-241

proceso histórico en que la produjo. Es así como se reconocen, se instituyen y respetan en la sociedad

El control social parte de la premisa de la prohibición, que desde el punto primario y el resultado de adoptar el principio primario de la identidad por la no identidad, es la condición social, el principio que hace posible la convivencia en sociedad.

De manera que para que esta violencia no se reproduzca existen otras formas de violencia que se manifiestan como instituciones: religiosas<sup>23</sup> militares y económicas. En una sociedad<sup>24</sup> con división de clases cuya violencia es palpable, dichos instrumentos de dominación son indispensables por lo que:

El Estado Natural, tal como lo proponía Hobbes, tiende a concebir por sí mismo una suerte de Control Político, que ya es universalmente aceptado. La represión, a la vez que constituye un atributo exclusivo, es políticamente inobjetable en la organización política moderna. Esto quiere decir que para someter a un número cada vez mayor de personas se requiere de un órgano especial de sojuzgamiento sic. que no es otro que el Estado y esto es comúnmente aceptado por una clase política. Son necesarios entonces destacamentos de hombres armados, un aparato de poder que no debería coincidir con la población pertenecer a una sola clase social, aunque esto último en la actualidad sea materialmente imposible, pues el Ejército se mezcla con el pueblo, lo cual constituye a todas luces un riesgo para el control político que pudiera ejercer una determinada clase dominante<sup>25</sup>.

“...El sistema político de México se construyó a través de las armas de la revolución. La misión de los militares ha sido y es coadyuvar en el mantenimiento del orden interno y defender las instituciones”<sup>26</sup>

#### **1.1.4. Control social como función del Estado.**

Los Estados han crecido y perdurado debido a que las comunidades necesitan esa organización y porque se ha vuelto necesario una fuente de poder que tienda a la obediencia. La frustración popular ante una transición

---

<sup>23</sup> Desde este punto de vista, la forma de evacuar las violencias, es un desahogo mediante el sacrificio del chivo expiatorio sobre el cual se hacen caer las culpas, sufrimientos, etc., mediante este ritual se evacua la violencia siendo éste un ritual de renovación. Ibidem p. 344

<sup>24</sup> Partiendo de la premisa de que las sociedades evolucionan gracias al conflicto, pues la sociedad en donde no existe la violencia es una sociedad considerada estática y por lo tanto Arcaica. Ibidem p. 6-18.

<sup>25</sup> Aguayo, Sergio. *La jornada*. 10 de mayo de 1995

<sup>26</sup> Medellín, Jorge Alejandro. *El Universal*. 14 de abril de 2002.

inacabada, hace necesario que el gobierno la enfrente con mayor represión, muy probablemente debido a que desde las instancias gubernamentales se culpe al mismo pueblo de la ineficacia de la transición. Ya que se viene arrastrando un cúmulo de demandas en ese rubro.

“ En la administración del Presidente Vicente Fox Quesada se ha reforzado el pacto no escrito entre el PRI y el ejército, consistente en procurar prerrogativas de todo tipo a la milicia a cambio de lealtad a los gobiernos corruptos y autoritarios, según análisis de Erubiel Tirado quien asegura que la relación civil-militar es uno de los déficits democráticos más acuciantes de la transición política mexicana. De manera que Fox no deja dudas de su voluntad de gobernar con el Ejército y los altos mandos militares no vacilan en personalizar la lealtad institucional del Ejército en la figura del primero antes que en la investidura presidencial como institución además de marcar su territorio. Si se quiere revisar a fondo la transición de la democracia en México, se tendría que revisar la política en materia de derechos humanos para castigar los abusos de los militares. El investigador sostiene que la cuestión militar es una caja negra en la celebrada democracia mexicana pues son múltiples los aspectos que se mantienen reservados a la sociedad en forma innecesaria y que se agudizarán con el pretexto del 11 de Septiembre”<sup>27</sup>

Existe una organización para la defensa y la agresión, para el mantenimiento de la ley y el orden y para el control y consolidación de la propiedad y el territorio.

“El General Retirado Barry Mc Caffrey director actual de la Oficina de Política Nacional para el control de drogas sugirió involucrar a las Fuerzas Armadas Mexicanas retomando el proyecto del General estadounidense Gordon Summer, quien proponía instaurar una franja autónoma militarizada de 160 a 300 km a todo lo largo de la frontera entre ambos países. Esta franja estaría sobre territorio mexicano y serviría para enfrentar los problemas de inmigración indocumentada y narcotráfico. A esta zona se le denominaría “zona Tapón” sería la respuesta de EEUU al fracaso del socialismo en México”<sup>28</sup>

Este control se ha institucionalizado y legitimado como un control social formal, ejercido utilizando documentos cuidadosamente elaborados, que contienen órdenes que han sido promulgadas con carácter obligatorio para todas las personas sujetas a la autoridad.

“La Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia”, un intento por procurar la seguridad ciudadana, ya que recientemente el Estado se ha visto ineficaz ante la escalada de delitos incluyendo los que son propietarios por representantes de éste mismo Estado, o al menos con su complicidad y connivencia. Dicho proyecto parece bien integrado pues atiende a diversas facetas del problema pero dependen del involucramiento de los propios aparatos de seguridad. El problema será no tanto que estos no sean eficazmente supervisados y responsabilizados por sus actos de complicidad y corrupción”<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Ibarrola, Javier. *El Financiero*. 16 de agosto de 1996

<sup>28</sup> Crespo, José Antonio. *Reforma*. 31 de agosto de 1998

<sup>29</sup> Ibid.

Cuando los programas o leyes escritas formales no son suficientes se pasa entonces al control coercitivo que utiliza el orden, el castigo, la amenaza, etc. para imponer normas de conducta a la sociedad.

“Documentos oficiales recuperados de los archivos nacionales de Estados Unidos, dejan ver que entre el 27 y 28 de agosto de 1968, el Presidente Díaz Ordaz consideró un ataque de fuerza para controlar el movimiento estudiantil. Entre las razones que da, la principal son los insultos que proferían los estudiantes hacia el presidente y su gobierno y que los esfuerzos del gobierno por debilitar y dividir el movimiento no tenían éxito. Pero queda la duda si el tipo de lenguaje que utilizaban los estudiantes fue el resultado del movimiento o la provocación de quienes luchaban por el poder”<sup>30</sup>.

“Según datos de EEUU, el Secretario de Gobernación, Luis Echeverría Alvarez y otros funcionarios, transmitían información a la embajada de ese país sobre el movimiento estudiantil de 1968. Dean Rusk (Secretario de Estado en EEUU) formuló unas preguntas entre las cuales estaban:

1. ¿Qué grupos están organizando las manifestaciones y los enfrentamientos con la policía?
2. ¿Los diversos grupos están coordinando sus actividades o actuando de manera independiente?
3. ¿Cuál es la valoración de la embajada sobre la capacidad del gobierno para evitar que los extremistas alteren la Villa Olímpica, eventos deportivos u otras instalaciones olímpicas?<sup>31</sup>

En el 68, era necesaria la actuación del ejército, a ojos del poder ejecutivo, pues de ese modo podría darse cierta clase de control social coercitivo de esta manera se legitimaba<sup>32</sup> a la figura presidencial y por otra parte al Ejército como garante del orden interior. Teniendo como sustento el derecho.

En estos últimos años la estrategia del ejército ha cambiado en ciertos aspectos y momentos después de lo conocido hasta ahora del movimiento del 68 y la represión ejercida, esta institución quien debería velar por los valores fundamentales del hombre: la vida, la libertad, y la propiedad. Ha sido cuestionada socialmente y para ello hace campañas para mejorar su imagen.

“El Ejército mexicano mantiene en Chiapas a un 20 % del total de sus efectivos, lo que equivale a un número de entre 30 y 40 mil militares dependiendo de la época del año. El aumento obedece a una importante misión del ejército dice que supone la realización de muchas actividades que pueden ser denominadas como acciones civiles. Estas consisten en actividades de apoyo a comunidades marginadas, particularmente los indígenas, como las vacunaciones, la

<sup>30</sup> Aguayo, Sergio, *Reforma*. 04 de febrero de 1998.

<sup>31</sup> Aranda, Jesús, En Tlatelolco 200 muertos; informes confidenciales de EU, *La Jornada*, 27 de septiembre 1998. p.1.

<sup>32</sup> El termino legitimidad, acuñado por Weber, Max, es la creencia en la legalidad. La obediencia a preceptos jurídicos positivos estatuidos según el procedimiento usual y formalmente correctos. *Ibidem*, pag. 30

asistencia médica, la construcción de caminos rurales, la distribución de alimentos básicos y otros”<sup>33</sup>

Esta medida que es utilizada para tener la posibilidad de encontrar subordinación y dar legitimidad a la institución, para que éste pueda vigilar y así hacer el ejercicio de la disciplina que supone un dispositivo que coacciona por medio del control. El ejército como órgano institucionalizado se convierte en una especie de panóptico<sup>34</sup>, como medio para vigilar sin ser visto.

“La creación de estrategias militares para enfrentar a los grupos guerrilleros se ha dado durante la mayor parte de este siglo. México ha tenido desde los años treinta, algo que llamarían Fuerzas rurales de Defensa. Eran muy comunes, estaban entrenadas con aspectos militares básicos...”<sup>35</sup>

Una observación minuciosa del detalle, el control y la utilización de los hombres se abre desde la época clásica llevando consigo todo un conjunto de técnicas, todo un corpus de procedimientos y de saber, de descripciones, de recetas y de datos.

La disciplina procede ante todo, a la distribución de los individuos en el espacio, para ello emplea varias técnicas, como es la especificación de un lugar heterogéneo a todos los demás y cerrado sobre sí mismo. Poco a poco el interés desde la sociedad hacia la problemática castrense ha crecido.

“Para despertar el interés de la sociedad en torno al sistema de justicia Castrense, llamado Fuero de Guerra, la Sedena inauguró el primer día de sesiones de un foro académico sobre el tema. Este pretende que la sociedad conozca mejor la naturaleza constitucional del fuero militar y despertar el interés de académicos, investigadores y juristas sobre el tema. Participarán entre otros la Presidenta de la CNDH, Mirelle Rocatti, el Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José de Jesús Garduño Pelayo, el Procurador General de la República Jorge Madrazo Cuellar, etc.”<sup>36</sup>

Por otro lado, el espacio disciplinario tiende a dividirse en tantas parcelas como cuerpos o elementos que repartir hay aunque esto signifique en ocasiones una lucha por las riquezas y entre en ello la impunidad y la corrupción. Esto genera fricciones con estos cuerpos represivos del Estado.

“Militares integrantes del grupo Chihuahua (Grupo de plan piloto contra las drogas) tuvieron enfrentamientos con elementos de la Policía Judicial del Estado y Federales; el motivo primeramente fueron los alegatos de la Policía con respecto al sueldo de los militares, después

<sup>33</sup> Según Foucault, el panoptismo consisten en que la vigilancia se apoya en un sistema de registro permanente. Foucault, Michel, *Las palabras y las cosas*, México, 1979, ed. Siglo XXI, p.235.

<sup>34</sup> Martínez McNaught Hugo. *Reforma* 05 de enero 1998

<sup>35</sup> Martínez McNaught Hugo. *Reforma* 18 de mayo 1999.

<sup>36</sup> Ibarrola, Javier, *El Financiero* 16 de octubre de 1996



vinieron los choques de intereses relacionados directamente con las drogas. Con dicha situación entre estos dos organismos se dio una ruptura. Entre las declaraciones que se han hecho, hay militares que consideran que simplemente están siendo usados, pues cuando tocan los intereses de los judiciales, se dan enfrentamientos entre los dos grupos”<sup>37</sup>

La primera de las grandes operaciones de la disciplina militar es, pues la constitución de cuadros vivos que transforman las multitudes confusas inútiles o peligrosas en multitudes ordenadas. De este modo podrá controlar el interior de su desarrollo y sus fases mediante programas específicos que tiendan a una legitimación formal.

“La legitimación no es indispensable en la primera fase de la institucionalización, cuando la institución no es más que un hecho que no requiere apoyo ni intersubjetiva ni biográficamente, porque es evidente por sí mismo a todos los interesados. El problema de la legitimación surge inevitablemente cuando las objetivaciones del orden institucional (ahora histórico) deben transmitirse a la nueva generación<sup>38</sup>. Al llegar a este punto, el carácter auto-evidente de las instituciones ya no puede mantenerse por medio de los propios recuerdos y habituaciones del individuo. La unidad de historia y biografía se quiebra. Para restaurarla y así volver inteligibles ambos aspectos de ella, deben ofrecerse explicaciones<sup>39</sup> y justificaciones de los elementos de la tradición institucional. Este proceso de explicar y justificar sobre el derecho constituye la legitimación. De manera que el Ejército Mexicano como organismo de control institucional es una herramienta del Estado para

---

<sup>37</sup> El Ejército Mexicano está dispuesto a abrir los archivos militares del 68, pero nadie ha solicitado oficialmente a la Sedena (sic) verlos, dijo el General Miguel A. Godínez. que “si eso se puede resolver de una vez por todas, pues que bueno, ahí están los archivos. Las personas que hablan ¿quieren ver los archivos? Pues que vengan, que busquen lo que quieran buscar. Seguramente, no creo, que se les impida absolutamente nada, a ver que encuentran. “ya es tiempo que en lugar de estarnos peleando, cada vez que viene el 2 de octubre, nos pongamos a trabajar en cosas productivas para el país” Martínez. McNaught Hugo. *Reforma* 06 de febrero de 1998.

<sup>38</sup> Según explicaciones de Roderic Ai Camp, es totalmente creíble la versión del General Marcelino García Barragán de que la Sedena desconocía los planes del EMP de atacar y disparar contra manifestantes el 2 de octubre del 68. El EMP actuó con autonomía del Ejército Mexicano cuando disparó contra manifestantes. Según revelaciones de Julio Scherer, Luis G. Oropeza ordenó a 11 francotiradores militares disparar contra la multitud en la plaza de las Tres culturas.

Esta versión encuadra sic.con la de otra gente y explica porque el Ejército se sorprendió de los hechos y los estudiantes acusaron a los militares.

Los documentos del general Marcelino García Barragán son favorables para el Ejército Mexicano, por que trasladan la responsabilidad de la masacre del 68 a los pinos, dijo el academico Raul Benitez Manaut. Si es cierta esta versión beneficia al ex Presidente Luis Echeverria Alvarez. Martinez McNaught Hugo. *Reforma* 29 de junio de 1999.

<sup>39</sup> Berger Peter y Luckman Thomas. *La construcción social de la realidad*,... p.122

legitimarse como el marco jurídico en donde todos se subordinan bajo su dominación mediante, la violencia legítima<sup>40</sup>.

“...Con la creciente pacificación y ampliación del mercado aparecen, pues, paralelamente:

1. La monopolización de la violencia legítima mediante la asociación legítima, que culmina con el concepto moderno de Estado, en cuanto la última fuente de legitimidad del poder físico;

2. La racionalización de las normas destinadas a su aplicación, que culminan en el concepto desorden jurídico legítimo<sup>41</sup>.....

## 1.2 Actuación del Ejército en Chiapas en 1994.

A raíz del surgimiento de los movimientos populares armados, el gobierno ha militarizado ciertas zonas de territorio nacional en las que la violación de los derechos humanos y constitucionales es una constante. So pretexto del combate a los grupos guerrilleros se reprimen a dirigentes políticos y movimientos sociales, provocando un creciente desprestigio de la institución armada. Lo mismo sucede cuando se usa el ejército en funciones de policía.<sup>42</sup>

Los generales y Jefes que ostentan los mandos superiores del ejército mexicano son socializados en una cultura, alejada del militarismo. Las bases de esa educación son la fuerza del sistema político civil. La existencia de otro ejército es obvio no lo aceptan ni el termino ni su existencia como lo exponen sus siglas<sup>43</sup> EZLN, Ejército Zapatista de Liberación Nacional. El golpe militar

---

<sup>40</sup> Weber, Max: *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 667 de este modo la comunidad política monopoliza la aplicación legítima de la fuerza mediante su aparato coactivo y se transforma gradualmente en instituto protector de los derechos.

<sup>41</sup> Partido de la Revolución Democrática: *Perspectiva y Estrategia: Rumbo al 2000*, 1999, Documento interno, p. 15.

<sup>42</sup> Meyer, Lorenzo: Introducción al Libro *El Tercer Vínculo* de Carlos Fazio, México, pp. 12-13.

<sup>43</sup> Vera Rodrigo, al tono negociador del gobierno civil, el General Godínez sobrepone agresividad: “Ni son ejército ni son zapatistas son unos....delincuentes”.sic, Proceso No. 902, 14de febrero de 1994, p.19

de 1913 que desembocó en una cruenta guerra civil y en la destrucción misma del ejército federal da experiencias negativas a la historia del militarismo latinoamericano de este siglo, hacen suponer que los dirigentes de las fuerzas Armadas mexicanas no son fácilmente convencidos de abandonar su actitud institucional para adentrarse en los riesgos que entraña el establecimiento de un poder de facto en esa región del país.<sup>44</sup>

El 24 de mayo de 1993, presuntos guerrilleros dieron muerte a un miembro del ejército federal e hirieron a dos más. Pero fue hasta finales de año que Patrocinio González Garrido, Secretario de Gobernación y Gobernador del Estado de Chiapas con licencia aseguraba que en Chiapas no hay guerrilleros<sup>45</sup>

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional, surgió como grupo armado a principios de la década de los 80. Antes se habían formado las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional, FALN.

Este movimiento armado tiene sus antecedentes más remotos en el primer congreso nacional indígena “Fray Bartolomé de las Casas”, celebrado en San Cristóbal entre el 13 y el 15 de octubre de 1974.<sup>46</sup>

Después del Congreso surgieron movimientos entre los grupos indígenas. En la selva de Ocosingo el 12 de Diciembre de 1975 se creó la Unión de ejidos Ach Quiptic ta Lecubtese; en la zona de Comitán que incluye parte de la selva Lacandona, nacieron en 1976 la Unión de Ejidos Tierra y Libertad; y el 14 de agosto de 1978 se creó la Unión de Ejidos Lucha Campesina. Hay que notar la similitud en el nombre “Unión” y la identificación de los diferentes nombres con la histórica lucha campesina en México y que poco a poco fue “institucionalizándose”, pues era importante para el partido de Estado coptar los esfuerzos campesinos de organización, bajo la figura de Uniones Ejidales adscritas a la Confederación Nacional Campesina.

---

<sup>44</sup> *Proceso* No. 897. p. 15

<sup>45</sup> En este congreso los indígenas expusieron las deplorables condiciones en que viven y trabajan, v.g. 7 pesos por día con jornadas de 12 a 14 horas. Para los niños que trabajan es todavía menor el salario: de 1 a 2 pesos por el jornal. Por otra parte, estos sueldos no se dan en efectivo, sino en vale o mercancía, lo que evidencia la existencia de las famosas tiendas de ralla. *Proceso* No. 897. p.15

<sup>46</sup> Para darnos una idea del porque de la continuidad y el estallido de este movimiento damos cuenta de los siguientes datos concentrados por el INEGI (1990): En Chiapas, la población cuenta con apenas un médico por cada 1500 habitantes además cuenta con el más alto índice de analfabetismo del país (30.1%), Chiapas genera alrededor de 10% de energía eléctrica que se produce en el país. Sin embargo, el 34.9% de las comunidades y el 33.1% de las viviendas de todo el estado no cuenta con servicios eléctricos.

Otro síntoma de la miseria que se vive en Chiapas son los salarios: de los 854,159 personas que tienen ocupación el 19.4 % no recibe ingresos, el 31.9% recibe menos de un salario mínimo, por lo tanto más de 40% viven en la pobreza extrema. *Proceso* No. 857. p. 46

En ésta misma época, el gobierno federal destruyó un campamento guerrillero en la Selva Lacandona, era un campo de adiestramiento que las FALN tenían en la zona de Ocosingo. Los FALN fueron exterminados en Chiapas. Otros nativos del estado fueron los que años después reconstruyeron la organización Política.-Militar, suprimiéndole a sus siglas la A. Se llamaron desde comienzos de los 80 Fuerzas de Liberación Nacional, formando desde entonces su brazo armado: el EZLN<sup>47</sup>

El día 7 de enero de 1994, la Secretaría de Gobernación mediante un informe, reconocía que desde el 3 de diciembre de 1993 los gobiernos federales y de Chiapas y el Ejército Mexicano había identificado un movimiento sospechosos en la selva que anunciaba una próxima acción importante de grupos agresores, y que era la tercera acción en el año en que se contaba con informes similares, por lo que se reforzaron las medidas de seguridad y se fortalecieron los policías del destacamento del ejército en la zona.

“Efectivamente se trataba del EZLN, que mediante un comunicado el día 1° del año declaraba la guerra al Ejército mexicano. Atacaron la XXXI zona militar y tomaron entre otras poblaciones, Ocosingo, Oxchuc, Las Margaritas, Altamirano y San Cristóbal de las Casas; en esta última el Subcomandante Marcos, vocero del EZLN, declaraba que “la decisión de levantarse en armas ese día obedecía a la entrada en vigor del TLC, por representar un acta de defunción de las etnias indígenas de México”. Indicó que “la lucha legal es bastante limitada y se tienen que ejercer otras formas de lucha. La revolución no se limita a la lucha armada; hay agrupaciones abiertas, organizaciones y partidos independientes. EL problema de la guerra es un problema político, es una medida extrema. Planteamos una política amplia de alianzas. Además nuestro movimiento cuenta con una amplia base social. Es una advertencia al gobierno, es un hasta aquí a la falta de libertades”<sup>48</sup>

Entre las demandas que reclamaba la Comandancia General del Comité Clandestino Independiente del EZLN, exponen: “queremos leyes nuevas para repartir la tierra, que haya un cambio, que haya una revolución, una vida nueva, una sociedad sin tanta injusticia<sup>49</sup>”

Pedían además “autonomía indígena”, que sea el indígena quien gobierne su propio pueblo.

---

<sup>47</sup> *Proceso* No. 897 p. 7

<sup>48</sup> *La Jornada* 8 de enero de 1994

<sup>49</sup> Correa, Guillermo , Et al, El estallido que estremece a México, para el comandante Marcos, las demandas de los rebeldes son lógicas: democracia, justicia, y fin al ”gobierno ilegítimo de Salinas” *Proceso* No 897, 10 de enero de 1994,pp.17-21

“Desde 1974 estamos gestionando las tierras, las viviendas, la construcción de carreteras, clínicas rurales. Lo único que nos da respuesta es el engaño, las promesas falsas, las mentiras”<sup>50</sup>

Este movimiento comenzó a tener resonancia en otras partes del país. En la capital del país, aparecieron varios letreros que decían “ya llegamos”, la noche del día 7 un auto-bomba hizo explosión en el estacionamiento de un centro comercial, éste hecho fue reivindicado por el PROCUP-P de los pobres. Justamente un día antes, brigadas zapatistas derribaron dos torres de alta tensión en las poblaciones serranas de Periban, Michoacán y Temamatla, Puebla.

El EZLN asumió la responsabilidad del derribamiento de las torres de alta tensión, mediante un comunicado que hizo llegar a varios medios de difusión, informando el lugar exacto de las torres.<sup>51</sup>

Entonces se cree que las causas por la que estalla el conflicto armado en el estado de Chiapas fueron sin duda, el cansancio y desesperación de los indígenas que provocaron el sinnúmero de injusticias y violaciones de sus derechos humanos cometidos por lo terratenientes de la región y de las mismas autoridades.

La respuesta del gobierno no se hizo esperar y una vez más ante dicha insurrección su herramienta principal fue y ha sido el Ejército Mexicano, que ejerció la violencia.

“El 2 de enero, por la tarde, las Fuerzas Armadas del Ejército entraron a San Cristóbal. Los helicópteros que transportaban soldados aterrizaron en el Norponiente de la ciudad y luego en el parque de béisbol. Desde allí caminaron hacia el centro de la ciudad, la cual fue ocupada totalmente en poco tiempo... hubo frecuentes enfrentamientos en Ocosingo, en Huixtán y OXHUC. Según testimonios de algunos turistas, desde el aire fueron lanzados proyectiles...De acuerdo con el comunicado expedido por la Secretaría de la Defensa Nacional, ese día hubo 29 muertos, cinco de ellos militares, y resultaron heridos seis soldados y otras 20 personas principalmente policías municipales y estatales. En los Estados colindantes – Oaxaca, Veracruz y Tabasco- fue establecido el estado de “Máxima alerta” ante el temor de que el conflicto se extendiera o que los guerrilleros se refugiaran allá”<sup>52</sup>

Mientras tanto se declaraba que eran “grupos violentos con mezclas de intereses personales, nacionales y extranjeros” y por supuesto se arremetía el contraataque del Ejército Mexicano.

“Procedentes de distintas partes del país, pero principalmente de la Ciudad de México, siguieron llegando más soldados, a los que se sumaron 200 elementos de la policía Judicial

---

<sup>50</sup> *ibid.*

<sup>51</sup> *Proceso* No. 897 p.10

<sup>52</sup> *Proceso* No. 897 p.12

Federal destinados principalmente a recorrer las carreteras en conflicto y apoyar los retenes militares... Numerosos convoyes militares se desplazaron hacia las cabeceras municipales ocupadas por los guerrilleros. Los soldados nerviosos, apuntaban sin distinción a la población. Nadie pasaba de una ciudad a otra sin previo cateo e identificación, al grado de que se llegó a impedir el libre tránsito... los combates por tierra y aire, aumentaron sobre todo cuando los zapatistas trataron por cuarta ocasión tomar la base militar de Rancho Nuevo”<sup>53</sup>

Ante la escalada de violencia y los comunicados de el EZLN, muchas organizaciones y sociedad en general se sumaban a la protesta con medios menos violentos, como desplegados, comunicados, rechazos de violencia, etc. La opinión de algunos intelectuales acerca del conflicto fueron entre otras las siguientes:

Carlos Montemayor, estudioso de movimientos armados en México, propone la aceptación del carácter popular de esta insurrección, lo que puede llevar a propuestas de solución. Era evidente que en ese momento de crisis un sector del poder deseaba el exterminio de las fuerzas zapatistas, identificándola con un intento terrorista global, saboteador de los “logros” salinistas, gobierno que aún permanecía con buenos niveles de popularidad.

La subestimación brutal de los indígenas en Chiapas hace creer a esos latifundistas que el indio no merece ser respetado en sus tradiciones y ni siquiera en su vida. Por eso, si no hay voluntad de reconocer derechos a las comunidades indígenas, no habrá negociación pacífica posible. En cambio si se reconoce el carácter popular del levantamiento entenderemos que militarmente es imposible sofocarlo a corto plazo y que no basta con deformar los hechos, buscándole causas internacionales u otras, para evitar el compromiso histórico que tiene México con ese rezago político y económico de las comunidades indígenas.

“Los manifiestos del EZLN y las declaraciones de sus comandantes confirman una orientación socialista, aunque persuaden a no concentrar el análisis político tan solo en el contenido de sus problemas, como en el entorno campesino e indígena en que se sustentan. No debemos olvidar que éste alzamiento es resultado del hambre crónica y la vejación permanente”<sup>54</sup>.

No creía el escritor citado que existan condiciones para el renacimiento de la guerrilla en otras regiones, sin embargo, señala que:

“...no debemos olvidar que el país está convertido en una caja de resonancia de tensiones políticas. La tierra sigue siendo motivo de serios conflictos. En el México de hoy los problemas rurales se dan por las carteras vencidas y la apertura excesiva de fronteras, además de los tradicionales despojos, acaparamientos de tierra y vejaciones a la población campesina”.

---

<sup>53</sup> *Proceso* No. 897 p.56

<sup>54</sup> *ibid.*

Para el poeta Jaime Sabines la pregunta fundamental en este asunto es “¿quien patrocina el movimiento? ¿quien dio el dinero para armarlo, para comunicaciones, para uniformes?”. El origen del levantamiento armado le parece claro: “Se debe fundamentalmente a la marginación, a la pobreza, a la falta de respuesta a necesidades y demandas, al aislamiento y al ostracismo en que se han mantenido todas las comunidades indígenas en Chiapas. Considera que los Zapatistas “están dispuestos a morir o a permanecer como guerrilla”<sup>55</sup>

Juan Bañuelos, otro escritor Chiapaneco afirma que “la insurrección india en los Altos de Chiapas nace de una realidad sin esperanza en la que viven sus pobladores.

“y aunque se imponga la estrategia militar de tierra arrasada, como en Vietnam y otros países centroamericanos, empezará la guerra de la pulga y será a largo plazo. Se están cegando si creen que lo pueden aplastar.

“Debe ofrecerse un diálogo con ofertas concretas, viables y responsables, y no desde una decisión de fuerza y exigiendo antes una rendición.”<sup>56</sup>

El proceso de negociación, gestado a partir del treceavo día de insurrección, se ve viciado por los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu, el PRI gana las elecciones con el candidato sustituto, el nuevo Jefe en turno de las fuerzas armadas, el Presidente Ernesto Zedillo, quien como un acto de espectacularidad inicial, cierra la puerta al diálogo y despliega un mensaje el viernes 10 de febrero de 1995 con ordenes de aprehensión en contra de

- Rafael Sebastián Guillen Vicente (a) Marcos
- Fernando Yáñez (a) Germán
- Jorge Javier Elorriaga Berdegúe (a) Vicente
- Jorge Santiago Santiago, de quien luego se demostró que no tenía participación alguna, lo que ponía en evidencia al aparato de inteligencia del estado.
- Silvia Fernández Hernández (a) Sofía o Gabriela sic.<sup>57</sup>

Expresando:

“Atendiendo a mi responsabilidad de cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, di instrucciones precisas a la Procuraduría General de la República para

---

<sup>55</sup> *Proceso* No. 857 p.74

<sup>56</sup> *Uno más Uno*. 10 de febrero de 1995

<sup>57</sup> *Proceso* No 955, 20de febrero de 1995, p. 12-20

que fuesen integradas las averiguaciones previas y sean consignados ante la autoridad competente los presunto responsables”<sup>58</sup>

Con lo que daba la imagen de que la institución presidencial siempre tuvo disposición al diálogo y a la negociación sin respuesta alguna.

Por su parte, por esas mismas fechas, el autoproclamado gobernador en rebeldía de Chiapas, Amado Avendaño Figueroa convocó a la población civil para que se agrupe e instalen campamentos en la selva Lacandona con el “propósito de defender a los indígenas de los atropellos y agresiones de los soldados” Aseguró contar con pruebas de las agresiones de elementos del Ejército Mexicano contra los indígenas chiapanecos en su afán por mantener el control de varias zonas de la sierra “Por lo que hacemos un llamado a los maestros, profesionales, estudiantes y a todos los que quieran ir a formar campamentos para que vigilen el actuar de los soldados agregó”

En conclusión la respuesta que dio el gobierno a estos acontecimientos fue nuevamente la represión indiscriminada, sin embargo, ante los reclamos de toda la sociedad mexicana, se optó por la salida política al conflicto. El Ejército fue utilizado de una manera ineficaz, con consecuencias políticas adversas<sup>59</sup>.

### **1.3 El ejército en el gobierno del cambio.**

Aunque prometió investigar los episodios más oscuros de la historia mexicana en los que se sospecha estuvieron involucradas las fuerzas armadas también prometió "apoyo incondicional" al ejército, en un encuentro con sus dirigentes luego de tomar posesión como tradicionalmente lo han hecho los presidentes del régimen priísta.

Luego de meses de evadir sus promesas, el presidente mexicano cumplió con su compromiso de abrir archivos secretos que han revivido el debate sobre el papel del ejército en miles de muertes. En medio de ello, ha

---

<sup>58</sup> *La jornada* 1° de marzo de 2001.

<sup>59</sup> *La jornada* 18 de marzo de 1995



llegado a depender de esa institución en el combate al hampa, incluso más que sus predecesores.

Ambos factores le han dado una prominencia incómoda al ejército, el cual durante medio siglo ha estado libre del escrutinio de políticos, periodistas y el público en general.

En muchas ocasiones la política parece ajena a las fuerzas armadas, "La política es un terreno desconocido para nosotros", dijo el general Álvaro Vallarta, quien tenía licencia de las fuerzas armadas para servir como legislador. "El ejército no quiere entrar al juego político".<sup>60</sup>

Generaciones de mexicanos han visto al ejército actuar principalmente en actos patrióticos o cuando ocurre alguna catástrofe como terremotos, inundaciones y huracanes.

De manera desacostumbrada para Latinoamérica, los efectivos del Ejército se han mantenido ajenos a la política desde la década de 1940. En respuesta, los políticos no han metido las manos en el ejército.

Tradicionalmente ha existido un acuerdo tácito de no intromisión entre ejército y políticos civiles, con esto los asuntos internos del ejército, se debiesen subordinar a la autoridad civil. La elección de Fox en julio del 2000 representó un cambio en el escenario político mexicano, al ser el primer candidato opositor en ingresar a la presidencia de la república, después de 71 años. Fox continuó tratando de llevar una buena relación con el ejército, al tiempo de resistir los exhortos de grupos por los derechos humanos que buscan restringir el alcance de las cortes militares.

Sin embargo, nombró a un fiscal especial para que se investiguen incidentes en los cuales participó el ejército, como la matanza de estudiantes en 1968 en la plaza Tlaltelolco de la ciudad de México.

La conmoción causada por esa masacre convirtió a algunos activistas estudiantiles en guerrilleros que usaron emboscadas, secuestros y asaltos bancarios en sus acciones contra del Estado, en la década de 1970. Al menos 275 rebeldes y sus simpatizantes se encuentran desaparecidos, supuestamente por obra del ejército. Actualmente, existe una Fiscalía Especializada para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, FEMOSPP, que aparentemente

---

<sup>60</sup> Martínez McNaught Hugo. *Reforma* 17 de marzo de 1998

estaría buscando vulnerar la impunidad histórica del ejército en su actuación en actos represivos ordenados desde el poder civil.

Otro caso que involucra de manera importante al ejército en la agenda política, es el del general Francisco Gallardo, quien para muchos fue acusado injustamente de delitos, debido a que propuso la creación de un ombudman castrense, lo que parecía realmente una desproporción a ojos de los altos mandos. La consecuencia fue una discusión política que se llevó incluso a instancias internacionales.

“Para el General Gallardo la sentencia impuesta en su contra por el Segundo Consejo de Guerra la semana pasada afecta más al alto mando del ejército y a los tribunales militares que a él mismo, porque su juicio sirvió para ventilar actos de corrupción de la cúpula militar y la utilización discrecional de recursos y personal militar.

Dijo: Considero que si fueran inteligentes utilizarían mi caso para comenzar a lavar la imagen que se han ganado de violadores a los derechos humanos y por realizar actividades que no les competen.

Gallardo vive aislado desde el 13 de noviembre de 1993 en la Prisión Militar del Campo No. 1, acusado de malversar uniformes militares y vender granos a finales de 1998. Afirma que los testigos que declararon en su contra, incluyendo a un civil, fueron amenazados e intimidados por autoridades militares”

“La liberación del General Gallardo significa el comienzo de una nueva pena, la de la inhabilitación, contada a partir del jueves pasado y que se extenderá durante diez años. El nuevo gobierno pudo poner en libertad al general por un privilegio previsto en el código de justicia militar.

Si se sancionara a los responsables de su encarcelamiento y hostigamiento significaría fincar responsabilidades por lo menos a dos ex secretarios de Defensa, algo que el gobierno no está en condiciones de hacer por “lealtad ética”.

Al general se le hicieron quince averiguaciones previas y nueve causas penales de las cuales quedó absuelto, lo que hace pensar en una actitud anómala por parte del Estado, que configura una desviación de poder, la cual se traduce en indudables acosos y hostigamientos en contra del antes citado general”<sup>61</sup>

La salida del General Gallardo de la prisión podría considerarse un manejo publicitario del gobierno de Fox, a fin de hacer notar que se estaban gestando cambios en las fuerzas armadas. Sin embargo, es necesario aclarar algunos hechos que manifiestan que esta nueva visión no es del todo correcta.

---

<sup>61</sup> Granados, Miguel, *Reforma*, 10 de febrero de 2002

Con la finalidad de ilustrar cómo el poder civil norma la imagen del ejército actual, a continuación se transcribe la postura del gobierno federal, previa a la excarcelación de Gallardo:

Atendiendo a las peticiones dirigidas al Ejecutivo Federal, por parte del interesado y de los organismos internacionales en las que se ha solicitado se revise el expediente para que se proceda a su liberación, el Presidente de la República, licenciado Vicente Fox Quesada, instruyó a las diferentes instancias competentes para que se hiciera una revisión exhaustiva de los términos legales del caso.

Conforme a estas instrucciones, de una forma coordinada, las dependencias involucradas se dieron a la tarea de hacer estos estudios con el objeto de plantear las soluciones que fueran aplicables al caso. Con particular interés se sostuvieron reuniones con las partes, se escucharon las propuestas, y se mantuvo una línea de comunicación abierta con el interesado, durante un período de más de un año de esfuerzo conjunto.

Como resultado de este trabajo, y conforme lo establece el Código de Justicia Militar, el Presidente de la República ha decidido expedir un acuerdo a la Secretaría de la Defensa Nacional por el que concede la reducción de penas de prisión ordinaria por los delitos de malversación, destrucción de lo perteneciente al Ejército y enriquecimiento ilícito, a favor de José Francisco Gallardo Rodríguez.<sup>62</sup>

Al incluirse por la presión de la opinión pública el tema en la agenda política, el gobierno tuvo que ceder y permitir la salida de prisión del general; sin embargo, no hubo lugar a la demanda de la creación del ombudman o algo parecido, por lo que pudiera decirse que hubo una distracción del tema central, pues se pasó de la discusión del tema de los derechos humanos en el ejército a una situación meramente personal, que no carece de importancia, pero que no contiene una verdadera consecuencia social. Esta ha sido una constante en el gobierno “del cambio”, se desecha el tema central de la agenda y se le convierte en una cuestión subjetiva.

---

<sup>62</sup> *Reforma*, 8 de febrero 2002

## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO: PROBLEMAS POLÍTICOS Y AGENDA DE GOBIERNO

La emancipación gradual en las transiciones negociadas con los regímenes autoritarios tiende a dejar rastros institucionales, entre los que destaca la autonomía de las Fuerzas Armadas.

Adam Przeworki<sup>63</sup>

En éste capítulo se establece el marco teórico acerca del concepto pertinente sobre la agenda política, de manera que ello contribuya a la discusión sobre la inclusión del tema militar en la agenda política nacional en México.

Para lograr lo anterior, en este capítulo estudio al Estado en su función coercitiva y enseguida establece el aspecto histórico y democrático de la agenda política, los tipos de agendas, el contenido de las mismas y el problema de estructuración de la agenda.

#### **2.1. El Estado y su función coercitiva.**

El Estado, en principio, parte de un supuesto de neutralidad con relación a los diferentes modos de vida de sus ciudadanos, en aspectos tan dispares como el religioso, el empresarial, el moral, el educativo, el familiar, etc. en la práctica, se observa su alejamiento de la sociedad, pocos saben como es el ejercito y este poco sabe de la población civil, la dirección del Estado es cada vez más notoria en el aspecto económico y social y se sirve de esta institución para poder tomar decisiones, creo que se vale del poder de la fuerza aduciendo legitimidad<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Przeworski, Adam: *Democracy and Market*. Political and Economic reforms in Eastern Europe and Latin America, Nueva York, Cambridge University Press, 1991, p.57.

<sup>64</sup> Con la captura del dirigente sindical Joaquín Hernández Galicia líder moral del STPRM se dio un duro golpe al sindicalismo mexicano favoreciendo la legitimación del presidente Carlos Salinas de Gortari. Hernandez, Julio, La Jornada, 21 de Marzo 2001

En este momento en México, el Estado se ha atribuido la reducción de los niveles de tolerancia ante ciertas conductas sociales, aduciendo que es contrario a su propia solidez, con el pretexto de que demasiada tolerancia puede conducir al caos moral y a la desintegración social. Esto es un producto del cambio de orientación ideológica que se ha dado en el gobierno federal y en algunos estados de la federación la cercanía con la iglesia católica lo que hace prevalecer principios e ideas personales en cada autoridad de los diferentes niveles de gobierno alejándose de la ley y del Estado laico desafortunadamente.

El control que debe ejercer el Estado incluye la protección de sus órganos ejecutivos. En esto queda implícita una forma de control de ellos ante la población que en términos de la Seguridad Nacional, ha de realizar el ejército. El mantenimiento de la paz con el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, viene a ser un imperativo político actual para esta clase de control, que choca con un determinado conjunto de problemas.

Vigilar socialmente es la función más general que da viabilidad a las fuerzas armadas y su organización se jerarquiza a través de funciones establecidas a sus integrantes, una característica indispensable. La disciplina lleva consigo una manera específica de hacer cumplir las órdenes, el castigo tiene por función reducir las desviaciones a las responsabilidades que se generan en la cadena de mando. La disciplina militar tiene también un sistema de recompensas por el único juego de los ascensos, que permite escalar rangos y puestos, pero también castiga, degrada, e incluso priva de la libertad a los indisciplinados, con el fin de ejercer presión constante que somete a todos al mismo modelo.

Particularmente, en México existe un órgano de inteligencia militar que tiene funciones específicas de investigar situaciones y personas en el ámbito nacional. Además, la vigilancia del ejército puede estar orientada a evitar que un asunto evolucione dentro del cuerpo armado en función o beneficio de un grupo o partido de la población civil el cual pudiera enfrentar situaciones sociales críticas o comprometidas, es decir apoyar a la población civil ante situaciones sociales o de otra índole donde que comprometan su posición apolítica e imparcial. Como lo pone en evidencia el siguiente párrafo.

“Cinco tenientes del Ejército intentaron infructuosamente entregar en Los Pinos y Palacio Nacional una carta, en contra del Secretario de la Defensa Nacional, Enrique Cervantes Aguirre, fueron arrestados por el subdirector de la prisión del Campo Militar Número Uno,

Coronel Francisco Abarca. El vocero rebelde calificó el arresto como anticonstitucional y arbitrario...<sup>65</sup>

Si se hubiera tratado de civiles en contra incluso de una institución pública, no se presentaría el caso de la detención y se respetaría el derecho de reunión y manifestación. Pero siendo de miembros de la institución armada, la represión no se hizo esperar.

El Estado pretende retener el poder y no puede admitir rebeldía al interior de su órgano de coerción. México no es la excepción a la regla y cuantos mayores. Sean las recompensas que acompañan a los cargos o funciones, más intensa será la lucha por conquistarlos. Se trata de un simple dinamismo de ascenso político, que bien pudiera ser el más antiguo que se conoce después de la iglesia.

Para Foucault<sup>66</sup>, en el transcurso de la época clásica, en el campamento militar el juego era el de la vigilancia exacta donde cada instalación sería una pieza en el fundamento global del poder. El campamento es el diagrama de un poder que actúa por el efecto de una visibilidad general. Es por eso que quien entiende la naturaleza de la violencia, entiende la naturaleza de la institucionalización; ésta norma la conducta del hombre y la violencia es un determinado modo de ver la realidad institucional.

En México las instalaciones de la fuerza armada, ciertamente cumplen con ese papel; dado que se trata de un ejército en condiciones de paz, más orientado a labores de seguridad interna, la manifestación de fuerza que se hace desde estas instalaciones puede considerarse una forma de comunicación del Estado al pueblo, donde se le hace ver la dimensión de la fuerza coercitiva. Una situación que viene aparejada sería la de los desfiles militares con motivo de la celebración de la Independencia, que implica una “demostración de fuerza”.

El origen de algunas instituciones se funda en la violencia, toda vez que la sociedad necesita institucionalizar la conducta de los individuos. El fundamento de la violencia es el mismo principio de contradicción. Si se adopta este principio, la identidad significa dividir, separar, introducir límites que son el fundamento de la violencia, la escisión como base de la agresión.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> *Reforma*, 8 de enero de 1999.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Weber, M. Dice el “pragma” de la violencia se opone fuertemente al espíritu de la economía. *ibid.* pag.47

La Ley es entonces una forma coercitiva de contrarrestar la violencia, es un intento de contener el conflicto que ha pasado a ser el lugar central de la conducta que le interesa, en cuanto al sentido de limitación, de carencia, que es la causa del dolor y del deseo así como del auto-desprecio.

La idea del poder viene entonces a ser la base de las formas de violencia. Poder que se define como la capacidad de actuar, identificado como fuerza, energía universal o dinámica que puede comprobarse y que tiende a producir un efecto, que se explica como una superioridad. Un ejemplo anecdótico podría ser el de la manifestación autoritaria de la figura presidencial en México:

Luis Gutiérrez Oropeza publicó una semblanza biográfica de Díaz Ordaz...describe la autorización expresa del Presidente Díaz para violar la constitución en caso extremo... Oropeza señala que se envió personal armado con metralleta con órdenes de disparar contra la multitud y afirma: "...la noche del 2 de octubre fue sangrienta, se debió a la premeditada agresión de que fue objeto el Ejército mexicano por parte de los subversivos, cuya manifiesta intención era que ese día hubiera muertos, hechos que les daría una bandera para justificar sus actos y dar el golpe final. Lógicamente la reacción del Ejército no se hizo esperar y tuvo que hacer uso de las armas para repeler la agresión"<sup>68</sup>

El poder ha de tener una percepción específica de los acontecimientos políticos y escribe su historia a través de ella. Este poder exige al hombre una conducta, que debe coincidir con este poder que es la ley de conformidad por la cual debiese suceder todo. Más adelante se propondrá una definición de poder. El poder, se expresa como voluntad y ésta como forma. Voluntad, poder, forma pueden representar objetos de la violencia, sin la institución de la voluntad y el poder en el hombre, no es posible reconocer la moral, la teoría, la política ni el arte.

Puedo entender también como dominación "un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta "mandato" del "dominador" o los "dominadores" influye sobre los actos de otros (del "dominado" o de los "dominados"), de tal dominación según Max Weber es socialmente relevante en los actos que tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado Por si mismos, como máxima de su obrar sobre el contenido del mandato (obediencia).

Y todavía más; si se quiere tomar como base el concepto de dominación aquí indicado, es inevitable formular la anterior definición, con la reserva de

---

<sup>68</sup> *Reforma*, México, 2 de julio de 1999.

un “como sí”. Por una parte, no son suficientes para nuestros fines los meros resultados externos. El cumplimiento efectivo del mandato, no es diferente para mí en el sentido de su aceptación en cuanto a norma “válida”. Por otra parte, el enlace casual que liga el mandato a su cumplimiento puede adoptar formas muy diferentes. Desde el punto de vista puramente psicológico, un mandato puede ejercer su acción mediante “compenetración” –endopatía–, mediante inspiración, por “persuasión racional” o por combinación de estas tres formas capitales. Desde el punto de vista de su motivación concreta un mandato puede ser cumplido por convencimiento de su rectitud, por sentimiento de deber, por temor, por mera “costumbre” o por conveniencia sin que tal diferencia tenga necesariamente un significado sociológico. Más por otro lado, el carácter sociológico de la dominación ofrece diferentes aspectos de acuerdo a las divergencias existentes en los fundamentos generales de su validez.

## **2.2. Agenda política.**

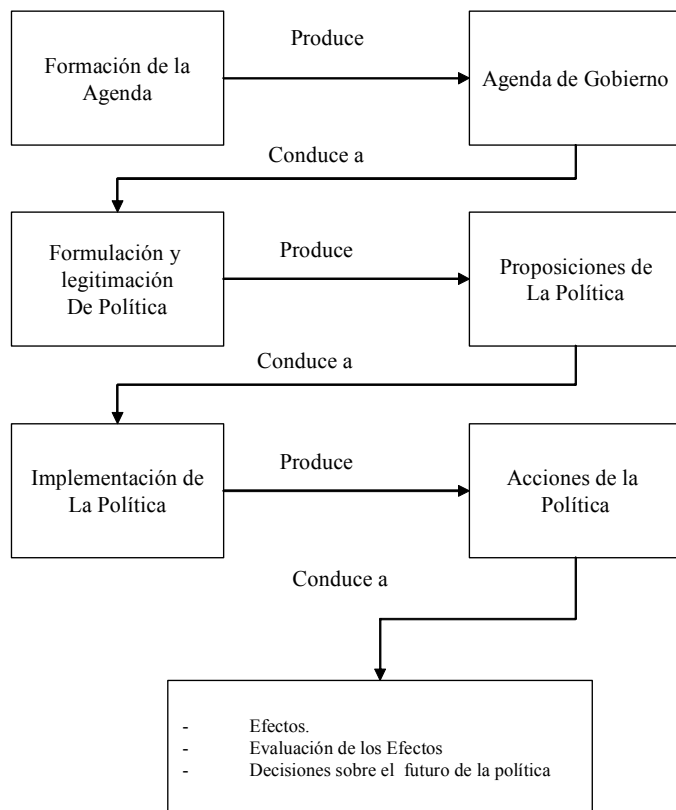
Para entender cómo se han estructurado los elementos teóricos de la agenda hay que pasar primero por su conceptualización. Se entiende como agenda (*agendum*), como algo sobre lo que se debe actuar. En términos políticos, hace referencia a la manera en que una comunidad, o un conjunto de éstas, logran obtener la atención de los políticos y funcionarios para ser aceptados como “objeto de su intervención”.

En México, la construcción de la agenda política en estos tiempos de transición, constituye un problema de gran magnitud. Se dice que los agentes políticos no se han puesto de acuerdo sobre la priorización de los temas de la agenda e incluso sobre su contenido. La discusión parece que se mantiene en la antesala y no en los ámbitos donde debieran proponerse. Una muestra de ello, es la dificultad que muchas reformas constitucionales han tenido para aprobarse por parte del Congreso, donde no ha existido ni concertación ni un clima propio para la discusión productiva.

Así, una instauración democrática, que define al proceso de transición política en el momento histórico actual, pasa necesariamente por reunir las diversas condiciones que integran el proceso para la agenda pública, desde su origen, la forma en que se subdivide y todas aquellas condiciones que se presentan según el problema y circunstancias. La transición es entonces “un proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la



atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública”<sup>69</sup>. La siguiente figura ilustra el proceso mediante el cual ha de ser formada una agenda política:



Cuadro No. 1  
Proceso de Formación de la Agenda Política<sup>70</sup>

### 2.2.1. Aspecto histórico y democrático.

El desarrollo histórico social impone por sí mismo temas para la agenda política. Es en este sentido que, con miras a una transición política, generada primordialmente por el impulso social y no por las decisiones políticas. Para el caso mexicano, existe una situación de urgencia, en prevención de una posible

<sup>69</sup> Elder, Charles, Et al: Formación de la Agenda, el Caso de la Política de los Ancianos, en: Aguilar, L. (comp.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México 1993. ed. Miguel Ángel Porrúa

<sup>70</sup> S.C. Patterson, R.H. et al, *A more Perfect Union : Introduction to American Government*, 3a ed., Dorsey Press. Homewood Illinois, 1985 (Dorsey Series In Political Science. 15), p. 465. en : Aguilar, L. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno* 1993

situación de violencia social que pudiera darse en el caso de que los ánimos se exacerbaren en una situación de impasse en la que no existen condiciones para que todos y cada uno de los grupos de presión política incluyan sus temas en la agenda.

En muchas ocasiones, cuando se habla en la actualidad de agenda política, se hace alusión al desarrollo de una agenda democrática, es decir, se relaciona con agenda política a la construcción de la democracia. En su sentido helénico<sup>71</sup>, la democracia nace de lo espiritual y se inscribe de manera significativa en la vida de la ciudad, permitiendo a la comunidad constituirse en un verdadero centro de formación humana en el que el ejercicio de lo político es la vida misma. Esta situación especial va a conformar un Ethos, es decir, un conjunto ideal fundado en la tríada clásica de lo bello, lo bueno y lo justo. Los ciudadanos despliegan en el ágora toda su elocuencia discursiva, desarrollan significativamente la capacidad de deliberación, de argumentación y de toma de decisiones, pues allí donde se halla lo común, también se encuentra lo individual, es decir, la esfera pública es consecuencia de la interacción de múltiples esferas privadas, lo cual impactará la sociedad en todas las dimensiones en las que ésta se mueve, desde lo cognitivo, la manera en que a sociedad accede al conocimiento y discusión de los temas de la agenda hasta lo axiomático, que implica el manejo de valores que la misma sociedad reconoce.

Por consiguiente, el interés y participación activas y extensas, que una vez se vieron como un requisito para una democracia estable y de funcionamiento eficiente, se vuelve un indicador para la participación activa de la población, pero su simple manifestación no es suficiente para hablar de cambio democrático, que exista una democracia funcional en virtud de que se ha logrado la participación activa de la población.

En los sistemas de participación limitada, aún cuando la teoría revisada de la democracia sirve para resolver una crisis intelectual, o sea, la de reconciliar la teoría con la realidad, ha creado otra crisis en otros aspectos. La teoría clásica democrática buscaba funcionar como exposición descriptiva y como una prescripción normativa. La mayoría de los teóricos contemporáneos no afirmarían que su teoría es algo más que descriptiva. En cuanto a que el pensamiento democrático moderno ha reemplazado la teoría clásica, existe el peligro de que éste también sea elevado para servir una función tanto

---

<sup>71</sup> Época Helenística, aquella en la que Alejandro Magno creó su imperio, hasta la muerte de este y la decadencia del imperio. Montanelly, Indro, *Historia de los Griegos*, pag. 329-336 ed. Plaza Janes

normativa como descriptiva. Debido a que la teoría moderna de la democracia sólo fue desarrollada como teoría descriptiva, está en condiciones de suministrar una ideología de conservadurismo social. En otras palabras, tomando como base para nuevos criterios evolutivos lleva consigo una tendencia fuertemente conservadora<sup>72</sup>.

El lugar que un asunto llega a ocupar en la agenda, se logra a través de un proceso bastante elaborado y entonces surge el cuestionamiento sobre la forma en que algo llega convertirse y luego a dejar de ser un foco de preocupación e interés dentro del sistema político. Esto no resulta de una sola decisión o acción y el agotamiento de un tema político no dependerá de la simple voluntad de quien ejerza en su momento el liderazgo.

Supongo, que dada la estructura del gobierno federal, es la Secretaría de Gobernación la responsable del liderazgo necesario para la construcción de la agenda política. Esta dependencia del Ejecutivo Federal, tiene, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las siguientes atribuciones que tendrían que ver con la construcción de una agenda política:

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo;

II.- Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

...

XII.- Conducir la política interior que competa al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia; **ver anexo 1**

A todas luces es claro que entre ambas instancias constructoras de agenda, no ha habido, durante el sexenio “del cambio”, una concertación eficiente que tendiera a producir una jerarquía de temas y formas de estudio de los distintos actores políticos. Por ello, es necesario apuntar aquí que la agenda política mexicana actual transita por un intento de transición que busca la

---

<sup>72</sup> Walker, Jack en: Cobb, Roger Et al, op. cit. p.18

transformación del Estado. Los acontecimientos de los últimos 20 años en la vida política nacional han mostrado una tendencia a la conformación de alternancias, que se unen al fortalecimiento y la autonomización de los poderes Legislativo y Judicial, así como cambios profundos en la distribución del poder político y reformas institucionales de gran envergadura. Esto ha implicado un cambio sustancial en la correlación de fuerzas políticas, manifestada en recomposiciones en los órganos de representación ciudadana y en la manera en que éstos enfrentan al Poder Ejecutivo. Existe además en esta transición un paso por un régimen político cada vez más federalizado, en donde las entidades federativas tienen mayor peso político en la toma de decisiones; todo lo anterior implica la inclusión constante de nuevos agentes que influyen en la conformación de la agenda<sup>73</sup>.

### **2.2.2. Estructura de la agenda en la política democrática.**

Ya se ha dicho que el término agenda implica “acción sobre un determinado tema”. En este trabajo hay la referencia específica a cuestiones de política o gobierno. Se trata de situaciones en donde la comunidad democrática logra obtener la atención de los políticos y funcionarios para ser aceptados como “objeto de su intervención”. Pero la simple democracia no resuelve por sí misma los problemas de los ciudadanos, ya que debe hacerse notar la forma en que se van hilvanando las diferentes condiciones para integrar el proceso para la agenda pública desde su origen, tipo de agendas y todas aquellas condiciones que se presentan según el problema y circunstancias. Si se revisa la teoría política en boga, con la intención de corresponderla con la realidad se encuentra que los teóricos elitistas han transformado una doctrina política radical en una conservadora, al quitarle su énfasis distintivo en la actividad política popular y deja de funcionar como la manifestación de los ideales de la masa.

En todas las organizaciones humanas se presentan variaciones significativas en la participación en decisiones políticas. Se encuentra por ejemplo, distintas visiones políticas en las distintas categorías y grupos sociales en virtud de ciertos intereses que pueden llegar a transformarse y adquirir peso como para llegar a formar parte de la agenda.

---

<sup>73</sup> Elder, Charles, Et al: Formación de la Agenda, el caso de la Política de los Ancianos, en: Aguilar, Luis F.(comp.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp.10-77.

Pueden encontrarse en México, por ejemplo, diferentes grupos minoritarios, que hasta hace poco no participaban en el mundo político, a los que en algunos casos se les llama, tal vez peyorativamente, “minorías” tales como las etnias, los “jóvenes”, las mujeres, los homosexuales, los campesinos, los microempresarios, los burócratas; estos tres últimos, lo hacían a través de organizaciones cupulares o bien gremiales, respondiendo a lineamientos clientelares y gubernamentales con intereses de grupo. Obviamente, hay que agregar como grupo específico, que siempre ha tenido un peso político importante, a las fuerzas armadas.

Desde esta perspectiva surgen algunas preguntas críticas:

- ¿Quién forma un asunto o demanda digna de ser incluida en la agenda?
- ¿Cómo se llega a demandar una posición en la agenda?
- ¿Cómo se le niega el estatus?

### **2.2.3. El proceso de la política.**

A fin de contestar dichos cuestionamientos, es necesario comprender los procesos que son inherentes a la política; esto es, las distintas fases en las que los grupos participantes actúan para llevar a cabo acciones de poder. En primer lugar, es necesaria una definición:

“...La noción de proceso político (Policy Process) es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Por tal pertenece a un orden lógico más que al cronológico: Por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro”<sup>74</sup>

Para que se de un proceso político, es necesaria una concatenación de temas interrelacionados que denoten la existencia de una situación problemática para la modificación en el sentido deseado y un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y en consecuencia, obliga a revisión del curso de acción elegido.

Es importante además, insertar aquí algunas definiciones de sistema:

---

<sup>74</sup> Aguilar, Luis F., op. cit. p.15

(Del lat. *systema*, y éste del gr. *sulsthma*.) m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazados entre sí. || 2. Conjunto de cosas que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a determinado objeto.<sup>75</sup>

La consideración de la política como proceso de varias y complejas etapas ha propiciado también que las diferentes ciencias participantes hayan terminado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido de la política y por menospreciar la importancia teórica o práctica de los demás momentos. Es así como los politólogos han preferido estudiar cuestiones ubicadas solamente en el perímetro de las obligaciones constitucionales del Estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales, como pudieran ser los problemas de seguridad pública en el ámbito de la soberanía nacional; otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no dejan de reclamar la intervención estatal.

Es bastante claro que en México no existe una amplia inclusión en la participación de los intelectuales políticos, llamados politólogos para la construcción agenda. Más bien existe una situación de exclusión, un filtro, conformado por la acción de los colegios, universidades y otras instituciones de elite intelectual, con sesgo partidario que impide la incorporación de otras personas a la discusión política hasta ahora desconozco congresos generales de universidades donde se planteen problemas sociales o de política nacional.

Esta descalificación de los asuntos de interés público parte de la interferencia que estuvieran realizando en previsiones políticas de naturaleza electoral, o bien, porque las políticas a implementar como resultado de la inclusión del tema en la agenda, darán lugar al involucramiento social en temas tabú, como puede ser religión, aborto, cuestiones de género, modelo económico a aplicar, la sexualidad, el narcotráfico, errores históricos del partido en el poder que pudieran causar rechazo social. Cuando estos temas logran colarse en el agenda de gobierno, no alcanzan los primeros lugares en la jerarquización y apenas reciben un trato de rutina o paliativos de emergencia. Es importante señalar que no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven asuntos que deban ser objeto de la acción del gobierno, es decir, que tengan que ser incluidas en al agenda de gobierno; además, hay que tomar en cuenta que existen distintos ordenes de gobierno (federal, estatal, municipal) y que los asuntos deben ser desagregados en ese orden.

---

<sup>75</sup> Diccionario de la lengua española 1970/ decimonovena edición.

En suma, las relaciones cotidianas entre ciudadanía y gobierno toman la forma de problemas y soluciones, de demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver. No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención de las autoridades correspondientes y despertar su iniciativa. Algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden resultar de interés público e incluso estratégico, son descartadas en los primeros momentos o bien son desfiguradas, desactivadas y descontextualizadas durante el trayecto en que tratan de captar la atención de la opinión pública y el Estado. Surgen entonces algunos cuestionamientos, como la situación que viven los militares que han sido dados de baja del ejército sin contraprestación alguna por haber contraído el virus de inmunodeficiencia humana aduciendo la institución que son no aptos para el desempeño de las armas, pero ellos han promovido un amparo el cual esta por resolverse, y de ganar podrían seguir ejerciendo sus actividades normales o bien podrían ir al retiro con los derechos de seguridad social prescritos por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, ISSFAM<sup>76</sup>.

¿Qué es lo que realmente hace que una cuestión social circunscrita se vuelva cuestión pública y asuntos de la agenda de gobierno? ¿Qué es lo que determina la calidad de público de muchos problemas y asuntos que a diario se presentan en una colectividad? ¿Cuál lógica explica la atención y el desinterés, la selección o la eliminación de los asuntos? ¿Cuáles factores facilitan o dificultan el ingreso a la agenda gubernamental de ciertos temas y el control del tránsito de las demandas sociales? ¿Son normas, organizaciones, personajes, imágenes, ideas, sucesos, los que abren o cierran el acceso del mundo de lo público y lo gubernamental? ¿Cómo filtran los asuntos y con cuáles procedimientos? ¿Es sólo asunto de cultura política o es de la política misma con sus juegos, conflictos y transacciones?

Desde una perspectiva normativa, las libertades son gravemente lesionadas si hay discriminación entre los ciudadanos o los integrantes de una

---

<sup>76</sup> Pide Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación CONAPRE a la suprema corte librar de estigmas a militares con Vih, La Jornada, 25 de febrero 2007

institución, la manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico. Políticamente, expresa la vitalidad o la laxo de la vida pública en un sistema político dado. Entre las libertades individuales y los poderes del Estado existe o no, un ancho o angosto acceso libre o controlado, estructurado o espontáneo, un ámbito que es producto de la mayor o menor energía de las libertades políticas.

Suele llamarse ámbito político, esfera pública, vida pública que cumple con la función de mediar entre Estado y sociedad, entre política y economía, entre la Constitución Política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses y necesidades particulares. En el ámbito público ocurre que situaciones, sucesos, problemas, percepciones, necesidades que tienen un lugar circunscrito en la vida privada y grupal, se transforman en demandas y cuestiones que pretenden poseer la naturaleza de cuestión pública y ser de significación para el orden, la soberanía y la prosperidad del Estado.

Lo laxo de la libre vida pública, su ocupación y control por parte de los poderes (gobiernos, partidos únicos y hegemónicos, clases, élites, etnias, grupos de interés, corporaciones...), sin espacio para las libertades públicas de voz, razonamiento, expresión y elección, permite obviamente que cualquier grupo o individuo con intereses privilegiados se vuelva ley, que cualquier demanda de los influyentes usufructúe indebidamente la hacienda pública y cualquier programa de grupos aliados se transfigure en proyecto nacional, como es el caso reciente del FOBAPROA–IPAB (Fondo Bancario de Protección al Ahorro, Instituto de Protección al Ahorro Bancario) en México.

La más importante de las acciones de planeación de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: la construcción de su agenda. Ellas dan el tono y la dirección a un gobierno, prefiguran el éxito o el descalabro. “En efecto, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si actuara sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, o aplazar su intervención”.<sup>77</sup>

En el estudio de la agenda suele distinguirse entre “decisiones” y no “decisiones”. Los gobiernos a veces fallan involuntariamente en actuar,

---

<sup>77</sup> Bachrach, Peter, Et al, “*The Faces of Power*, en *American Political Science Review*, vol. 56, 1962, pp. 947-952.



dejando de lado asuntos importantes y perdiendo oportunidades preciosas de intervención necesarias, con los costos de oportunidad resultantes. Pero además de esta inacción involuntaria, los gobiernos deciden deliberadamente no actuar, no intervenir, “la de dejar hacer, dejar pasar”. Esta acción involuntaria tiene entre sus varios efectos redefinir el ámbito gubernamental, modificando las expectativas sociales respecto del gobierno.

Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, y análisis, concertación, legislación, movilización y operación. Es la crucial decisión de decisiones. Frente a un asunto, aún multitudinario y candente, el gobierno encara el dilema elegir si es de interés público o no, constitucional o no, políticamente trascendente o no, pero a fin de cuentas encara el dilema de si debe actuar o no, si interviene, se repliega, o se da tiempo.

Que una determinada cuestión haya despertado la atención de los ciudadanos y se le haya considerado objeto de interés público, digno y necesario de tratamiento gubernamental, no se sigue sin más, a menos que el gobierno lo integre a su agenda y menos aún que le asigne carácter prioritario. Averiguar y modelar cómo se forma la Agenda gubernamental formal es un segundo orden de discusión y investigación. El gobierno puede ser un iniciador de cuestiones en la comunidad política y seguramente participa en la expansión o freno en determinados asuntos a través de sus discursos, medios de información organizaciones, líderes e intelectuales afines. Los gobiernos no suelen comportarse pasiva y reactivamente, dejando que las cuestiones se configuren y definan dentro del juego de las fuerzas sociales. Intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de sus posibilidades reales de intervención. De todos modos, al final de la agenda pública las cuestiones de la comunidad política están frente a los gobiernos. Procede entonces preguntarse y conjeturar cual es el comportamiento que el gobierno sigue para decidir que debe prestar atención a las cuestiones, analizarlas y hacer algo por ellas.

El proceso político aparece muchas veces cambiante y hasta caprichoso. De hecho, se parece a un “bote de basura” o “papelera”, en donde los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que se generan o se perciben. No bien surge la determinada coyuntura en la que ha de tomarse una decisión política, los miembros interesados en la elección ven en ella la ocasión para introducir sus problemas y preocupaciones y para lanzar

sus propuestas de solución, a granel con diversos niveles de análisis y prueba, con diversos propósitos, prioridades, procedimientos y tiempos; de esta manera se va formando una incipiente agenda política, cuya conformación ha de ser regulada por alguien responsable, a fin de que la discusión no se escale y las agresiones producidas no devengan en violencia. Los encargados de la decisión, del cuidado de la agenda en parte expresan las ideas y preocupaciones de los demás, y aprovechan para introducir sus propios intereses, preocupaciones y visiones, de forma que formar agenda implica adquirir una cuota de poder.

Así, el proceso de toma de decisiones de una anarquía organizada en virtud de la construcción de la agenda se va a definir como un conjunto de decisiones en busca de ocasiones de decisión para poder ventilarse; por tanto, una decisión viene a ser el resultado o la intersección de varias corrientes relativamente independientes entre sí que se mueven dentro de una organización.

Existen restricciones fiscales, legales, morales, tecnológicas, productivas y políticas y sobre todo, tristemente, restricciones psicológicas. Muchas respuestas pensables, argumentables, plausibles, son inhibidas de inmediato, sofocadas, caricaturizadas, o simplemente nunca pasarán por la cabeza de los políticos o funcionarios. Normalmente los gobiernos se encuentran ocupados en asuntos previos o de rutina, o bien, en la lucha por el poder, de frente a otros grupos políticos. En los momentos de saturación de la agenda o de intenso involucramiento gubernamental no hay tiempo y disposición para atender nuevos asuntos. Sin embargo, debido a prácticas institucionales establecidas o a rutinas, administrativas, se abren periódicamente buenas oportunidades para llamar la atención y colocar asuntos nuevos o pendientes. Cada sistema político y oficina de gobierno tiene su calendario de atención y descanso, su horario de abierto y cerrado. Son oportunidades para aprovechar las elecciones políticas, las crisis de gobierno, la bonanza de (una agenda ecológica, en ocasión de epidemias y calamidades, una agenda exportadora a raíz de innovaciones tecnológicas); todo esto configura un patrón de receptividad gubernamental que contribuye a estabilizar y ordenar el carácter misceláneo y mudable de los reclamos y presiones sociales. Así, no es al azar la elaboración la agenda política.

En la formación de la agenda se puede descubrir que el gobierno es un aparato de dominación de clase, la hegemonía de una élite reciclada, una activa arena pluralista sin vencedores ni vencidos para siempre, la típica

transacción entre las camarillas burocráticas y políticas, el triangulo de hierro corporativo en acción, la representación imparcial de ciudadanos devotos al interés público, en virtud de sus intereses privados.

La figura del Secretario de Gobernación y los líderes de los partidos son los principales filtros para la tramitación de los problemas políticos Congreso en México, Se trata de un esquema que las circunstancias de la transición han impuesto para, que solamente algunos actores, con la suficiente fuerza, puedan ser considerados con sus demandas para su tratamiento en la discusión política formal, aquella que realmente genera cambios en la estructura política a través de ordenamientos legislativos que habrán de ser universales. Un ejemplo pudiera ser en este sentido lo logrado por las organizaciones de género, que pudieron incluir en la agenda política las reivindicaciones de la mujer, cuando se notó que era imperativo, dado su componente electoral.

En otras épocas, con otra clase de modelo económico predominante, con gran dinamismo en la intervención estatal, los gobiernos tenían que estar más expuestos a la presión de los grupos de interés y tuvieron que ser más solventes técnicamente en la solución de los problemas de asistencia pública y bienestar social. Al hacerse el gobierno cargo constitucional o políticamente de muchos problemas económicos y sociales de individuos o grupos, la referencia a teorías de explicación y a tecnologías de solución de problema fue necesaria y predominante. La política se desplazó hacia las políticas públicas, se consolidó la interdependencia entre política y administración y apareció el “político de políticas” (policy politician), expresándose esta actividad tanto al nivel de la planeación como de la ejecución, asignándose también funciones relativas a la gestión de la agenda política. Comenzó a desarrollarse en especial un énfasis hacia la Política Económica, que tuvo que hacerse manifiesto en función del modelo económico imperante.

Por ello, tanto las organizaciones sociales demandantes como de los gobiernos tuvieron que desarrollar un entendimiento progresivo, dado en virtud del enfrentamiento de intereses, en el cual se requería introducir un conocimiento orientado y aplicado cada vez más complejo, especializado, situación en la que desafortunadamente en los países subdesarrollados como es México, los medios masivos de comunicación y las instituciones educativas no contribuyeron del todo. Tenía que manifestarse una necesaria y crucial mediación técnica (y no solamente valorativa) entre sociedad y gobierno: la

racionalidad técnica a veces llamada peyorativamente tecnocracia, que a tantos preocupa y hasta irrita por consiguiente, la academia, los intelectuales, los despachos de consultoría, los laboratorios, las credenciales escolares, los programas de las instituciones de educación superior, las organizaciones profesionales (sociedades, barras, colegios) y además los medios, con mayor penetración gracias al desarrollo tecnológico, han resultado indispensables e influyentes<sup>78</sup>

Ahora bien, las redes de discusión de los problemas sociales están integradas por todos estos expertos y profesionales en específicos asuntos (fiscales, agrícolas, comerciales, ecológicos, educativos, comunicadores, de energía y de salud pública, etcétera), que actúan tanto en la sociedad como en el gobierno, que comparten conocimientos, tecnologías y habilidades, se comunican sistemáticamente y es deseable que tengan entendimientos que permitan avanzar la inclusión de las problemáticas en la agenda política. Aunque estas redes se entrelazan con la lógica de los intereses del grupo y con la lógica de gobierno de las autoridades, su especificidad y su superioridad es el conocimiento de la cuestión pública en cuestión pública en discusión.

Dichos especialistas, en la medida de sus capacidades de gestión y la ubicación que se les asigne dentro o alrededor del sistema político, tienden a estructurar las cuestiones de política y a diseñar las opciones de política con marcos de referencia similares, abogan por el mismo esquema de solución de problemas, conforman organizaciones bastante cohesionadas y relativamente autónomas respecto de los juegos del poder de los gobernantes en turno y de los intereses sociales organizados, debido a lazos educativos, respeto intelectual recíproco, trato profesional y distinción social con base a la reputación intelectual. Por consiguiente, es determinante su influencia en la formulación de la política, por cuanto son los que definen el problema, ofrecen información, construyen las opciones, escogen los instrumentos, establecen los criterios e índices de rendimientos. A la existencia de estas redes de expertos en las diferentes cuestiones que sociedad y gobierno enfrentan se debe principalmente que el acceso a la agenda y el proceso decisorio de la política se estructura establemente, no caóticamente. El patrón o estilo de hacer política (policy making) de un gobierno tiene una de las causas en las redes de expertos, particularmente en las sociedades informadas, educadas, exigentes, tan conocedoras de sus asuntos como el gobierno mismo<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> Aguilar, Luis F., op. cit. pp. 15-19

<sup>79</sup> Ibid.

Los triángulos de hierro y los gobiernos sugieren la idea de un conjunto estable de participantes unidos por un afán de controlar cerradamente los programas públicos que son de su interés económico. Las redes de cuestiones son casi enteramente su opuesto. Los participantes entran y salen constantemente de la red. No son grupos cohesionados por su deseo de dominio sobre un programa y tampoco hay alguien que controle enteramente las políticas y sus cuestiones. Cualquier interés material directo suele ser secundario con respecto a su involucramiento intelectual o emocional de la cuestión. Se retoma aquí la problemática mexicana acerca de la exclusión que se realiza con respecto a intelectuales que bien pudieran coadyuvar en el proceso de construcción política, pero que son excluidos, por diversas razones, que van desde el regionalismo hasta las descalificaciones de tipo subjetivo.

En el proceso de la política, se pasa a la etapa de la definición del problema una vez que ha sido calificado de público es decir ha sido multicitado en los medios como un problema, y ha sido aceptado en la agenda de gobierno. Pero, analíticamente, las dos etapas son interdependientes. Colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público, y sobre todo, tratable para el gobierno.

Entonces se establecerán las formas con las que pueden hacerse llegar a la opinión pública las cuestiones y sus componentes, con relaciones y características con el público en general, con referencia a su cultura e intereses, y el gobierno en particular, con referencia a sus restricciones e intereses, consideran ininteligibles, inaceptables o por lo menos inabordables. Hay formulaciones que contradicen las valoraciones básicas de numerosos grupos sociales y que trascienden las posibilidades legales de los gobiernos.

Difícilmente podría un gobierno democrático hacer suya una definición que no contara con el consenso político ciudadano, marchara en contra de la legalidad establecida, consumiera dudosamente los recursos por y escapara a formas de supervisión y cooperación social. La búsqueda de definiciones teóricamente consistentes, culturalmente aprobables y gubernamentalmente tratables es tan difícil como exigida en el campo del análisis y la recomendación de políticas. El problema se define mediante un proceso en el cual la cuestión, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública,

---

deviene a ser estudiada y discutida por los distintos agentes públicos en una forma comunicativa abierta.

Muchas son las preguntas en torno de los problemas públicos. ¿Por qué una determinada situación es considerada problemática? ¿Quiénes son los que dicen que algo es un problema y cuáles razones ofrecen? ¿Para quiénes es realmente un problema: cuántos y qué tan importantes son los grupos afectados? Más aún cuales aspectos de la vida resultan ser afectados y cual es la magnitud del daño? ¿Con referencia a cual criterio de valor (libertades y derechos humanos, mínimos de bienestar, leyes estatales, apreciaciones morales) se considera que ciertas situaciones son problemáticas y nocivas? Se trata de un problema aislado o resulta de otros problemas que ocasiona otros problemas?

En consecuencia, ¿Se trata de un verdadero problema o se está frente al síntoma de un problema más general, profundo y complejo? ¿Cuáles son las fuentes de información para comenzar a estructurar un problema: ¿Son fuentes confiables actualizadas? ¿Qué valor teórico-metodológico tienen los teoremas, modelos, estrategias analíticas, argumentos que se emplean para describir, clasificar, definir y explicar el problema? ¿Es el problema algo objetivo o es algo “sentido”, “construido” por los sujetos, con referencia a sus esquemas mentales y valorativos? En la definición de un problema, ¿entran sólo en juego procesos cognoscitivos o también y con cuál rango prejuicios, aspectos valorativos, preferencias? ¿Cuál es el criterio de corrección de la dimensión valorativa en la definición, conforme a las leyes establecidas, a los recursos disponibles, a los conocimientos accesibles?

Los problemas públicos no son sencillos, fácilmente solubles. En los estados contemporáneos, aún en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos tornadizos, conflictivos. Su alto grado de dificultad se debe, en gran parte, a que los privados y sus organizaciones suelen convertir justamente en públicos los problemas que ocasionan y que son incapaces de resolver con sus cambios competitivos y cooperativos. Muchos y graves son obviamente los problemas que los privados y sus grupos enfrentan, plantean y resuelven, sin convertirlos en problemas públicos. Muchos son los problemas que escapan al control de los privados en razón de su misma naturaleza, como serían las llamadas “fallas del mercado”, bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, asimetrías de información, y que se transforman por su importancia estratégica común en cuestiones públicas. Asimismo la debilidad de ciertos

consumidores y productores, incapaces de resolver satisfactoriamente sus problemas privados mediante intercambios entre privados, ocasiona que politicen sus situaciones de vida y transformen en públicos sus penosas dificultades particulares. El hecho es que por razones de seguridad, de equidad, de eficiencia en algunas ramas de bienes y servicios, el gobierno se hace cargo de problemas para cuya solución no siempre hay información y conocimiento y, sobre todo, tampoco consenso, colaboración o transacción entre los ciudadanos.<sup>80</sup>

Los problemas públicos han llegado a ser llamados problemas retorcidos, *wicked problem* malignos, embrollados, tramposos, toda vez que la intervención de los agentes interesados muchas veces no parte de una competencia equitativa. Es decir, problemas sin una formulación definitiva, sin criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución, cuya solución nunca es verdadera o falsa sino buena o mala y carece además de una prueba inmediata o resolutoria, sin definición absoluta, frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia. Problemas cuya complejidad y alternativas de solución se incrementan en la medida que se profundiza la intervención estatal y la sociedad se acostumbra a considerar que la única manera de abordarlos es por la vía de la intervención del Estado.

Un ejemplo mexicano de *wicked problem* ha sido el caso del desafuero del jefe de gobierno del Distrito Federal,<sup>81</sup> que partió de un intento de descalificación política, pero también de una contestación equivocada a la demanda poblacional de cese a la impunidad. En este asunto, se trató de mezclar una intención política no precisa con una demanda sentida de la población, lo cual tuvo como resultado un aumento en el descontento popular y una situación de impasse político que en su momento no podía ser resuelta.

Los gobiernos que con ejemplares intenciones se hicieron cargo de los muchos y graves problemas sociales han llegado a la conclusión de que muchos de esos problemas escondían dimensiones (éticas, religiosas, culturales, psicológicas) inmanejables, escurridizas a los instrumentos gubernamentales y más aún, se dieron cuenta de que con su intervención

---

<sup>80</sup>Ibid.

<sup>81</sup> Jefe de Gobierno del D.F. Andres Manuel López Obrador, caso controvertido en que para algunos fué argumento para eliminarlo de la competencia para las lecciones presidenciales del 2 de julio de 2006, mientras que para otros es legal el procedimiento para que se cumpla con la ley., Garduño R. y Méndez E. La Jornada, 17 de febrero 2006.

habían provocado problemas nuevos y más espinosos. No todos son de naturaleza política y, sobre todo, no todos son materia de intervención gubernamental. El instrumental de los gobiernos es limitado –leyes y disposiciones coactivas, asignación de recursos, información frente a problemas cuya solución total resolutoria, implica cambios sociales y culturales de tiempo largo. La política y los gobiernos no pueden cosechar éxitos en aquellos problemas sociales, donde la ciencia, la religión y la ética han fracasado. Se trata de situaciones en donde el componente de la elección individual es insoslayable para la solución del problema. Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos “no hay solución sino re-solución” es decir, concertación social, hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática y participativa de todos los actores.

Si además, en conexión con una larga y sustentable tradición epistemológica, se acepta que los llamados problemas no son datos externos, realidades objetivas, sino “construcciones”, datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan.

El problema público manifiesta toda su complejidad y variabilidad, particularmente en el marco de sociedades abiertas, plurales y gobiernos democráticos. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación de determinados valores o determinados valores cognoscitivos de los sujetos que los viven. Les es propio entonces una naturaleza subjetiva, relativa, y artificial. No hay problemas “en sí”. No existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas, de la realidad. Hay sobrada evidencia de cómo las mismas situaciones de la comunidad política (robos asaltos, drogadicción, contaminación, educación y salud pública) sean calificadas y clasificadas de diversa manera por los diversos grupos con diversos intereses y poderes. Para algunos es problema, para otros no; para unos el problema es de alta prioridad, para otros es asunto de rutina. Se debate acerca de los pasos para resolver el problema y acerca de si su definición y planteamiento es correcto, de que manera pueda resolverse. El problema de definición de los problemas públicos es entonces doble. Por un lado, enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consenso; por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.



Por su naturaleza construida, los problemas que interesan a las políticas públicas “son productos del pensamiento que actúa en torno a elementos de la situación problemática que han sido analíticamente abstraídos de situaciones. Lo que nosotros experimentamos son situaciones problemáticas; no experimentamos problemas que, a la manera de los átomos y las células, que son concepciones de una realidad a la cual se accesa sólo por determinado método. Independientemente de cómo se establezca, argumente y articule, esta distinción hay muchas maneras en la epistemología y sociología del conocimiento, hay que distinguir claramente en la expresión “problema” del lenguaje ordinario dos niveles: el problema que se vive y el problema cognoscitivo.

Las “situaciones problemáticas”, efectivamente son hechos sociales vividos u observados por el sujeto que se encuentra inmerso en la colectividad y que al ser valorados dan por resultado en ella decepciones, que implican emociones negativas de reprobación y de malestar. Se trata de discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas, muchas veces situaciones que son propuestas por la misma propaganda política, entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea ocurriera, entre el ser y lo que “debiera” ser.

La vida en sociedad está llena de estos problemas vitales o situaciones problemáticas. Los individuos y los grupos en su interacción experimentan, necesidades, problemas, conflictos, en el momento en que sus experiencias chocan con sus preferencias, no importa cómo éstas se hayan formado en su personalidad o en sus organizaciones, bien sean ordenadas o confusas, racionalmente sustentables o simplemente fantasiosas. Los “problemas” tienen, en cambio, una naturaleza más que vital o valorativa, son construcciones lógicas, que articulan, ordenan, los datos y elementos que la tensión entre la realidad y el deseo liberó y los reúnen en una definición.

La valoración que se hace de las necesidades populares mediante los estudios de opinión, son de vital importancia para el conocimiento de las situaciones problemáticas que deben ser resueltas por los agentes de gobierno. Un ejemplo claro en México de esta situación es la constante que se está dando con respecto a los linchamientos de delincuentes, que constituyen una forma de expresar el hastío por la impunidad delincuencia. En este contexto, la intervención del gobierno no ha sido clara y limitante, pues los hechos de esta índole se van multiplicando por toda la república.

Como en la vida privada, también en la pública se definen y plantean problemas para resolverlos. Hay una interdependencia conceptual entre el problema y la solución. Los problemas se plantean, se estructuran de manera que tengan una respuesta, sean solubles. A manera de ejemplo, los problemas que debían responderse en los textos de matemáticas y física eran problemas que tenían respuesta, habían sido contruidos desde una solución específica correcta que incorporaba las reglas y las operaciones de solución. La solución forma parte de la misma definición del problema.

Desde el punto de vista educativo, es insostenible, contradictoria, la noción de problemas irresolubles. Para hablar de estos casos prefiero usar expresiones tales como misterio, enigma, fatalidad... Por consiguiente, definir un problema significa “crear el problema, en línea con la tesis organizacional conocida de soluciones en busca de problemas”. “Crear un problema consistente en encontrar un problema acerca del cual se puede y debe de hacer algo”. “El análisis de políticas consiste en crear problemas que los especialistas en toma de decisiones pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control y al tiempo que disponen”.<sup>82</sup>

Si definir un problema es plantearlo, desde cualquier estudio epistemológico es “estructurarlo”, de manera que pueda comprenderse y en esa medida tener solución como resultado de una acción socialmente concertada, los problemas públicos no son excepción. Deben de ser planteados, estructurados, de manera que sean abordados con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición. Su planteamiento es determinante para la solución. La manera como se ha definido el problema, el tipo y número de preguntas que implica, lo constituye en soluble o irresoluble.

Hay que hacer notar las características deseables en la estructuración de problemas políticos. Los problemas bien estructurados se distinguen por tener características precisas, cuentan con un criterio preciso para comprobar un proceso mecánico para aplicar un cierto criterio resolutivo; tienen un “ámbito del problema”, la fase inicial del proceso resolutivo, el inicio de la contemplación de incluir el problema en la agenda, que puede ser representado en un estado inicial, intermedio y final del problema; pueden iniciar las

---

<sup>82</sup> Wildavsky, Aaron. *The Politics of the Budgetary Process*, Second edition, p. 205, Little, Brown Boston, MA 1974.

operaciones que de manera correcta llevan de un estado al otro del problema; ofrecen la información necesaria para realizar las operaciones de cálculo y transitar de un estado al otro.

#### **2.2.4. Tipos de agendas.**

Ya se ha dicho que la formación de la agenda es un proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas. Existen distintas visiones sobre la agenda, dependiendo de los actores que intervienen en ella la agenda sistémica o constitucional y la agenda de gobierno o institucional; también es parte de el conglomerado de asuntos la pseudo agenda que más adelante definimos

##### **2.2.4.1. La agenda sistémica.**

Consiste en todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política local, estatal y nacional tendrá una agenda sistemática. Tal vez una de las tácticas más devastadoras y perversas que pueden utilizarse para impedir que un asunto llegue a la agenda sistémica consiste en negar que se encuentra dentro de las fronteras de la autoridad gubernamental, a pesar de que pueda tratarse de una necesidad sentida de un sector importante de la población, que en su momento su inclusión podrá ser esgrimida por los adversarios políticos del grupo en el poder.

La agenda sistémica siempre será más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada. Se podría la hipótesis general plantear que cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, sistémica e institucional mayor será la intensidad y frecuencia del conflicto dentro del sistema político.

Este desde luego, es únicamente uno de los significados del término. También puede utilizarse para denotar un conjunto de partidas concretas específicas, (revisar directivas de institución o Plan de Desarrollo interno), programadas para consideración activa y seria por parte de un organismo

institucional particular a cargo de la toma de decisiones. Serían ejemplos los calendarios legislativos y de la orden del día de una corte. Consideraremos las agendas constitucionales así como lo que podría llamarse la agenda sistemática para controversia política.

Cobb y Elder<sup>83</sup> Han ofrecido un modelo integrado del proceso de formación de la agenda sistémica o pública desde la premisa de los conflictos de grupo, preguntándose cómo los conflictos logran dilatar su “alcance, intensidad y visibilidad”, al convertirse en asuntos públicos y demandar la intervención gubernamental. Para que un asunto tenga acceso a la Agenda necesita cumplir tres requisitos:

1. Que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público.
2. Que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y
3. Que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

Aunque muchos aceptarían que la materia de la agenda puede ser una demanda o necesidad no necesariamente conflictiva, el modelo parte con la idea de la conflictividad actual o potencial de un asunto en la comunidad política es factor que favorece su expansión y difusión. Asuntos inofensivos, que no desatan enfrentamientos, quedarán circunscritos en su localidad y pasaran inobservados. Sólo demandas, asuntos, reivindicaciones, problemas, actual o potencialmente conflictivos, son los candidatos. Deben convertirse en un issue, en una cuestión de carácter controvertido y polémico: “un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre asuntos de procedimiento o sustantivos, que tienen que ver con la distribución de posiciones o recursos”.<sup>84</sup>

#### **2.2.4.2. Agenda institucional.**

---

<sup>83</sup> Cobb, Roger Et al, op. cit. pág. 127.

<sup>84</sup> Ibidem., pág. 111.

Puede ser definida como ese conjunto de asuntos “explícitamente” expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones, por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos expuestos ante cualquier organismo gubernamental a nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda Institucional. Lo explícito hace referencia a un asunto que involucra acción o alternativas de política o simplemente la identificación de un problema que requiere cierta acción.

En cada orden de gobierno ha de existir una entidad responsable de llevar la agenda y de incluir los temas. Así también, esta entidad buscará el contacto con todas aquellas instancias que tengan el mismo tema en su agenda política.

#### **2.2.4.3. Pseudo-agenda.**

Cualquier forma de registrar o reconocer una demanda sin considerar explícitamente sus méritos. Los encargados de la toma de decisiones frecuentemente utilizaran esa agenda para calmar las frustraciones de grupos electoreros y para evitar las ramificaciones políticas de una omisión en el reconocimiento de la demanda.

De hecho, pueden existir discrepancias considerables entre ellas. Se podría plantear la hipótesis general de que cuanto mayor sea la disparidad, mayor será la intensidad y frecuencia de conflicto dentro del sistema político. Debido a la inercia presente en cualquier sistema, las agendas institucionales siempre permanecen en cierto grado atrás de la agenda sistémica por ser más general en todos aspectos, por lo cual no aterrizan sus objetivos y muchas veces se pierde entre otras demandas similares.

La distribución e interacción de las agendas plantea dos órdenes de cuestiones teóricas. El primero, relativo a la agenda sistémica, busca saber como determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, alcanzar la calidad del “problema público”. El segundo orden, relativo a la agenda específica del gobierno, la institucional, busca saber como determinados asuntos y problemas, independientemente o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, logran obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención. Obviamente habría un tercer orden de cuestiones, relativo a la averiguación de las relaciones que corren, pueden o deben correr entre las

dinámicas de las dos agendas. Dejando de lado esta tercera cuestión, en la primera es fundamentalmente la pregunta de cómo conflictos, necesidades y demandas de grupos particulares se convierten en asuntos públicos en el doble sentido de que suscitan el interés general y terminan por ser considerados de interés general; es el clásico problema político de la “generalización de intereses”: La segunda cuestión, más cerrada al comportamiento del gobierno, se pregunta cuál es el proceso de decisión por el cual el gobierno determina la estructuración de su agenda, Cómo decide tal o cual asunto (público o no) deba ser incorporado a su agenda; en mucho, como veremos, tiene que ver con la “definición de los problemas” y las “oportunidades de elección.

### **2.2.5. Contenido de las agendas formales.**

Los asuntos de la agenda formal pueden dividirse en dos categorías principales: asuntos antiguos y asuntos nuevos. Los asuntos antiguos son aquellos que tienen delineadas alternativas de acción caracterizados de dos componentes: primero como asuntos habituales que incluyen aquellos que aparecen para revisión regular. Dentro de los asuntos viejos, están los recurrentes, aquellos que ocurren con cierta periodicidad y no necesariamente aparecen a intervalos regulares. Los asuntos nuevos son aquellos que se incluyen de manera impulsiva, derivados de un proceso determinado por las fuerzas políticas y el orden de atención.

Con respecto a los asuntos nuevos, el equilibrio de fuerzas sociales que fluyen, si no es que controlan el contenido de la agenda política en cualquier momento, está necesariamente inclinado en ventaja de algunos y en desventaja de otros, sobre todo cuando la estructura de gobierno es lo suficientemente represiva como para impedir que los opositores coloquen asuntos en la agenda. ¿Cómo puede cambiarse este equilibrio y en que consecuencias? a menos habrá de asumirse el término agenda para hacer referencia a un conjunto general de controversias políticas que en cualquier punto del tiempo se contemplarán como aptas para quedar dentro del rango de asuntos legítimos que ameritan a la atención del sistema político, esto si se presume de que se está operando un sistema democrático y que luego entonces democratiza<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Democratización entiendo como el proceso de ampliación de los derechos de los ciudadanos para la formación de opciones cualitativas consideradas de igualdad. O'Donnell Guillermo et, all. *Transición desde un gobierno autoritario*, America Latina 2/a ed.,ed. Paidós, Barcelona. 1994 pp.15-30

Este, desde luego, es únicamente uno de los significados del término. También puede utilizarse para denotar un conjunto de partidas concretas, específicas programadas para consideración activa y seria por parte de un organismo institucional particular a cargo de la toma de decisiones. Serían ejemplos los calendarios legislativos y el orden del día de una corte. Consideramos las agendas constitucionales así como lo que podría llamarse la agenda sistémica para controversia política.

Recapitulando, por formación de la agenda se entiende entonces, el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. La importancia del proceso se debe básicamente a dos hechos. Primero, la capacidad de atención de los gobiernos es limitada; son siempre más los asuntos que tiene pendiente el gobierno los cuales considera efectivamente como prioritarios. Segundo, los problemas de una política no son datos a priori, sino más bien asuntos por definir.

Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y es propiamente un asunto de “interés público”, esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos. Los problemas son valoraciones humanas. Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad. Ahora bien, dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la Agenda no es tanto cuales problemas serán tomados en consideración, sino como serán definidos.

Muchos asuntos importantes, sustentables como públicos, se desvanecen si no logran captar la atención y adquieren visibilidad, difusión y aceptabilidad en la comunidad política o se les descalifica como ajeno y contradictorio a la letra y el espíritu constitucional. El sistema político, por su constitución y por sus corrientes de opinión, tiene fronteras precisas que filtran los conflictos y los problemas, los califican y descalifican, los valoran o rechazan.

Esta selectividad del sistema político es determinante para que las demandas avancen y convencan al gobierno de su validez. Normalmente. Los gobiernos reflejan en sus actos los límites, las tendencias y hasta las proclividades del sistema político que conducen. En oposición, puede haber gobiernos, normalmente renovadores y reformistas, que introducen a su

agenda institucional asuntos potencialmente estigmatizables y fáciles objetos de crítica desde la agenda pública establecida, convencional. Pero la innovación es un reto que todo gobierno ha de enfrentar al incluir sus temáticas en la agenda si se desea avanzar en la construcción política.

La naturaleza y dinámica de la agenda sistémica e institucional es diversa y puede llegar a ser riesgosamente discrepante. La agenda sistémica tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la “contaminación”, la “pobreza extrema”, la “Seguridad Nacional”) y que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a entender. En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tienen armas específicas, concretas y acotadas, indicando y definiendo problemas precisos (el “síndrome de inmunodeficiencia Sida”, el “analfabetismo”, el “narcotráfico”).

#### **2.2.6. El Problema de la estructuración de la agenda.**

Los anteriores estudios dentro del contexto de las ciencias políticas se han enfocado en el problema de la estructuración de la agenda vinculando procesos sociales, es decir, procesos extragubernamentales aunque no necesariamente procesos no gubernamentales, ya que es lógico que en todo momento existirá una atención del gobierno, en función de los alcances de su propia función de inteligencia, de la acción política que realizan los distintos grupos de presión. Proporcionan en gran medida el material primordial para la toma de decisiones políticas. A fin de entenderlo, es necesario estudiar los determinantes de las agencias políticas. Este examen subrayará la importancia de los problemas de la creación y acceso de los puntos en cuestión y proporcionará un conveniente punto de partida para nuestro análisis. Se consideran aquellos enfoques que se centran en los objetos de:

Sistema,

Poder,

Toma de decisiones, y

Grupos de interés o agrupaciones.



Para los propósitos del presente trabajo, es particularmente ilustrativo el trabajo de Easton: *A System Analysis of Political Life*<sup>86</sup>. En él, se intenta clarificar la naturaleza de las entradas al sistema. De estos dos tipos de entradas (demandas y apoyos) las demandas pueden concebirse como una variable central por el simple hecho de que sin ellas, no habría literalmente ocasión de llevar a cabo la toma de decisiones obligatorias para una sociedad”. El autor afirma que Las demanda se generan a partir de necesidades a través de un proceso de politización. Es decir, una necesidad se convierte en una demanda cuando se exige una decisión autorizada con respecto a esa necesidad.<sup>87</sup>

Una significación importante del Poder Político es precisamente el ser poseedor de la llave de inclusión de temas a la agenda política. Por ello, en un sistema político de división de poderes, cualquiera de los tres pudiera ser capaz de tener acceso a esa agenda y empujar a que los otros dos poderes tomen parte en el avance hacia el tratamiento de los temas agendados y su resolución.

La toma de decisiones en un sistema democrático con división de poderes es excluye de un tratamiento autoritario, pero que debido a las facultades y prerrogativas que tiene el poder ejecutivo por ley y las que se pueden darse por decreto, hace que se puedan imponerse alguna o parte de sus decisiones, en el primer caso la agenda, se lleva a cabo en virtud de la discusión política y la concertación que le sobreviene. No puede operarse la agenda sin la consideración de todos los agentes políticos que en ella intervienen, aunque algunos de ellos simplemente la descalifican o la minimizan.

Así, los grupos políticos son capaces de formular la agenda desde diferentes frentes y se va armando una construcción social. En teoría, el gobierno habría de actuar en un estado ideal de distanciamiento con respecto a los agentes políticos y grupos de presión, coadyuvando a la concertación que permita la inclusión de temas y su resolución en la agenda política.

Esto no significa que una demanda necesariamente habrá de llamar la atención de la agenda sistemática o de cualquier otra agenda formal en particular (en estos casos estamos llamando en términos generales como

---

<sup>86</sup> Easton David, “*Categories for the Systems Analysis of Politics*” in Bernard Susser, *Approaches to the Study of Politics*, 1992 with introductory essay by Bernard Susser, New York, Wiley 1965.

<sup>87</sup> *Ibíd*, p. 48.

sinónimos a las agendas formal o sistemática) De hecho, lo más probable es que muchas demandas nunca lleguen más allá de los límites del sistema político.

Una forma importante como una demanda puede ganar la atención y exigir un lugar en la agenda de las personas autorizadas, de los hacedores y ejecutores de políticas públicas, es por medio del proceso de su transformación a tema de discusión. La conversión de una demanda en un tema de discusión sirve para aumentar la visibilidad de la demanda ante la opinión pública y tiende a movilizar a grupos que anteriormente no intervenían, quienes ahora visualizan intereses propios en aquella demanda que parecía tan ajena, prestando así mayor peso a la demanda, contribuyendo a la estructuración del problema y apoyando su inclusión en la agenda más general. En otras palabras, que una demanda aislada se transforme en un punto de discusión significa esencialmente elevar la demanda a un estatus sistemático de agenda. En el proceso, también se activan contra demandas. Toda esa actividad ocurre en varios puntos que limitan al sistema político y los subsiguientes inherentes.

La cristalización de demandas en puntos relevantes de discusión en el sistema político. Se afirma que ha de estudiarse la intensidad de las demandas, implicando que la convicción de los partidarios y el número que comparte una creencia son componentes importantes en términos de alcanzar el acceso a la agenda. Otras consideraciones relevantes son la extensión en la cual se filtran las demandas a través de instituciones intermediarias como los medios masivos y el número de resoluciones de grupos que reflejan un interés particular.

Como conclusión a éste capítulo, cabe cuestionarse la forma en que los problemas relativos a las fuerzas armadas, que aparecen ajenos a los de la sociedad en general, puedan incluirse en la discusión pública que permita una integración a la agenda institucional más general. En principio, hay que considerar que su inclusión depende de la concepción que la opinión pública tenga de los problemas de seguridad nacional y de cómo las fuerzas armadas forman parte de ellos.

## CAPÍTULO III

### PROBLEMAS MILITARES ESPECÍFICOS DE LA AGENDA PÚBLICA

En capítulos anteriores, se ha considerado el proceso político en su aspecto de inclusión de temas en la agenda política. En particular, este capítulo aborda la perspectiva del poder<sup>88</sup> y cómo deben ser tratados ciertos temas que a juicio del sustentante son los que se encuentran identificados con las fuerzas armadas y afectan más la institucionalidad y en cierta medida el proceso de transición política, en virtud de que hasta hace poco tiempo vivíamos en el país un régimen autoritario<sup>89</sup> con partido dominante. Reafirmandose y concretándose el concepto de poliarquía<sup>90</sup>.

Con lo anterior, en este capítulo se indica la problemática particular del Ejército mexicano y la necesidad de su inclusión en la agenda política nacional. Para ello, se hablará también del enfoque de poder, de decisiones, de grupos y del manejo de conflicto.

Así también, se señalarán temas específicos sobre el Ejército Mexicano que deben ser incluidos en la agenda pública, tal como su papel en los Derechos Humanos, el combate al narcotráfico y lo que corresponde al Estado Mayor Presidencial.

#### **3.1 Problemática del Ejército Mexicano.**

La problemática del Ejército Mexicano es amplia y diversa. Está referida a un conjunto de variables que devienen de la sociedad entera<sup>91</sup> por

---

<sup>88</sup> “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” Weber, Max: *Economía y Sociedad*, V. 1, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, p. 43.

<sup>89</sup> Escobedo, Juan Francisco. *Resonancias del México autoritario*. Universidad Iberoamericana, Biblioteca Francisco Xavier Clavigero. 2000. México.

<sup>90</sup> El término "poliarquía" es acuñado por Robert Dahl, y entre las diversas formas de entenderla el mismo autor la ve como forma de control político que modifica conductas de los grupos que pretenden obtener el poder y el gobierno mediante triunfos en elecciones. Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*. Ed. Paidós. 1992. Madrid.

<sup>91</sup> En el discurso que pronunció el secretario de la defensa nacional con motivo del día del soldado: “Desde sus inicios , este ejercito nuestro ha estado integrado por mexicanos de todas las entidades federativas , de

que sus integrantes son de extracción del mismo pueblo, cuando se asocian con delincuentes por ejemplo, como consecuencia de muchos años de intolerancia, autoritarismo, corrupción e impunidad. A través del tiempo, se han hecho manifiestos un sinnúmero de eventos críticos, en una compleja mezcla de hábitos, virtudes, valores, costumbres, culturas regionales e incluso aciertos y actos heroicos poco conocidos como los que suceden cuando dan auxilio a la población civil en casos de desastres.

Dentro de esta caracterización del Ejército Mexicano, es preciso identificar el ámbito de la intolerancia, que significa prohibir o descartar cualquier conducta que se desapruueba. Esta definición comporta diversas cuestiones de conciencia, considerando que el ejército, tiene una estructura autoritaria y rígida, la intolerancia se aplica no solamente a su interior, sino que se proyecta hacia las categorías sociales que le atraviesan.

La presencia de la intolerancia, corrupción, impunidad y sobre todo la rigidez, entre otras cosas han convertido en la piedra angular de las fuerzas armadas en nuestro país. Así se observa una institución legitimada, donde se puede ver una constante que se produce y reproduce incesantemente: el autoritarismo. De esta manera, la sociedad y sus élites, con fuertes tendencias autoritarias se expresa en los sujetos que componen a la institución armada.

Cabe indicar que existe una visión objetiva proveniente del exterior acerca del autoritarismo; esta clase de análisis siempre es gravoso para el gobierno. “En México hay un serio problema de impunidad y de administración de la justicia”, aseguró en su momento la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson<sup>92</sup>.

Lo anterior, fue dicho precisamente en el centro del poder mexicano, en el salón Venustiano Carranza de la Residencia oficial de los Pinos, agregando que “en el país existen tortura, detenciones arbitrarias, violaciones de los derechos humanos y acoso a los activistas de las garantías individuales”.<sup>93</sup>

Con ello, el Ejército Mexicano puede ser visto como entidad de control que le permite una observación detallada y articulada, que funciona como lupa

---

todos los credos, de todas las líneas étnicas, mujeres y hombres de la mas variada condición social y con la mas variada gama de oficios , profesiones, conocimientos y aptitudes” 19 de febrero de 2007, El Universal, 20 de febrero 2007, concepto, en su fondo repetido y reiterado por cada secretario de la SDN en turno

<sup>92</sup>Martínez, Sanjuana, Amnistía Internacional: “Lo de Chiapas, un nuevo capítulo de impunidad que existe en México”, Proceso No 902, 4 de febrero de 1994, pp. 14-16

<sup>93</sup> Lectura del *Resumen sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, hecha por la relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas, México, febrero de 2000. La Jornada 28 de febrero 2000.

de algunas conductas sociales, si bien carece de una eficacia interpretativa, lo que da lugar a un aparato disciplinario que, aunque suene perverso, permite ver una determinada totalidad social permanentemente.

De igual forma, el Ejército Mexicano, como instrumento indispensable para el gobierno, tiene el papel de vigilar y en su caso capturar y en algunos casos castigar a todo individuo y organización que salga del marco legal establecido como son algunas leyes específicas tales como la Ley Armas de Fuego y Explosivos, y aquellas que se refieren al narcotráfico entre otras. Sin importar las razones que tuvieran los particulares o militares para ello y teniendo la posibilidad de aplicar la fuerza, y la violencia, entre otros medios coercitivos.

Cuando fluía la información sobre el alzamiento armado en Chiapas, la Coordinación de Comunicación Social del Estado informó:

“...se trataba de tan sólo 200 hombres cuyos planteamientos no habían sido precisados y que había disposición para atenderlos, para analizar sus reclamos y en lo posible atender sus demandas...”

Cuando hay un enfrentamiento como el que se presentó en 1994, de manera tradicional, el Estado siempre busca descalificar a sus enemigos, minimizarlos, asociarlos a lo que se concibe como “enemigo social”. Siguiendo el asunto de Chiapas que ilustra el papel coercitivo del Estado, el Gobierno Federal puso a los rebeldes del Ejército Zapatista de Liberación nacional, EZLN en principio, como condición para el cese al fuego: la deposición y entrega de las armas y la devolución de los rehenes y secuestrados (sic) – entre ellos el general retirado y exgobernador de Chiapas, Absalón Castellanos, el cese de las hostilidades y la identificación de los dirigentes<sup>94</sup>.

Cabe indicar que la dimensión autoritaria no se trata solamente de la coerción de la violencia manifiesta de quienes mandan. Es en realidad algo que concierne también a quienes obedecen, cuya obediencia debida es más compleja y sutil que la que se supone un acatamiento forzoso del ordenamiento social, por la vía de la imposición de la autoridad.

---

<sup>94</sup> Proceso No 945, pp 6-14

La disciplina tiene como resultado individuos que son, tanto objetos como instrumentos de su ejercicio y el éxito de dicho poder disciplinario se debe a estrategias simples como son la inspección jerárquica, la sanción coercitiva y la supervisión.

Se dice que la disciplina hace del cuerpo humano un vehículo obediente y útil, aumenta las fuerzas del cuerpo y disminuye esas mismas fuerzas de resistencia al ordenamiento. La disciplina conduce a una observación minuciosa del detalle, el control y la utilización de los hombres abre, paso y conlleva un conjunto de técnicas y procedimientos.

En este sentido, el Ejército Mexicano espera una obediencia absoluta de sus miembros y cualquier desviación es reprimida. Se consideran actos de desobediencia realizar ejercicios comunicativos fuera de la cadena de mando, hacia la opinión pública.

La expresión de la opinión que se genera desde las fuerzas armadas, solamente puede ser realizada por determinados voceros autorizados y cualquier otra persona que surja ante la opinión pública es considerada insubordinada y pierde su carácter oficial, teniendo como consecuencia la desautorización inmediata de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Lo anterior, en cierta medida, vulnera los derechos universales a la libertad de expresión que cualquier individuo, aunque sea militar, existen muchos casos en este sentido, aunque el más sonado es el del General José Francisco Gallardo Rodríguez.

Por otro lado, al hablar de una interrelación entre los componentes del Ejército y la población civil, se hace evidente el reflejo de un proceso histórico; si se observa diariamente a los medios, se encuentra que los problemas de tipo castrense no se dan en un contexto militar exclusivo sino que rebasan a éste, produciendo inconformidades, insatisfacciones, delincuencia común, crimen organizado, narcotráfico, violación de derechos humanos, etc., tanto en la población civil como entre los militares, o una combinación de estos, a esto habría que agregar aquellos actos del servicio que se extralimitan, es decir, acciones “oficiales” de facto como los que se ejecutan cuando en una misión determinada hay una acción fuera de lo establecido por la ley.

Se sabe que algunos integrantes del ejército y civiles se asocian para violar leyes y preceptos en detrimento de la sociedad civil y de la institución armada, tal es el caso del narcotráfico que afecta a la institución, a personas civiles, además de los que se realizan al interior de los cuarteles y en diversas estructuras jerárquicas como son el abuso de autoridad sobre los subalternos, anacronismo en sus reglamentos y estatutos, así como acciones de facto que no se ajustan a una nueva realidad o a la realidad que se vive hoy en México, inmerso en una comunidad internacional donde se deben observar a cabalidad los Derechos Humanos, con medios informativos sin las restricciones de antaño.

Incluso, se hace manifiesto ya el debate entre algunos de sus miembros y autoridades castrenses de manera inédita, expresándose abiertamente y ante la sociedad civil. Inconformidades que son castigadas excesivamente y no obstante, muchos militares siguen corriendo el riesgo de hacer públicos los abusos y la corrupción de los mandos superiores.

En suma, ha habido un gran esfuerzo intelectual por obtener y publicar información aun cuando esta es negada por las autoridades militares; poco a poco, con mayor afluencia durante los últimos sexenios, han salido a la luz publicaciones reveladoras como la de Julio Scherer García, evidencias guardadas tan escrupulosamente por tantos años posteriores al movimiento del 68<sup>95</sup> sic, por ejemplo, se va armándose un rompecabezas histórico, pero no aceptado ni negado oficialmente, información que se publica por periodistas e investigadores que hace necesario el estudio del tema del ejército, en la llamada “apertura democrática,” y luego entonces el debate de la agenda política nacional para modernización de las instituciones entre ellas por supuesto el Ejército Mexicano

### **3.2. Inclusión de la problemática en la agenda política, la participación social.**

Cabe recordar que en todo caso quien presentará algún proyecto para reformar a esta institución, corresponde al poder ejecutivo, o bien, la cámara de diputados pero cabe cuestionarse qué agente político tratará de exponer el tema y el conjunto de asuntos del ejército, ya que se desconoce legalmente a quién corresponde hacer y llevar la agenda con los lineamientos de los cuales

---

<sup>95</sup> Scherer, Julio, Et al, Parte de guerra.- Tlatelolco 68, ed. Nuevo Siglo Aguilar, 1999

hemos hablado y que oficialmente se tomaran como si correspondiese de su jurisdicción.

Desde las fuerzas armadas, hay una posición en la que se rechaza abrir el pasado y se mantiene ante la opinión pública un criterio aparentemente objetivo y apolítico. Para la inclusión de esta temática en la discusión política nacional, es necesario realizar una reflexión acerca de la importancia de la participación ciudadana en el ejercicio democrático en todos los ámbitos regionales.

Recientemente, la participación social se percibe y ha podido ser empleada incluso en la gestión pública que apunta a incentivar el desarrollo social, en virtud de las demandas de la población. Los argumentos para justificar esta acción de escucha social van desde aquellos que la plantean como un instrumento eficaz para generar cooperación, motivación y capacidad práctica para la solución de problemas<sup>96</sup>, hasta aquellos que la plantean como una forma de trabajo e integración cultural propia de ciertas comunidades, involucrando valores y tradiciones políticas e históricas.<sup>97</sup>

La experiencia política mexicana indica un enfrentamiento entre los agentes de opinión del ejército y aquellos que desean abrir la información de las cuestiones castrenses, que incluso lleven a juicio a personal militar por excesos cometidos en determinadas épocas, tal como los operaciones y acciones ocurridas en 1968 y 1971, 1994, la corrupción relacionada con el narcotráfico.

La implementación de esquemas de participación ciudadana genera una dinámica propia, que difícilmente puede controlarse o manipularse. Desde la visión del poder, suponer que el generar o impulsar esquemas participativos por sí mismo es administrativa, económica y políticamente adecuado y que esto generará resultados materiales y colectivos inmediatos, puede parecer utópico.

Existen sin duda, beneficios tangibles e intangibles de la participación que pueden resultar muy engañosos desde el momento en que se comprende que la participación y organización social no son instrumentos administrables

---

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Rivera, Lilitiana. *Dinámica sociopolítica local: Entre redes y actores. El caso de Xico, Veracruz*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. FLACSO. México, 1996.



y controlables.<sup>98</sup> En los siguientes apartados se examinarán algunas de las perspectivas desarrolladas en las ciencias sociales que son más relevantes al tema en cuestión.

### 3.2.1. El enfoque del poder.

Se dice que la sociedad *empodera*<sup>99</sup> al Estado y luego al gobierno<sup>100</sup> para que se encargue de la construcción de la agenda política; de ahí que se conciba al Estado moderno como un Estado mandatario que recibe poder.

Desde tiempo atrás, el poder ha sido un concepto central en el análisis político. Algunos teóricos argumentan que el estudio de la política es esencialmente el estudio del poder. El concepto mismo es amplio y en ocasiones nebuloso. Así también, el poder no es una entidad pasiva, es más bien una categoría del ejercicio político.

El poder es además un concepto relacional; es decir, su referente no es un atributo concreto o un agregado de características, sino el carácter de un tipo particular de relación entre entidades. Los atributos específicos se vuelven relevantes únicamente en su contexto relacional.

De igual forma, el poder es una relación en la cual una persona tiene la capacidad para efectuar modificar o conformar en alguna forma las acciones de otra. Esta capacidad puede surgir del carácter o naturaleza relativos de las unidades, la situación o el contexto.

Todos los conceptos como sinónimos de poder (por ejemplo: control, influencia, autoridad) parecen estar caracterizados por esta propiedad relacional básica y son distinguibles, si acaso, por las circunstancias particulares que dan origen a esta relación.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Vazquez, Federico: *Ciudadanía y Gestión Pública Democrática en América Latina*, México, Centro Latinoamericano de la Globalidad, CELAG, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2004.

<sup>99</sup> Este es un neologismo derivado de la palabra inglesa *empowerment*, que cada vez está más en boga, significa, de acuerdo al Oxford Dictionary “darle a alguien el poder o la autoridad de hacer algo

<sup>100</sup> Gobierno: Es la estructura organizada asumida por cada país para el ejercicio del poder del Estado. Gobernar implica la toma de decisiones apropiadas para llegar al objetivo planteado. Norberto Bobbio., *Diccionario de Política*, FCE.

<sup>101</sup> Cobb, Roger Et al, op. cit. p.40

Las formas indirectas a través de las cuales se ejerce el poder llegan incluso a la ejecución de acciones, tales como el control de la información y las comunicaciones, restringiendo así lo que considera y lo que no considerarán los encargados de tomar decisiones, lo cual tenderá a influir en la conformación de la agenda política.

La influencia en el proceso de estructuración de la agenda, tanto en términos de cuáles asuntos se consideran y cómo se definen, claramente pertenece a esa categoría. Aún cuando los encargados de tomar las decisiones o las unidades que la ejercen no siempre las reconozcan consciente o explícitamente, esas formas de control tendrán una marcada influencia en las decisiones gubernamentales.

Puede decirse, que el procedimiento gubernamental está en función de alimentación prescrita y proscrita por la agenda formal. Esto a su vez tenderá a ser una función de los intereses y valores prevalecientes que definirán lo que se llama la agenda sistemática para la controversia política.

Por lo tanto, es imperativa la consideración de los procesos de estructuración de la agenda a fin de comprender la elaboración gubernamental. El control o la influencia sobre estos procesos debe valorarse como un factor importante en cualquier ecuación de poder; basta señalar en este caso, el sistema de comunicación que se despliega para mantener el vínculo con la sociedad y así mantener bajo el yugo de ese aparato, en donde desdobra una imagen sobrevalorada de lo que se quiere atender como problema público.

En el marco de un régimen político democrático, garante de la coexistencia social con el mayor grado de libertad y paz posible, y de una sociedad que está experimentando un proceso acelerado de modernización, emergen interrogantes sobre la calidad de la participación ciudadana y anhelos genuinos por profundizarla; no se trata sólo de participación en la dimensión electoral, sino también, y muy especialmente, en las organizaciones, instituciones y servicios cuya tarea es contribuir al bien común de la sociedad.

La propuesta es que se haga manifiesta una sociedad propositiva, constructora de agenda. De ahí que se requiera un acuerdo en la transición, que tienda a darle de cara a la justicia a todos los grupos sociales que son receptores o participan en la toma de decisiones.

### **3.2.2. Enfoque en la toma de decisiones.**

El poder sirve para incluir en la agenda política temas para la toma de decisiones, en cuanto a que problemas pueden o deben ser resueltos o cuando menos ser expuestos para su evaluación y eventual tratamiento, de acuerdo al planteamiento del o de los problemas considerados, esto puede tomarse como una hipótesis central. Antes de cualquier ejecución de política pública, debe realizarse la acción de planeación política consistente en la construcción de la agenda política.

La toma de decisiones como un concepto de organización es una adición relativamente reciente al estudio de la política. Indudablemente, las ciencias políticas contemporáneas se han beneficiado a través de estudios de casos que han emanado de este enfoque.

Así mismo, la toma de decisiones es instrumental en la acumulación y ordenación de un considerable conjunto de conocimientos con apoyo empírico acerca de toma de decisiones legislativas y judiciales en todos los ordenes gubernamentales.

Tal vez sobre todos los demás, la estructura de la toma de decisiones ha permitido un refinamiento de enfoque que ha facilitado el análisis político.<sup>102</sup> Es por ello que aún cuando el ejército por norma es apolítico se puede tener una idea de lo que se quiere o no para esta institución y para sus integrantes activos, retirados etc. por parte de sus conductores y asesores de política y de políticas.

#### **3.2.2.1. Componentes de análisis de la toma de decisiones.**

Este enfoque ha significado un interés en las actividades y circunstancias que gobiernan y rodean inmediatamente la elección de un curso de acción (o inacción) sobre la base de algún criterio. Particular entre un conjunto de alternativas, el órgano decisorio necesita elegir una de las acciones posibles, por ello se requiere una labor de análisis de las rutas que desencadena cada decisión.

---

<sup>102</sup> Cobb, Roger. Et al, p. 42

1. La naturaleza elegirá uno de los estados naturales permisibles, al construirse la agenda pública, se esperan determinadas consecuencias políticas que se manifiestan socialmente.
2. Cada combinación de una acción  $a$  y un estado de la naturaleza  $x$ , consecuente a la combinación de decisiones y procesos normales, da como resultado un pago  $p(a, x)$ . El Estado asumirá un costo en los distintos ámbitos, respecto de la decisión tomada, de vista a los posibles escenarios.
3. Las consecuencias esperadas sirven para optimizar los resultados de las decisiones tomadas.

Es importante señalar que todo análisis tendiente a la toma de decisiones políticas, ha de contemplar la forma en que el tema ha sido incluido en la agenda, de qué manera los actores han logrado la consideración de su asunto, cómo lo han cabildeado y han presionado para que se les incluya; también habrá de tomarse en cuenta, cuando se trata de asuntos en los que muchos agentes tienen interés y manejan soluciones diversas, la forma en que se han de conciliar las consecuencias hacia los distintos grupos de presión.

Los militares tienen en mente que siempre hay alternativas en los diferentes frentes. Siempre se les enseña a evaluar las situaciones y es cuando muchas veces se cuestionan la inoperancia lo caduco u obsoleto de algunos reglamentos o acciones a las que deben de sujetarse y que se viven en la realidad.

### **3.2.2.2. Crecimiento como una forma de estructuración de la agenda.**

Charles Lindblom<sup>103</sup>, argumenta que los encargados de la toma de decisiones están bajo presión del tiempo y la información incompleta, y que

---

<sup>103</sup>Lindblom, C. *The Market System: What It Is, How It Works, and What to Make of It*, Yale University Press, 2001 Lindblom Es uno de los pensadores que desarrollaron del concepto teórico de *Incrementalism* En política y toma de decisiones (llamado *Gradualism*) y que dio los primeros pasos "baby-steps", or "Muddling Through", Una aproximación al proceso de toma de decisiones. In it, policy change is, under most circumstances, evolutionary rather than revolutionary. He came to this view through his extensive studies of Welfare policies and Trade Unions throughout the industrialized world sic. Et al, p. 42

uno de los focos clave es el tipo de estrategia diseñada por los funcionarios para cumplir con las demandas del día promedio.

Este autor aduce que los tipos de estrategias o evasivas incluyen la mera satisfacción (toma de decisiones que se dirigen a resultados aceptables en vez de óptimos) reenfoque de atención a la acción tomada por los funcionarios, enfoque en los agravios inmediatos en vez de los problemas a largo alcance y el tratar de enfrentarse a cuellos de botella prescindibles en las políticas.

Sobre el aspecto de crecimiento que se relaciona con la estructuración de la agenda tiene que ver con el cambio sucesivo. Siempre que se adopta una política particular, se vuelve obvio que el tema se modificará ligeramente con el paso del tiempo.

Por ejemplo la Ley de Seguridad Social en EEUU ha sido ajustada constantemente desde su aprobación inicial. Se asume que los funcionarios públicos nunca “resolverán” un problema; sólo lo mejorarán en cierto grado cada año. Por lo tanto, cada año se toma un paso simbólico para remediar los problemas preexistentes. Esto significa que la agenda institucional estará llena de problemas anteriores y será muy difícil que un nuevo problema se ubique en el orden del día o se le preste demasiada atención.<sup>104</sup>

### **3.2.3. El Enfoque de grupos.**

La importancia de los grupos en la operación del sistema político norteamericano ha sido reconocida desde su aparición<sup>105</sup>. El análisis de los procesos sociales sobre la base de grupos ha sido un tema importante, y recurrente, en el estudio de la política norteamericana esta experiencia sirve como modelo de proceso para encontrar solución a los asuntos que se consideran problemas. En México esta poco claro este tipo de procesos y si se dan es por el escándalo que producen y los Derechos Humanos que se vulneran generalmente, más no por reconocerse o que haya alguna entidad de gobierno que los vea como de su responsabilidad y la búsqueda de solución no es una constante como es el caso del Gral. José Francisco Gallardo o tal vez el del Teniente Coronel Medico Cirujano Hidalgardo Basilio Gómez. Cabe hacer

---

<sup>104</sup> *Ibid*, p 21–27.

<sup>105</sup> Cobb, Roger. Et al, p. 45

una pregunta ¿habrá mas militares ahora en esa posición no resuelta<sup>106</sup>?. El enfoque de grupos sirve como uno de los principales estímulos para la reorientación y desarrollo de la ciencia política moderna.

Dicho enfoque ha sido objeto de considerable crítica, debido en mayor medida a los problemas conceptuales y operacionales provocados por la naturaleza amorfa de los grupos; el enfoque de los grupos continúa demandando un lugar importante en el estudio de la política. No hay que olvidar que por definición, la sociedad es un conglomerado de grupos que interactúan entre sí manifestando sus intereses particulares y ejerciendo presión en virtud de ellos y es de dicha presión que se deriva una dinámica que lanza la evolución social.

Esto da cuenta de la importancia del enfoque de grupos. Las fuerzas armadas son consideradas un grupo con características propias y específicas, con un fuero militar exclusivo y tradiciones difíciles de romper, no obstante; también se sujetan a las leyes civiles. Todo esto define un grupo social con características propias e incidencia en determinados problemas sociales y políticos, tanto a su interior como a su exterior.

### **3.2.3.1 Componentes del enfoque de grupo.**

El enfoque de grupo en el análisis político tiene que ver con la conformación natural de la sociedad, significada por ser un conglomerado de grupos. En un sentido político, esta conjunción implica que se manifiesten los intereses de manera constante. La perspectiva sugiere que la sociedad está compuesta fundamentalmente de grupos y que por consiguiente los procesos sociales deben de analizarse como procesos de grupo.

En general, la Ciencia Política moderna ha adoptado el enfoque de grupo como un recurso válido para observar y explicar los fenómenos políticos<sup>107</sup>. Uno de los rubros bajo los cuales frecuentemente se identifican los

---

<sup>106</sup> Es interesante el asunto de los militares que fueron dados de baja del Ejército por estar infectados de Virus de Inmunodeficiencia Humana, VIH. el asunto apareció en los medios esporádicamente desde hace cuatro años pero, en el mes de febrero en que se celebra el día del Ejército ha tenido una amplia cobertura por los medios ante la resolución que dictó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN. *Corte cierra caso de Militares infectados con Vih*, El Universal, 7 de marzo, 2007.

<sup>107</sup> El concierto es general en cuanto a que el enfoque de grupo sirvió como uno de los principales estímulos para la reorientación y desarrollo de la Ciencia Política moderna. a pesar del hecho de que el enfoque ha sido objeto de considerable crítica debido mayormente a los problemas conceptuales y operacionales provocados por la naturaleza amorfa de los grupos. Cobb, Roger., Et al, p. 45

analistas es el pluralismo en la que distintos grupos de presión intervienen en la vida política y dan trámite a una determinada agenda.

En términos de la composición de la agenda política, el principal impulso en esa política es una suma total de la lucha entre los grupos organizados en un medio en el cual ni un sólo grupo o un conjunto de grupos, determinan siempre los resultados a través del tiempo.<sup>108</sup>

Hay que insistir que la composición de la agenda gubernamental es un proceso fluido, “uno en el cual existe una alta probabilidad de que un grupo activo y legítimo de la población pueda hacerse escuchar efectivamente en alguna etapa crucial en el proceso de decisión”.

Cuando los funcionarios públicos reconocen la legitimidad de la actividad de protesta, es posible que no dirijan la política pública hacia los grupos de protesta. En cambio, es probable que los funcionarios públicos dirijan sus respuestas a los públicos de referencia de los cuales originalmente toman la clave.<sup>109</sup>

Otra situación de actualidad que cabe agregar es la manera en que el sector capitalista privado nacional y extranjero fuerza cada vez más la inclusión de los temas de la agenda política. La privatización de empresas estatales se encuentra ahora en la agenda política, muchas de las grandes compañías transnacionales cabildean para ser aceptadas en la construcción y operación de infraestructura y servicios públicos<sup>110</sup>.

En el Ejército Mexicano no se aprecia la idea de reorientar la disciplina hacia mayor conciencia, reorientar la política de ascensos, etc. por su estructura vertical ya que las ideas se imponen desde los generales que observan al Ejército desde la perspectiva de su experiencia en el activo y muchas veces con mando desde hace por lo menos 25 años y lo que vivieron hace treinta años eso deben vivir los nuevos cadetes, los oficiales y la demás escala jerárquica, ¿las normas y tradiciones deben de ser iguales en todos los tiempos?

El único liderazgo reconocido es el del Secretario de la Defensa Nacional en turno es quien proporciona las directivas o hace las propuestas al

---

<sup>108</sup> Dahl, Robert, en: Cobb, Roger Et al ,op. cit.p. 55.

<sup>109</sup> Lipsky,Michael en: Cobb, Roger Et al ,op. cit.p. 48.

<sup>110</sup> Whose business is it anyway? *The Economist. London:* May 22, 1993. Vol. 327, Iss. 7812; pg. 83.

ejecutivo, a los diputados y senadores de las respectivas cámaras o líderes de opinión reconocidos por su institucionalidad que se conforman como grupos o bien como corrientes internas o corrientes doctrinarias de manera poco conocida.

Protegidos por el secreto militar y por la exacerbada concentración de poder del Presidente de la República, las fuerzas armadas han logrado mantener bajo estricta reserva las distintas corrientes doctrinarias que existen en su interior<sup>111</sup>.

Es el caso de que ciertos círculos de poder militar coinciden que respetarían el resultado de los comicios, refiriéndose a las elecciones del 2000, es decir que ofrecieron la misma lealtad a un jefe supremo de las fuerzas armadas

Superando las contradicciones internas relacionadas con el conflicto con el EZLN una estrategia pro-estadounidense militarista: el arrasamiento de la fuerza rebelde y otra posición tradicionalista es la que defiende una estrategia de contención y disuasión paramilitar limitando geográficamente a este grupo.

#### **3.2.4. Enfoques del manejo del conflicto.**

El conflicto social significa en este caso un tipo particular de interacción entre dos o más unidades. Cabe indicar que las funciones del gobierno han sido descritas y clasificadas en muchas formas. Sin embargo, la mayoría de las funciones sociales manifiestas pueden catalogarse convenientemente bajo dos categorías amplias: servicio y manejo del conflicto.

Las funciones de servicio se refieren a grandes rasgos, a la toma de decisiones relacionadas esencialmente con demandas no disputadas, en las cuales se acuerda generalmente, o consensuales. Se trata de cuestiones que constituyen anhelos o urgencias de la totalidad de la población, como son situaciones de salud, emergencias por desastres naturales, políticas educativas generales y otras que la sociedad considera atendibles inmediatamente.

---

<sup>111</sup> López y Rivas, Gilberto, Las corrientes internas del Ejército, El Financiero No. 1074, 16 de nov. 1990



La función del manejo del conflicto, por otra parte, se relaciona con el tratamiento autorizado de los asuntos o demandas en disputa. Su manejo es la función distintivamente de ejercicio político gubernamental. Tanto conflicto como operación política son ingredientes interdependientes, que dan lugar a un sistema político.

Como ha observado Easton: “los conflictos acerca de las demandas constituyen la espina dorsal de todos los sistemas políticos. Desde el más pequeño hasta el más grande y desde el más simple al más complejo”<sup>112</sup>

Los sistemas políticos sin conflicto sólo han existido en las mentes de los pensadores utópicos<sup>113</sup> Por consiguiente se asumirá que “el conflicto entre los grupos es un proceso social fundamental”<sup>114</sup> y que el manejo de ese conflicto es una de las principales formas en que “el gobierno funciona para establecer y mantener una medida de orden en relación entre grupos”. Es un proceso social fundamental para establecer y mantener una medida de orden en relación entre grupo es un proceso social fundamental<sup>115</sup>.

Hay que cuestionarse por qué y cómo ciertos conflictos se convierten en asuntos que requieren la acción gubernamental. Para ello, es necesario considerar la naturaleza del conflicto social mismo.

### **3.2.5. Condiciones y fuentes de conflicto social.**

La condición fundamental del conflicto social, de manera similar al económico, es la escasez o bien la insuficiencia, “el hecho fundamental que confrontan todas las sociedades es la insuficiencia que prevalece de algunas cosas valuadas”<sup>116</sup>, la escasez, es a final de cuentas uno de los orígenes principales de los conflictos y el punto de partida de la Ciencia Económica, tan íntimamente relacionada con la política.

Esto conduce a disputas en cuanto a su asignación. El significado de la escasez o insuficiencia es, desde luego, intensamente relativo, y varía con el tiempo, el lugar e incluso con los avances tecnológicos, por lo que siempre pudiera pensarse que la escasez es relativa y no absoluta, en una condición

<sup>112</sup> Easton, David. en: Cobb, Roger, Et al ,op. cit.p. 48

<sup>113</sup> Spiro, Herbert. en: Cobb, Roger, Et al ,op. cit.p.49

<sup>114</sup> Dubin,Robert . en: Cobb, Roger, Et al ,op. cit.p. 50

<sup>115</sup> Truman, David. en: Cobb, Roger, Et al ,op. cit.p.69

<sup>116</sup> Easton, David. en: Cobb, Roger, Et al, op. cit.p.70

dependiente de la formación de las expectativas sociales y del interjuego entre grupos de presión, dadas en virtud del progreso económico.

Los tipos de escasez o insuficiencia que pueden servir como objetos de referencia de conflicto tienen varios aspectos. No sólo incluyen recursos tangibles o materiales (o símbolos de los mismos) que se traducen en el ejercito como ascensos, grados, cargos, y sueldos, sino también posiciones (como las de poder, prestigio, y respeto). Más aún, los conflictos sociales pueden ser conceptuales o simbólicos así como instrumentales.<sup>117</sup>

No se sugiere que todos los conflictos estén forzosamente referidos a las asignaciones sustantivas incluso en lo abstracto. Claramente los conflictos, frente a un objeto dado pueden ser tanto de procedimiento como sustantivos es decir, los conflictos pueden surgir no sólo acerca de qué se obtiene, sino también acerca del cómo se habrá de obtener<sup>118</sup>.

Podría objetarse una actitud restrictiva que solamente se da entrada de manera subjetiva a conflictos “realistas”<sup>119</sup> Cabe cuestionarse que pasaría si la discusión sobre las conflictivas se limitara estrictamente a aquellas que surgen de la incompatibilidad de necesidades y deseos de dos o más grupos debido a la escasez, ¿Qué sucedería con los conflictos irrealistas, donde la fuente no es necesariamente la insuficiencia, sino la tensión insatisfacción, frustración o angustia de un grupo político en particular?

Presumiblemente, los intereses en conflicto y en los conflictos realistas en alguna forma pueden reconciliarse, pero los conflictos irrealistas pueden resistir sin que satisfaga a los disputados un resultado de asignación o distribución. En todo caso, ya sea que el conflicto se encuentra materializado o no, en algún punto habrá de manifestar un estado de escasez. Esto ha de evitar el intrincado problema de la distinción de los agentes políticos en controversia.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> Mack y Sinder. en: Cobb, Roger Et al, op. cit. p.58

<sup>118</sup> Spiro, Herbert. en: Cobb, Roger Et al, op. cit. p.55

<sup>119</sup> Coser, Lewis, en: Cobb, Roger Et al, op. cit. p.59

<sup>120</sup> Murray, Edelman, en: Cobb Et al ,op. cit.pag. cit. pp. 152-171.

### 3.2.5.1. Resumen de la dinámica de expansión del conflicto.

De acuerdo con Schattsneider y Coleman, existen varios mecanismos a través de los cuales se puede extender un conflicto. Alguno de estos se pueden volver operativos a través de la acción intencional de las partes contendientes, donde incluso funciona la puesta en marcha de los elementos más destructivos de la masa política como medida de presión; sin embargo, otros, en un sentido involuntario surgen de ciertos hechos socio-psicológicos. Debido en particular a los últimos, “el alcance de un conflicto puede restringirse más fácilmente en el mismo inicio.”<sup>121</sup>

La expansión del alcance de un conflicto dependerá en gran medida de la definición de los asuntos involucrados. Si los contendientes originales pueden llegar a un acuerdo sobre una definición de los temas utilizando las diversas dimensiones discutidas antes. Es probable que el conflicto permanezca restringido y privado para las partes originales.

En este caso el resultado del conflicto será principalmente una función de las fuerzas relativas de los contendientes<sup>122</sup> Sin embargo, si las partes contendientes no pueden llegar a un acuerdo sobre los puntos, es probable que el conflicto se comunique a otras. Aquí, baste ejemplificar el caso de la física de los vasos comunicantes en el ámbito social de los conflictos al interior de un estudio de caso, como lo es el de la Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA y subprogramas alternos.

Cuando las partes contendientes no pueden llegar a un acuerdo sobre los puntos, es probable que el conflicto se comunique a otras. Las partes pueden fracasar en llegar a un acuerdo acerca de la definición de los asuntos cuando:

- a. Uno o más de las partes se encuentra en desventaja particular y las consecuencias son inaceptables.
- b. Una o más de las partes tiene fuerza potencial fuera del conflicto específico que puede utilizarse en beneficio de esa parte o
- c. Existen percepciones fundamentalmente diferentes acerca de lo que involucra el conflicto.

---

<sup>121</sup> Schattschneider, en: Cobb Et al ,op. cit.p. 48.

<sup>122</sup> Cobb, Roger. Et al op. cit.p.70

Mientras que el resultado inmediato de la definición de un conflicto más ampliamente puede ser en beneficio de una de las partes, el ciclo no termina necesariamente ahí. Una vez que se ha puesto en movimiento el proceso e intervienen más agentes, es muy probable que los participantes originales pierdan el control del conflicto totalmente.

Al extenderse el alcance de un conflicto, lo mismo sucede con su visibilidad, contribuyendo así a su mayor expansión y también a la probabilidad del manejo gubernamental. Este proceso se facilita con el hecho de que los “asuntos que proporcionan la base inicial de respuesta en una controversia sufren una gran transformación.

Al extenderse el alcance de un conflicto, lo mismo sucede con su visibilidad, contribuyendo así a su mayor expansión y también a la probabilidad del manejo gubernamental. Este proceso se facilita con el hecho de que los “asuntos que proporcionan la base inicial de respuesta en una controversia sufren una gran transformación”.<sup>123</sup>

En términos generales, los asuntos tienden a volverse más abstractos y ambiguos al extenderse el conflicto<sup>124</sup>. Puntos específicos ceden lugar a temas más generales y puntos específicos simplifican y distorsionan, y se generan otros nuevos diferentes.<sup>125</sup>

Aún cuando la confusión de los puntos aparentemente sugeriría que se atenuaría la intensidad de un conflicto, éste no es necesariamente el caso. La opinión pública ha de leer su propio significado en actuaciones que son confusas y emocionales. La extensión del ámbito de conflicto implica que se conjuren varios símbolos y valores, representando una amenaza para las convicciones y valores populares, contra el imaginario colectivo. Asimismo, el creciente ámbito de un conflicto tiende a polarizar las relaciones sociales, lo cual a su vez refuerza el rompimiento, el choque entre grupos y tiende a aumentar la hostilidad.<sup>126</sup> En ese momento, los órganos represores del estado, ponen a funcionar su aparato de inteligencia y tratan de sacar la mayor ventaja, tanto para el gobierno como para el grupo de poder que ellos por sí mismos conforman.

---

<sup>123</sup> Coleman, James. en: Cobb, Roger, Et al ,op. cit. p. 43.

<sup>124</sup> Edelman, en: Cobb, Roger, Et al ,op. cit.p.114

<sup>125</sup> Coleman, James. en: Cobb,Roger Et al, op. cit. p.43

<sup>126</sup> Cobb, Roger, Et al. op. cit.

Como se ha visto anteriormente, el extenso ámbito y la creciente intensidad de un conflicto tienden a incrementar su visibilidad, que las labores de inteligencia hacen evidente más allá de lo que la opinión pública pudiera llegar a conocer. El manejo comunicativo ante la opinión pública, otorga posibilidades de que un asunto acceda a la agenda gubernamental aunque hubiera grupos políticos al interior del gobierno que no desearan que así ocurrieran situaciones que se viven muchas veces en el instituto armado.

El nivel de gobierno al cual llegue el asunto también es una función que recibe influencia de muchas variables. Cuanto mayor sea el ámbito, la intensidad y la visibilidad de un conflicto, más alto será el nivel del gobierno que podrá considerar el asunto. Este es el caso del Ejército Mexicano, cuando su situación conflictiva se da a conocer en los medios escritos y electrónicos, el efecto sobre los diferentes públicos en todos sus aspectos y ámbitos que afecta, hacen un tema de escándalo y es entonces cuando el conocimiento del público reafirma la necesidad de su tratamiento, en virtud de su “visibilidad”.

A esto se añade obviamente el potencial del aparato comunicativo que estructura el gobierno en la actualidad con el fin de legitimar sus acciones que se contemplan en la agenda de gobierno.

### **3.2.5.2. Terminación del conflicto.**

Uno de los rasgos más importantes en cualquier conflicto entre dos o más partes es lo que las partes pueden llegar a acordar o al menos a identificar en un acuerdo tácito, ante la opinión pública, como indispensable para la terminación del conflicto, sobre el particular, Coser señala:

Una vez que una de las partes ha alcanzado un objetivo y esto se toma como indicio de la aceptación de derrota por la otra, el conflicto termina. Cuanto más restringido sea el tema de contienda y más visibles sean para ambas partes los indicios de la victoria, serán mayores la probabilidad de que el conflicto esté limitado en tiempo y extensión.<sup>127</sup>

De cualquier manera siempre quedarán aspectos por ventilar aún cuando en el caso del Ejército Mexicano son tan amplios con trayectorias disímbricas y de efectos colaterales que seguramente seguirá el debate aún cuando se analice y se lleve a estudio la problemática, en virtud de que esta institución esta

---

<sup>127</sup> Coser, Lewis, en : Cobb, Roger, Et al, pág. 67.

integrada por seres humanos, lo que si se podrá lograr es reducir y acotar los problemas que se generan.

Por ejemplo, una disputa entre la fuerza laboral y la administración puede resolverse más fácil entre las partes interesadas y no convertirse en un asunto para el gobierno cuando cada parte responda a sugerencias de la otra como método por resolver el conflicto. Cuando los conflictos son multifacéticos, las partes involucradas tienen mayores dificultades para llegar a una solución y se vuelve mayor la presión por el acceso a la agenda formal.

### **3.3. Temas de la agenda, la inclusión del ejército en la agenda política.**

Del objeto de la presente investigación, los temas que deben incluirse en la agenda política nacional y que atañen al ejército, principalmente son los Derechos Humanos, Seguridad Nacional, que incluye a la seguridad pública, el combate al narcotráfico, y el Estado Mayor Presidencial.

Aún cuando los conflictos sociales se desarrollan y permanecen constantemente, (es decir, entre unidades que varían desde individuos hasta naciones-estado), el interés de este trabajo se centra únicamente en el conflicto que ocurre dentro del sistema social mexicano, donde concurren enfrentamientos sociales domésticos de naturaleza esencial no violenta, sin descartar los delitos de esta índole, que ocurren en violación de las reglas explícitas e implícitas definidas por la estructura cultural y social.

Hay acontecimientos y actividades sociales que sirven de “mecanismo de disparo” catástrofes, cambios tecnológicos, sucesos económicos, crímenes, elecciones; también existen actores sociales que se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecer su primera definición, se trata de los “iniciadores”, ambos aspectos son el primer paso del trayecto.

Las características de dicha definición son también factores que favorecen o impiden la difusión del problema entre un número mayor de ciudadanos. El grado de especificidad de una definición, el ámbito de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes regulan su avance y rapidez.

Por consiguiente, las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para

grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público para involucrarlo.

Esta probabilidad aumenta si la exposición, el acceso a los diferentes medios de comunicación y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente arraigados, dotados de una carga emocional profunda, que suscitan actitudes de aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos. Obviamente si la cuestión del acceso a los medios masivos, escritos y electrónicos está resuelta, se facilitará en principio su difusión al conjunto de una comunidad política.<sup>128</sup>

El trayecto culmina cuando la definición de un asunto político, después de inevitables ajustes y depuraciones a lo largo de su polémico camino, se coloca en el orden del día de la comunidad política.

En este momento, la cuestión puede llamarse pública y se coloca como reclamo ciudadano frente al gobierno, exigiendo un lugar en la agenda formal de sus organizaciones y programas.

A manera de propuesta es oportuno señalar que cuanto más amplio sea el público al que se ha expandido una cuestión, mayor será la probabilidad de que se presione efectivamente al gobierno y se coloque en la agenda formal.

En efecto, si la cuestión ha logrado difundirse entre los ciudadanos de la comunidad política local o nacional, cuanto entonces con toda la fuerza para levantar una presión masiva sobre el gobierno y exigir se le preste seria atención y se analice la manera de atenderla. No necesariamente desemboca en una decisión unánimemente compartida por la ciudadanía entera. El trayecto de la cuestión hacia la agenda política es en realidad una confrontación de decisiones y el resultado en que termina dicho recorrido suele ser la aceptación colectiva de que existe un problema insoportable y de que sociedad y gobierno deben encararlo, se llega a compartir una definición genérica y una línea gruesa de acción, aunque persista el desacuerdo sobre la composición y alcance del problema, sobre las causas que lo ocasionan y la manera de abordarlo.

En realidad, se difunde más la cuestión que la solución, dadas las discrepancias políticas que hay sobre ésta, aunque la definición que se ha

---

<sup>128</sup> Ibid.

perfilado ante la opinión pública también esboza cierto tipo de respuesta. Puede decirse entonces que se está frente a un tema de agenda, cuando el público con un problema busca o solicita la acción gubernamental, pero hay desacuerdo sobre cuál es la mejor solución del problema.<sup>129</sup>

La situación en el ejército es dada a conocer por los diferentes medios, acotada por académicos y reforzada por líderes de opinión, un ejemplo constante es el narcotráfico y el involucramiento de algunos de sus integrantes caso que hasta la fecha no se ha visto determinación por parte de las autoridades a tomar en cuenta para erradicar este problema sino al contrario ya que las fuerzas armadas de México “se manejan como una logia secreta y no dan a conocer cifras oficiales”<sup>130</sup> también salen a la luz pública documentos en los cuales se ve que militares se corrompen en situaciones de narcotráfico.<sup>131</sup>

Tomando en consideración los elementos teóricos precedentes, ha llegado el momento de consignar temas para la agenda política generados en procesos de definición que atañen al estado actual de las fuerzas armadas en México; así, para cada tema relacionado con el ejército, se incluye una propuesta apropiada para su inclusión en la agenda política.

### **3.3.1 El ejército y los Derechos Humanos.**

Un cuestionamiento constante al ejército es el respeto a los Derechos Humanos dentro y fuera de la institución. Las acciones que vulneran los Derechos Humanos en las que participa el ejército, sin duda vulneran el Estado de Derecho. En los últimos años el Ejército Mexicano ha participado en este proceso político desgastante para la sociedad, que impone por la fuerza de las armas y el aniquilamiento de los enemigos una fórmula implacable para acallar las voces disidentes, las luchas democráticas y las demandas sociales.

Si se toma en cuenta la teoría del proceso político, confrontándola con la realidad social mexicana, puede decirse que existen demandas constantes para la inclusión a la agenda de derechos humanos y a la agenda política

---

<sup>129</sup> Eyestone, Robert. en : Aguilar, Luis F., op. cit. Pag. 36-37.

<sup>130</sup> *Proceso* 1319 pag.10,17 feb.2002. Escandaloso Despilfarro de los Generales Mexicanos, en el Cual Habla de Cargos, Sueldos, Ascensos, y Narcotráfico. Aseguró Andres Oppenheimer en el diario, *Miami Herald*, quien le acreditó es una fuente diplomática bien situada en la ciudad de México al referirse sobre el artículo sobre los generales del Ejército Mexicano.

<sup>131</sup> Marín, Carlos, Documentos de inteligencia militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropa del Ejército, *proceso*, 27 de julio de 1997.



general, la actuación del ejército. No hay duda que los temas que se enumeran a continuación son los más sonados socialmente.

El levantamiento armado en Chiapas implicó que el ejército se involucrara en violaciones de derechos humanos que fueron debidamente documentadas por organismos internacionales.

Así, la delegación de Amnistía Internacional (AI) enviada a México en 1994<sup>132</sup> para estudiar las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos regresó a Londres con la convicción de que lo sucedido en Chiapas es un “nuevo capítulo del patrón crónico de violencia e impunidad que existe en México desde hace años”.

La representación de AI estuvo integrada por Carlos Salinas (Homónimo del presidente mexicano) y Morris Pidbal, especialista en medicina forense.

Entrevistado este último, vía telefónica, Morris Pidbal explica: “Tenemos importante, abundante y bien fundamentada información sobre violación de derechos humanos cometidas por efectivos del ejército mexicano”. Pidbal dice sentirse profundamente preocupado por la situación en Chiapas: “Todavía estos últimos días seguimos recibiendo denuncias sobre derechos humanos<sup>133</sup>.”

Considera que el anunciado diálogo entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno no tiene por que cambiar las cosas, pues, “el patrón de impunidad que existe en México no surge el primero de enero de 1994.

Incluso con el diálogo, que en México se sigan produciendo violaciones a los derechos humanos”. El mismo investigador informa que su labor fue realizada en Tuxtla Gutiérrez, San Cristóbal de las Casas, Ocosingo, Las Margaritas, Altamirano y Chanal, y su resultado fue confirmar “un capítulo más del patrón crónico de violencia e impunidad que existe en las zonas rurales de México, particularmente donde hay indígenas con escaso o nulo derecho a la tierra”<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Amnistía Internacional, *Proceso* No. 902 4 febrero de 1994.p.4-16

<sup>133</sup> Maza Enrique, el Ejército se llevo la mayoría de los cadáveres e hizo imposible cuantificarlos. *Proceso* No 902 , 14 de febrero de 1994.pp.18-21

<sup>134</sup> *Ibid.*

Los comisionados de AI recibieron más de 70 denuncias sobre violaciones de los derechos humanos y realizaron entrevistas con testigos y familiares de las víctimas, efectuaron visitas a las cárceles y practicaron exámenes médicos. Las denuncias eran sobre detenciones arbitrarias; tortura “brutal” para obtener confesiones; de homicidios y ejecuciones extrajudiciales.(sic) Los casos específicos registrados son los siguientes:

- Quince muertes extrajudiciales, entre ellas la de una niña de 10 años.
- Quince ejecuciones sumarias.
- Cinco cadáveres con el tiro de gracia, encontrados cerca del mercado de Ocosingo.
- Cientos de detenciones arbitrarias.
- Once tzeltales desaparecidos.
- Fosas comunes clandestinas.

Agrega que una de las fosas comunes estaba frente al hospital de Ocosingo, con once cadáveres que presentaban lesiones presuntamente sufridas en un enfrentamiento armado. “Después de la presión de las asociaciones de derechos humanos, se permitió el acceso a los informes del caso y se comprobó que en los cadáveres exhumados de la fosa común no parecían datos suficientes para afirmar que eran de zapatistas. Finalmente se descubrió que los cuerpos pertenecían a pacientes del hospital, muertos extrajudicialmente por efectivos del Ejército Mexicano”.<sup>135</sup>

Dice que “lo peor es que nadie ha sido investigado por todo esto. Nos consta que en ninguno de estos casos los responsables han sido llevados ante la justicia”.

Amnistía Internacional exige una inmediata investigación sobre los soldados que estuvieron en Morelia el 7 de enero y que los detenidos, que se encuentran en un “lugar desconocido” sean tratados conforme a la ley.<sup>136</sup>

Los integrantes de AI entrevistaron a cerca de 70 indígenas recluidos en la prisión de Cerro Hueco, de Tuxtla Gutiérrez: “Todos fueron arrestados a consecuencia de los hechos registrados a partir del primero de enero y

---

<sup>135</sup> Martínez Sanjuana, *Proceso* 902, 14 febrero 1994.

<sup>136</sup> *Ibid.*

permanecieron incomunicados, sin tratamiento médico, durante varios días, fueron torturados para obtener sus confesiones”.

Sobre el mismo tema del levantamiento del EZLN en Chiapas, Una delegación de emergencia de la Fellowship of Reconciliation, (FOR), Asociación de Reconciliación, de Estados Unidos, visitó México del 10 al 15 de enero de 1994. La FOR es una organización pacifista creada hace 79 años que promueve la paz fundada en el respeto a toda la gama de derechos humanos reconocidos internacionalmente.

A la cabeza del grupo iba Philip McManus, de California, coordinador del Comité Latinoamericano y del Caribe de la FOR y coordinador del programa Latinoamericano del Resource Center for Nonviolence. Formaban el grupo el reverendo John Sinclair, en representación del Consejo Mundial de Iglesias; Dennis Donleavy, periodista, y Martín Shupack, doctor en derecho, especializado en Derechos Humanos. Una vez establecidas las normas, la FOR realizó el recuento de los testigos y de las violaciones a los Derechos Humanos cometidas por el personal de las fuerzas armadas mexicanas.

Una vez recogidos todos los testimonios la FOR observa que los cálculos arrojan centenares de muertos. El General David Riveira se niega a dar una estimación de los muertos. Después del cese al fuego, el ejército se llevó la mayoría de los cuerpos a un lugar desconocido e hizo imposible cuantificar e identificar a los muertos. El gobierno debe – insta la FOR realizar una investigación detallada y obligar al ejército a presentar a los cuerpos para su identificación y examen.

Además, le pide el nombramiento de un fiscal especial que se encargue de una investigación objetiva. A su regreso a Estados Unidos. La FOR recibió informes de “detenciones con incomunicación y tortura a civiles”, lo que hace más urgente una respuesta decisiva del gobierno a estos casos y una investigación independiente y objetiva.<sup>137</sup>

La sospecha de que existen prisioneros políticos y la certeza de que el gobierno mexicano, con la complicidad de la Comisión de Derechos Humanos encubrió muertos, heridos y arrestos masivos injustificados entre la población civil durante “las redadas realizadas por el ejército en muchas ciudades y pueblos” de Chiapas, son las principales conclusiones del informe.

---

<sup>137</sup> Maza, Enrique, *Proceso* 902, 14 febrero de 1994

La rebelión de año nuevo: violaciones a los Derechos Humanos, durante el alzamiento armado en Chiapas, el cual fue hecho público oficialmente en esta ciudad (Los Ángeles CA.) por la sección americana del organismo independiente internacional Human Rights Watch (antes conocido como American Watch) (sic).

A continuación se presenta un extracto de una entrevista realizada a la fallecida activista de derechos humanos Digna Ochoa:

“...Si, yo creo que en cuestiones de discurso efectivamente se ha tratado de manifestar este proceso de democracia en México, en el que finalmente creen muchos, y en el que creo ha habido un avance. Sin embargo, hay un doble discurso en este caso: por un lado, se manejan estas elecciones preliminares para elegir a los candidatos: por otro lado, empieza a haber una represión a todo lo que significan líderes sociales, defensores de Derechos Humanos, líderes de diferentes organizaciones de la sociedad civil. Si esta situación empieza a manifestarse desde este momento donde empieza el partido sobre todo oficial a querer imponerse y ganar las elecciones a toda costa, cuando está viendo que hay una competencia bastante fuerte, si creemos que el partido oficial, al quererse mantener en el poder a toda costa va a tratar de liquidar e ir eliminando cabezas de lo que significan los lideres. Este grupo de mujeres documentó varios casos de violaciones de derechos humanos contra mujeres en Chiapas. Cuando, después de un año de haber presentado la queja, la CNDH empieza a citar a las mujeres, los mismos miembros de esta CNDH exigen el nombre del violador, el numero de matrícula, a qué batallón pertenece. Aquí se ve que se están encubriendo unos a otros. Entonces, si los que pretenden defender los derechos humanos tienen esta actitud, qué se puede esperar de los mismos cuerpos policíacos. Esta queja lleva ya dos años y no ha prosperado. Cualquiera sabe que un violador no se identifica. Por supuesto que esta queja no ha prosperado. Aquí se ve clara la complicidad y el encubrimiento que practica esta CNDH, sobre todo con los militares. La Secretaría de Defensa Nacional ha sido un sector que el gobierno ha tratado de mantener intocable.”<sup>138</sup>

La politización del ejército o la militarización de la sociedad, a tono con la negación del principio de la civilidad del Estado, ha llevado al rompimiento del tejido social y a socavar el tejido institucional al trastocar la Constitución, lo que se refleja en una persistente y sistemática violación de los derechos humanos y en altos índices de inseguridad.<sup>139</sup>

En la Recomendación 23/2004, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se relata un hecho en contra de migrantes perpetrado por miembros del Ejército Mexicano:

“...mediante el informe remitido a esta Comisión Nacional por la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California se refirió que el 14 de junio de 2002 un grupo de 23 migrantes que intentaban ingresar de manera indocumentada a Estados Unidos de América a bordo de un vehículo tipo Suburban fue descubierto por elementos del Ejército mexicano, quienes les ordenaron que se detuvieran; sin embargo, el conductor de la camioneta no sólo no se detuvo, sino que aumentó la velocidad y, en consecuencia, el personal militar disparó sus armas de cargo en contra del vehículo en el cual viajaban; a pesar de ello, el conductor continuó la marcha y fueron perseguidos por los integrantes del instituto armando

<sup>138</sup> <http://www.memoria.com.mx/154/Digna.htm> consultada el 25 de febrero de 2005.

<sup>139</sup> Musacchio Humberto: “*La reforma de las Fuerzas Armadas, Reforma*, 8 de agosto 2000, p.19A

hasta el cruce de la frontera norte; ya en territorio estadounidense los migrantes que resultaron heridos fueron auxiliados por personal de la patrulla fronteriza, quienes los trasladaron a diversos hospitales en Estados Unidos de América<sup>140</sup> .....ver anexo 2

No hay duda de que las organizaciones internacionales defensoras de los derechos humanos cuestionan frecuentemente al Ejército Mexicano y su imagen difícilmente puede ser reivindicada, en este momento, existen muchos casos de violaciones que han sido denunciadas internacionalmente y que son objeto de seguimiento, por lo que no se esperaría que en el corto y mediano plazo la situación cambiara.

El problema del respeto a los Derechos Humanos por parte de los elementos militares se ha acrecentado debido a que el ejecutivo federal les asigna acciones a veces muy por fuera de sus verdaderas responsabilidades sociales. Actualmente el gobierno Federal ha sobrecargado a las fuerzas armadas mexicanas, particularmente al ejército, en sus funciones operativas, que abarcan desde realizar actividades de contrainsurgencia en diferentes estados de la república, campañas de reforestación, aplicación del Plan DN-III en casos de desastre, operaciones de auxilio turístico en los periodos vacacionales, campañas de extinción a incendios forestales, campañas de labor social, actividades policíacas (personal comisionado en la Procuraduría General de la República y anteriormente en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal), además de la lucha contra el narcotráfico.

Su papel como organismo de control interno pasa a ser más que represivo y ello implica riesgos consecuentes en donde se cruza la línea de los derechos humanos. Uno de los ámbitos en donde se da esta excedencia de funciones es en el combate al narcotráfico.

Los militares están en el frente de batalla contra el narcotráfico y la delincuencia, y se les encuentra de “ayudantes” y guardaespaldas (sic) de funcionarios y políticos. Con los años se han ido convirtiendo en el comodín que medio subsana las debilidades del Estado. Los resultados han sido desastrosos y se ha conformado un terrible círculo vicioso. La corrupción afecta por igual, aunque en diferente grado a las corporaciones policíacas, las

---

<sup>140</sup> <http://www.amnistia.org.mx/section.php?name=noticias/mex-summary-esl.php> consultada el 26 de febrero de 2005.

fuerzas armadas y el Poder Judicial y eso ha facilitado el auge del narcotráfico y la criminalidad.<sup>141</sup>

De regreso en la situación chiapaneca, recientemente un centro de derechos humanos, el Fray Bartolomé De las Casas, en el décimo aniversario de las órdenes de aprehensión que este presidente promovió contra los integrantes del CCRI Comité Clandestino Revolucionario Indígena, del EZLN, presentó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en contra del ex – presidente Ernesto Zedillo:

“El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (CDHFBC) acusó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por delitos de lesa humanidad, al ex presidente Ernesto Zedillo, en su carácter de comandante supremo de las fuerzas Armadas en el periodo 1994-2000; al general Enrique Cervantes Aguirre, ex secretario de la Defensa Nacional, como el creador e impulsor de la política contrainsurgente en Chiapas, y al general Mario Renán Castillo, comandante de la séptima Región Militar, como el brazo ejecutor del Plan de Campaña Chiapas 94, informa el coordinador de dicho centro, Michael Chamberlain.

Explica que el gobierno del presidente Vicente Fox mantiene intacto y vigente en la zona de conflicto el plan militar diseñado y ejecutado desde la embestida de Zedillo en contra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el 9 de febrero de 1995, y el verdadero control político militar en Chiapas sigue estando bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

Agrega que Fox, al igual que Zedillo, no reconoce que en los asesinatos perpetrados por los grupos Paz y Justicia, Los Chinchulines y Máscara Roja, existe "responsabilidad de Estado"; asimismo intenta "no tocar" al Ejército mexicano en las investigaciones por los crímenes contra indígenas, y no existe interés por solucionar el conflicto con el EZLN; "sólo le interesa administrarlo, que no le estorbe".<sup>142</sup>

Cada vez más, el gobierno mexicano se siente presionado por la comunidad internacional defensora de los derechos humanos, que en el caso de los países europeos, los Derechos Humanos tiene un lugar importante así como para los políticos por lo menos dentro de su país, y sobre todo desde la Unión Europea, en tanto que en los Estados Unidos, las organizaciones de esta clase constituyen grupos de presión importantes que afectan la vida política de este país. Creando una imagen negativa, lo que origina desconfianza a los inversionistas y con ello una mala economía.

---

<sup>141</sup> Aguayo, Sergio: *Cornudos y Apaleados. Los Militares y la Alianza*, Sección Editorial, Reforma, México, P. 13-A., 4 de agosto, 1999

<sup>142</sup> Balboa, Juan, *Zedillo, Acusado ante la CIDH por Delitos de Lesa Humanidad, La Jornada*, Jueves 10 de febrero de 2005.

Por ello, las resoluciones de los organismos internacionales y las peticiones de los gobiernos y sus instituciones, tienden a generar elementos constructores de la agenda política mexicana, ya que el gobierno no puede sustraerse políticamente a la opinión pública internacional e incluso puede ver vulneradas acciones políticas a ese nivel.

En ese sentido, uno de los puntos que han de considerarse de mayor urgencia en la agenda política es la atención de las quejas pendientes presentadas ante los organismos internacionales respecto de la violación de derechos humanos y en ese ámbito, cabe la consideración de las acciones que se consideran violatorias por parte del Ejército Mexicano, aunque en algunas ocasiones pudiera considerarse una consecuencia de la habilidad de las organizaciones no gubernamentales para el manejo de sus relaciones públicas en el ámbito internacional, actividad en la que ciertamente el gobierno federal actual ha fallado.

En dicho contexto de trascendencia allende las fronteras, en la actividad represora, sin desearlo éste, la intervención del ejército en el combate al narcotráfico, en donde han ocurrido acciones que pudieran considerarse violatorias de la constitución, en especial de los capítulos consagrados a la protección de los Derechos Humanos.

### **3.3.2 Las fuerzas armadas y el combate al narcotráfico.**

El combate al narcotráfico, permite al ejército mantener en activo a un mayor número de efectivos.

La Secretaría de la Defensa Nacional, ha desarrollado un enfoque de política pública relacionado con su gestión represora del narcotráfico, a fin de justificarlo. En su página de Internet<sup>143</sup>, esta institución señala las razones de la inclusión del combate al narcotráfico en su agenda:

1. Por considerarse este fenómeno como la principal amenaza a la seguridad nacional que confronta el Estado mexicano.
2. Porque el afectar a la Seguridad Nacional convierte a su combate en un asunto de Estado.

---

<sup>143</sup> [www.sedena.gob.mx](http://www.sedena.gob.mx), consultada el 25 de agosto, 2003.

3. Porque la normatividad vigente autoriza la actuación de las fuerzas armadas en esta y otras tareas de prioridad nacional.
4. Porque la participación de la SEDENA ha permitido reforzar sustancialmente la capacidad de respuesta del Estado mexicano ante este flagelo universal.

Encarar los problemas de seguridad nacional, como se le denomina al del narcotráfico, tiene que ver con la construcción de un discurso político. El Procurador Militar y el que también fue Procurador General de la República, declaró al respecto:

“Por eso, es necesario que los instrumentos, medios y formas con que cada país enfrente este flagelo, constituya una experiencia que debe ser compartida con los demás miembros de la comunidad internacional, en la búsqueda de soluciones más efectivas, soluciones más eficaces para brindar a nuestras sociedades, un clima de paz, un clima de tranquilidad, un clima de seguridad. ...”

“México tiene la plena convicción de que sólo a través de la colaboración y coordinación de esfuerzos entre países soberanos y entre éstos con organismos internacionales, podremos superar a la delincuencia organizada multinacional, factor fundamental, éste ha sido nuestra decisión y en esa, precisamente, hemos venido trabajando intensamente la Secretaría de Seguridad Pública, las Fuerzas Armadas y la Procuraduría General de la República, es ganar esta lucha, es contar con adecuados y eficientes sistemas jurídicos internacionales y nacionales.”<sup>144</sup>

Sin embargo, existen muchas críticas desde diversos ámbitos sociales e incluso desde el interior de las fuerzas armadas, que cuestionan el papel del ejército como represor del narcotráfico, pues se aduce que pone en riesgo la ética de la institución.

El mismo Procurador General de la República, al estar al aire en el programa radial “Fox Contigo”, en el que el conductor era el Presidente de la República, ante una situación de corrupción en materia de narcotráfico, perpetrada por un grupo de militares, hizo la siguiente declaración:

“Efectivamente, como ya es del conocimiento público, hace algunos días tomamos la decisión, con absoluta coordinación con la Secretaría de Defensa Nacional, de realizar una tarea que si bien es cierto estaba programada dentro de la propia reestructuración de la institución, que con esta nueva Ley Orgánica, promulgada por usted y aprobada por nuestro Congreso, nos permitirá establecer una nueva estructura para la Procuraduría General de la República ante la presencia de actos que se apartan de la debida observancia de la ley de algunos servidores públicos, siete específicamente, que --como siempre-- sin escuchar, sin atender los exhortos que les hemos hecho a todos para cumplir con su responsabilidad, apartándose de ella, se habían involucrado en el aseguramiento de casi cinco toneladas de marihuana que no pusieron a disposición del

---

<sup>144</sup>Palabras del Procurador Rafael Macedo de la Concha, 25 de noviembre de 2006, La Jornada 26 de Noviembre 2006



Ministerio Público de la Federación y que estaban negociando, no solamente su entrega, sino a través de ella dejar en libertad a dos narcotraficantes y obtener 2 millones de dólares, de acuerdo con las investigaciones practicadas.<sup>145</sup>

Este riesgo se coloca en el centro de la discusión cuando el asunto de la ética de la milicia entra al terreno del combate de las mafias organizadas del narcotráfico. Es entendible que el poder del narcotráfico ha crecido sobremanera y esto provoca que las fuerzas armadas sean un blanco para la práctica de la corrupción. Lo cual se ha puesto de manifiesto en varias ocasiones, siendo los casos más sonados de los Generales Rebollo, Acosta Chaparro y Quiroz Hermosillo<sup>146</sup>.

### **3.3.2.1 Riesgos éticos del ejército en el combate al narcotráfico.**

El ejército enfrenta situaciones éticas importantes cuando se enfrenta al problema del narcotráfico. En primer lugar, la ley no otorga al ejército funciones de impartición de justicia esto implica que un órgano que tiene que ser respetuoso de la ley, y tienda a infringirla por un mandato del Ejecutivo. Claro está, para que no se de esta infracción, se da la justificación de que el narcotráfico es un atentado constante a la Seguridad Nacional.

En su momento, Francisco Molina, exdirector del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), diagnosticó: el Estado mexicano, contaminado por el narcotráfico; militares corruptos podrían controlar los carteles. El Presidente Ernesto Zedillo “tuvo la voluntad para poner remedio” a la infiltración del narcotráfico en el Ejército Mexicano, pero no actuó por que el Estado está contaminado “y esto incrementa el riesgo de que las estructuras militares corrompidas asuman el control de los carteles mexicanos de la droga<sup>147</sup>

Aunado a esto, el excomisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas sostenía que el procurador general de la República, Jorge Madrazo Cuellar no tenía el control de la policía judicial federal. Que está sometida a un general y en su momento encargado de esa labor, Mariano Herrán Salvatti, no se puede mover por que estaba rodeado de 30 militares en los mandos operativos de decisión y así no se va a hacer nada.

---

<sup>145</sup>Emisión radiofónica del 1 de febrero de 2003, Fox contigo

<sup>146</sup> Velez dias, Juan. Al servicio de la Represión, Proceso 6 de octubre 2002.

<sup>147</sup> Monge, Raul, El poder corruptor del narco alcanzó al ejército: Madrazo. Proceso No1206 ,12 dic. 1999, pp.8-12

La participación militar en el combate a las drogas es una gran fortaleza, gracias a su disciplina y preparación pero lo grave es cuando asumen un papel protagónico, por que se convierten en una entidad peligrosa, su poderío y preparación, y por los embates de la corrupción no es sano, y hoy lo vemos<sup>148</sup>

Desde el punto de vista de José Antonio Crespo y con relación a esos asuntos nos dice:

“Sin embargo, en virtud de la enorme capacidad de corrupción del narcotráfico, quizá las cosas sean a la inversa; el narcotráfico no solo escapa de los controles democráticos sino que, además tiene la capacidad de desvirtuarlos y anular su eficacia. Por ejemplo, el involucramiento de las Fuerzas Armadas en esta lucha genera el alto riesgo de que se corrompan y respondan no a los mandos del Estado, sino a los jefes de los cárteles. Tal y como lo señaló el “Zar antidrogas” norteamericano Barry McCaffrey: “es una locura exponer al Ejército a la corrupción del narcotráfico. Las Fuerzas Armadas tiene una responsabilidad mayor”.<sup>149</sup>

En su discurso del veinticinco de junio de dos mil cuatro, para conmemorar el día internacional contra el tráfico y consumo de sustancias ilícitas, el presidente Fox dijo:

“...Enfrentamos un escenario inédito. En estos últimos diez años dejamos de ser un país de tránsito y producción de estupefacientes, para mostrar el perfil de un país consumidor.

Como sociedad, debe alarmarnos que más de 75 por ciento de los delitos contra la salud entre el año 2001 y 2003 se refieren a la posesión de droga. Esto indica la existencia de una mayor actividad en la distribución al menudeo.

Para combatir el narcomenudeo, entre enero del 2001 y febrero del 2004 se han realizado 10 mil 561 operativos, durante los cuales se aseguraron casi 67 mil kilos de marihuana y cerca de 6 mil de cocaína en el área del narcomenudeo.

La acción decidida de las autoridades permitió que 10 mil 322 personas dedicadas a envenenar a la sociedad, fueran detenidas.

El uso indebido y el tráfico ilícito de drogas son fenómenos que tienen varias dimensiones. Su combate, por tanto, debe hacerse en diversos frentes.

Sabemos que no todos los consumidores son criminales. Por eso nos hemos esforzado en proporcionarles la atención preventiva y curativa requerida por su terrible adicción<sup>150</sup>.

El discurso oficial se cuida mucho de hacer referencia directa a las labores del Ejército en el combate al narcotráfico, sin embargo, no lo puede

---

<sup>148</sup> Ibid, pp.8-12

<sup>149</sup> Crespo, José, *Reforma.*, México, 31 de agosto de 1998.

<sup>150</sup> Ibid.

negar del todo y se sabe que una buena parte de los elementos de la Policía Federal Preventiva provienen de las fuerzas Armadas. En su comunicado del veintiocho de junio de dos mil cuatro, la SEDENA informa de un decomiso de droga y enfatiza:

“Con estas acciones se pone de manifiesto el profesionalismo y la disposición del personal militar para combatir de manera frontal el tráfico de enervantes en todo el territorio nacional.”<sup>151</sup>

Es evidente entonces el involucramiento absoluto y no reactivo en las labores que por ley le corresponden a la Procuraduría General de la República.

Cabe mencionar que al visitar la página de Internet de la SEDENA, en la sección de comunicados de prensa, se encontró que de 140 comunicados, solamente 3 hacían referencia a asuntos ajenos al narcotráfico, todos demás reportaban acciones en contra del narcotráfico. Con ello se denota el interés comunicativo de la Secretaría del ramo por el asunto de los delitos contra la salud.

### **3.3.2.2 El batallón de Guamúchil.**

Como un ejemplo de la corrupción en las fuerzas armadas, consecuencia en gran medida de su inclusión en el tema de la represión al narcotráfico está la corrupción detectada en el 65 Batallón de Infantería de Guamúchil, en el occidental estado mexicano de Sinaloa, cuya revelación ante la opinión pública incrementa las voces a favor de la retirada del ejército de la lucha antinarcóticos.

Además de la comprobación de que al menos 48 soldados y oficiales de la unidad de Guamúchil están vinculados a bandas del crimen organizado, y en lugar de destruir los cultivos de plantas alucinógenas, los protegen, se divulgaron aquí informaciones acerca de nexos del ex jefe de esa unidad con el narcotráfico.

Se ha abogado desde diversos puntos por el fin de la participación de las fuerzas castrenses en las operaciones antinarcóticos. Entre las opiniones

---

<sup>151</sup> Comunicado de Prensa No. 140. Lomas de Sotelo, D.F., 28 de junio del 2004.  
<http://www.sedena.gob.mx/index4.html>

vertidas al respecto aparece la del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, puntualiza que se distorsiona la Constitución para permitir la participación militar en la eliminación de los sembrados de marihuana y amapola y se expone así a las fuerzas armadas a la corrupción.

“El artículo 89 (de la Carta Magna) establece que el presidente de la República puede utilizar a las fuerzas Armadas para la seguridad interior y la defensa exterior.

En opinión del titular de la CNDH, se "está sacando de contexto el artículo para permitir que los uniformados asuman labores que corresponden a cuerpos civiles de seguridad y de combate a la delincuencia". Asimismo, destaca que, de acuerdo con otro acápite constitucional el 129, en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer funciones fuera de las instalaciones castrenses.

El riesgo que corre el ejército es el poder corrosivo del narcotráfico entre sus filas. Si la corrupción se extiende tanto al interior del ejército como al exterior del mismo. Al surgir hechos como el de Guamúchil, se pone de manifiesto la debilidad política a la que puede ser sujeta el poder militar.

### **3.3.3 Papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad nacional.**

La Seguridad Nacional es un concepto utilizado generalmente en el medio castrense y tiene implicaciones sobre la función primordial de las fuerzas armadas. La Seguridad Nacional tiene sus orígenes en aquellas opiniones de filosofía política que llamaban al Estado en su función de salvaguardar los intereses nacionales. Sin embargo, poco a poco esta concepción ha ido ampliándose a terrenos como el sanitario, económico y ambiental. En la actualidad pudiera hablarse de siete categorías en la Seguridad Nacional, que a continuación se enlistan, considerando qué clase de participación puede tener el ejército en ellas:

- Seguridad económica. Tiene que ver con la salvaguarda de las instalaciones estratégicas.
- Seguridad alimenticia. Estaría enfocada, en su momento a proteger las instalaciones de producción y almacenamiento de alimentos.

- Seguridad sanitaria. Implica la participación del ejército en las campañas sanitarias, como son las preventivas y epidemiológicas.
- Seguridad ambiental. Se constituye a las fuerzas armadas como coadyuvantes en la protección del medio ambiente, como ocurre con las campañas de reforestación y la acción en casos de desastres ambientales.
- Seguridad personal. Tiene que ver con el apoyo que pudiera dar el ejército a la protección de las personas en su seguridad física y material, en casos especiales.
- Seguridad comunal. Se relaciona con la aportación de elementos de las fuerzas armadas para la protección de ciertas colectividades, en eventos específicos.
- Seguridad política. Implica las tareas de inteligencia y logística relativas a la salvaguarda de las instituciones políticas que constituyen al Estado.

### 3.3.4 El Estado Mayor Presidencial.

Aunque su origen técnico militar se remonta a los comienzos de la República – el Presidente Guadalupe Victoria en 1821 tenía una ayudantía general para asistirlo<sup>152</sup>. Más tarde, fue el presidente Porfirio Díaz en el año de 1895, posteriormente fue retomado por el régimen posrevolucionario del General Lázaro Cárdenas. En el momento del fortalecimiento que el Ejecutivo requería para asegurarse por doble vía la lealtad de las fuerzas armadas, con un Secretario de Guerra Manuel Ávila Camacho, quien le fuera indisputablemente leal.<sup>153</sup>

Con el presidente Miguel Alemán Valdéz, se revolucionó la estructura del aparato de seguridad, y entre los cambios más trascendentales estuvo el resucitar al Estado Mayor Presidencial, E.M.P. y reforzarlo con un Cuerpo de Guardias Presidenciales, CGP que desde entonces dependen operativa y directamente del Presidente de la República<sup>154</sup>, ajuste organizativo realizado paradójicamente por el primer presidente civil del México Post-revolucionario. Fue en ese mismo sexenio “de triste memoria para el ejército”,

<sup>152</sup> *Proceso* 1183 4 de julio de 1999.

<sup>153</sup> Granados Miguel. *El estado mayor presidencial*, Reforma 30 de junio 1999, pag.17A

<sup>154</sup> Aguayo, Sergio: *Fantasmas del Pasado*, “Embrollos Militares”, *Reforma*, 30 de junio de 2000, pág. 19-A.

apunta el General Garfias, cuando el Presidente “hizo generales a sus amigos, siendo civiles”.<sup>155</sup>

Desde ese entonces, el Estado Mayor Presidencial, ha tenido crecimiento y se ha constituido en una entidad separada del resto del ejército, con sus propias normas de reclutamiento y promoción y reglamento autónomo, que fue promulgado recientemente.

Debe decirse que en 1994, concretamente en el evento del asesinato de Luis Donald Colosio, se inició la cuenta regresiva final para un cuerpo de elite creado en 1937, en condiciones históricas muy distintas a las actuales, como resultado de las diversas asonadas que desde el ejército se habían dirigido en contra de la institución presidencial, lo que devino en un órgano autónomo, sin integración a la verticalidad castrense, dependiente de manera indefinida del Presidente y que en las dos últimas décadas había gozado de un fuero casi ilimitado, poco conocido en la historia del país.

En efecto, es conocida la aversión que los militares integrados a la SEDENA (sic) sienten por los efectivos que ingresan y componen los cuerpos de elite del EMP. Los consideran como renegados, ubicados en una especie de limbo entre lo civil y militar y opinan que es hora de que el EMP desaparezca como tal ya que no tiene función que cumplir y se propone en su lugar la creación de un organismo controlado por civiles, en el que podrían participar militares<sup>156</sup>.

Como un acto reactivo a la obsolescencia del E.M.P., en su momento el Presidente Miguel de la Madrid reformó la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, LOEFAM, decretada en el sexenio de Manuel Ávila Camacho y quedando de la siguiente manera:

“El Estado Mayor Presidencial, órgano técnico militar, auxiliará al presidente de la República en la obtención de información general: planificará sus actividades personales, propias del cargo y las prevenciones para su seguridad, y participará en la ejecución de sus precedentes, así como en la de los servicios conexos, verificando su cumplimiento”.<sup>157</sup>

Con fecha 16 de enero del año 2004, el Licenciado Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el nuevo Reglamento del Estado Mayor Presidencial, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero del mismo año.

---

<sup>155</sup> Beltran del Rio, Pascal: *Los presidentes y el EMP: Una Relación que Pervirtió la Naturaleza del Ejército* Proceso No. 1183/ 4-Julio- 1999.

<sup>156</sup> Ibidem.

<sup>157</sup> Ley Organica del Ejercito y Fuerza Aérea LOEFAM. Art.15

Esto se hizo, según la versión oficial, con la finalidad de actualizar y reglamentar la estructura, organización y funcionamiento del Estado Mayor Presidencial como órgano técnico militar y como unidad administrativa de la Presidencia de la República, para facilitar el cumplimiento de sus atribuciones y facultades. Sin embargo, una modificación legal de esta índole coincidió con las críticas que se la hacían a la esposa del primer mandatario respecto del uso discrecional de los recursos del EMP. Situación similar ha ocurrido en otros periodos gubernamentales.

Este uso indebido del EMP, pone en riesgo la imagen de las fuerzas armadas, ya que las pone al servicio directo de alguien que realmente no tiene investidura oficial, ni mucho menos ha sido electa para un cargo público. Esto hace reflexionar lo que en múltiples ocasiones los líderes de opinión y apologistas del Ejército Mexicano detectan como un uso inadecuado al grado de exponer que “desbordan lo establecido”.

Artículo 2.-El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dispondrá de un Estado Mayor Presidencial, órgano técnico militar que lo auxiliará en la obtención de información general; planificará sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participará en la ejecución de actividades procedentes, así como en las de los servicios conexos, verificando su cumplimiento.

Ver anexo 3

### **3.3.4.1 Argumentos para la desaparición del Estado Mayor Presidencial**

Cabe cuestionarse si las funciones señaladas en el reglamento respectivo, pudieran ser cumplidos por un órgano no militar, que no comprometiera políticamente la imagen de las fuerzas armadas y que.

Desde el triunfo electoral de Fox el 2 de julio de 2000, el EMP actuó, presumiblemente con la autorización del aún presidente Zedillo, sometiéndose al mando del nuevo presidente. La siguiente nota periodística lo evidencia.

El Estado Mayor Presidencial EMP, ofreció al virtual Presidente electo, Vicente Fox, hacerse cargo de su seguridad-responsabilidad que le competará por ley a partir de que tome posesión-cuanto antes y durante los cinco meses que faltan para que concluya la administración zedillista.

Según su propio Reglamento interno, el EMP es un órgano técnico militar al servicio del Presidente. Auxilia al Presidente en la obtención de información general; en la planificación de sus actividades personales, propias del cargo y en la de resguardar su seguridad.

Martha Sahagún comunicó que es intención de Vicente Fox seguir con el mismo equipo de seguridad. "Se está platicando y dialogando con la otra parte, entonces habrá decisiones que se

tendrán que ir tomando de acuerdo como los tiempos se vayan requiriendo y de acuerdo como se estime que sea mejor para el propio Presidente electo y para el mismo México".<sup>158</sup>

El EMP es instalado constantemente en funciones de seguridad ajenas a su función de proteger al presidente, incluso en situaciones que caen dentro del ámbito internacional, como es el caso de los funcionarios electorales iraquíes que recientemente llegaron a México a recibir capacitación del Instituto Federal Electoral. Pudiera decirse que en esta intervención existe un gran riesgo, si se toma en cuenta la manera en que se impuso el proceso electoral iraquí, por medio de una guerra de invasión, de la que México se abstuvo de participar e incluso estuvo en contra en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Resguarda Estado Mayor sede del IFE. Participan asesores de seis países, además de especialistas mexicanos; trasladan talleres a instalaciones del deportivo de EMP. Resguardados por el Estado Mayor Presidencial, los ocho integrantes de la Comisión Electoral Independiente de Iraq iniciaron ayer en la sede del IFE el taller de capacitación que durara 17 días. Luis Carlos Ugalde, presidente del Instituto Federal Electoral, informó que los visitantes estarán en México hasta el 6 de julio. "Tratándose de un asunto de política internacional, y que incluye a la seguridad del Estado mexicano, la seguridad de nuestros invitados está a cargo del Estado Mayor presidencial, y está garantizada desde que arribaron a territorio, el sábado pasado, y lo estará hasta el día que dejen territorio nacional", dijo Ugalde. Decenas de elementos castrenses se apostaron en las instalaciones del IFE desde temprana hora; colocaron dos arcos de seguridad adicionales a los que ya existen en cada edificio, por los que pasaron trabajadores del organismo electoral y representantes de los medios. Según fuentes del IFE, a partir de hoy la delegación iraquí y los funcionarios de seis países -Yemen, Palestina, Argentina, España, Isla Mauricio y México- trabajarán en instalaciones del Centro Deportivo del Estado Mayor. "Espero que no haya riesgos, el principal riesgo de seguridad, obviamente, del que estamos todos conscientes, espero que sea muy bajo", dijo Carina Perelli, directora de la División de Asistencia Electoral de la ONU.<sup>159</sup>

Surge finalmente el tema de la primera dama, Martha Sahagún quien ha llevado incluso a influir en la modificación del reglamento del Estado Mayor Presidencial, a fin de que protegerse contra las críticas que se hacían de que el E.M.P. le cuidaba sin tener derecho a ello.

"Y por lo visto, la locura se contagia. Sólo así se explica que hoy en día, el dedazo haya sido reemplazado por el besote. Sólo así se explica que Vicente Fox alimente las pretensiones presidenciales de su esposa en vez de cortarlas de raíz.

Ella le susurra en el oído que hay una conspiración contra ambos y el le cree. Ella le dice que no ha decidido si quiere ser presidenta de México y el le cree. Ella le dice que el Financial Times solo contiene calumnias y el le cree. Ella le dice que solo la satanizan por ser exitosa y el le cree. Ella le dice que la tratan mal y el reforma el reglamento del Estado Mayor Presidencial. Ella le dice que los medios tienen la culpa de todo y el decide chantajearlos. Marta Sahagún

<sup>158</sup> Lopez, Mayolo: *Ofrece Estado Mayor Seguridad a Panista, Reforma*. México Jul 12, 2000. pág. 2

<sup>159</sup> Irizar, Guadalupe *Arranca Capacitación de Consejeros Iraquíes Reforma*. México Jun 22, 2004. pág. 5



tiene -como lo ha dicho- un compañero de vida con el que comparte todo: desde la Presidencia hasta la demencia que engendra.<sup>160</sup>

El Estado Mayor Presidencial es una institución histórica, surgida de una situación donde se hacía imperativa una protección cercana y leal al Presidente de la República. En la actualidad, sus funciones se han transformado y se pone en cuestionamiento si una institución militar debe hacerse cargo de ellas.

---

<sup>160</sup> Dresser, Denise: *No Vamos Marta, Reforma*. México Feb 16, 2004. pág. 17

## CONCLUSIONES

El poder, caracterizado por los agentes gobernantes, ha de tener una percepción específica, objetiva en mayor medida de los acontecimientos políticos y escribe su historia a través de ella. Este poder exige al hombre, que convive socialmente, una conducta que debe coincidir con este poder que es la ley, de conformidad por la cual sucede todo. El poder, se expresa como voluntad y ésta a su vez como forma. El poder se ejerce gracias a la posibilidad de coerción. Voluntad, poder, pueden representar objetos de la violencia, pero sin la institución de la voluntad y el poder en el hombre, no es posible reconocer la moral, la teoría, la política ni el arte. Se le asigna al gobernante la coerción para que pueda dar lugar a la institucionalidad.

El origen de algunas instituciones se funda en la violencia según algunos teóricos en especial el Estado moderno, a su vez el Estado, necesita institucionalizar la conducta de los individuos, así sucedió durante muchos años en nuestro país; La Agenda Política ya no puede ser construida desde la cúpula del poder, la democracia, entendida como la recuperación de derechos y obligaciones es un hecho político innegable en México y ello implica la participación popular en esta acción política. Para lograr un mínimo de gobernabilidad que de lugar al desarrollo de las instituciones públicas, es necesario entonces de un órgano específico de coerción, con funciones claramente definidas ante la población. De esta manera, la apreciación de la opinión pública que tiene de la institución armada es de suma importancia para la confianza que el pueblo ha de tener y deposita en sus instituciones.

Partiendo de estas generalidades, a continuación se expresan algunas conclusiones resultantes del trabajo de investigación realizado, se ha elegido una subdivisión que toma en cuenta la teoría revisada acerca de la formación de la agenda política y los hechos relatados respecto de la actuación de las fuerzas armadas en los últimos tiempos en México.

### 1. Respecto de la Agenda Política en general.

Existe una agenda de los ciudadanos, del Estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda de gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales. La primera agenda, la del Estado – sociedad – sistema político es la llamada agenda sistémica, mientras

que la segunda es la agenda institucional y ambos tipos de agenda podrán coincidir o no, siendo este último caso un riesgo para la gobernabilidad.

Una conclusión que resulta de esta investigación, pero que bien puede tomarse del autor Aguilar Villanueva:

“Es así que los politólogos han preferido estudiar la formación de la agenda del gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas se han dedicado enteramente a la construcción y selección de las opciones de política”<sup>161</sup>

El Estado pretende retener el poder y no puede admitir rebeldía al interior de su órgano de coerción. Así se ha reprimido en México la voz de los elementos de las fuerzas armadas, que en muchos casos han protestado por el desprestigio en el que se les hace caer por asumir funciones ordenadas por el ejecutivo federal, que distan mucho de ser las apropiadas para el cuerpo castrense.

Se sabe que el gobierno puede propiciar o iniciar asuntos desde la comunidad política y seguramente participa en la expansión o freno en determinados asuntos a través de sus acciones o discursos, medios de información organizaciones, líderes e intelectuales afines etc. Sin embargo, para que el gobierno llegue a considerar los temas que los diversos agentes le proponen para integrarlos a la agenda requiere de un proceso.

El proceso político pareciera ser aleatorio, una secuencia de hechos en la que se incluyen temas cuando alcanzan un cierto punto de maduración, que es directamente proporcional a la presión social o al interés político y económico. Se dice que es un “bote de basura” o “papelera”, en donde los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que se generan o se perciben. En esta medida cuando se van acumulando se genera una especie de ansiedad en el sistema político, que hace que emerja el tema, que está a la espera de una determinada coyuntura en la que habrá de tomarse una decisión política y los miembros interesados en la elección verán en ella la ocasión para introducir sus problemas y preocupaciones y para lanzar sus propuestas de solución, abundando en los diversos tipos de análisis y prueba, con diversos propósitos, prioridades, procedimientos y tiempos.

Entonces, puede concluirse que la conformación de una agenda política moderna, ha de ser regulada por alguien responsable, a fin de que la

---

<sup>161</sup> Aguilar, Luis F. op. cit. Pág. 19.

complejidad del discurso no se escale sin rumbo y genere violencia. Los encargados del cuidado de la agenda podrán convertirse en portavoces, y aprovecharán este rol para introducir sus propios intereses, preocupaciones y visiones, de tal manera que formar agenda implica adquirir cierta cuota de poder.

## 2. Respecto de los temas relacionados con las fuerzas armadas.

El recorrido que se ha hecho anteriormente por las modalidades del ejercicio del poder que al ejército le corresponde, ha permitido conocer una realidad política: que es necesaria la inclusión forzosa, desde una Reforma del Estado, de los temas que atañen a la institución armada en la agenda pública. No se trata de una inclusión impulsiva, como respuesta a una demanda social temporal, que por sí misma la haría válida, sino que una nueva Visión del Estado mexicano implica que se de una recomposición en la influencia del Ejército en la dinámica social.

Por ello, en la construcción de una Agenda Política general, cabe puntualizar los siguientes aspectos:

A) Al ejercer la coerción a la que el Estado le obliga, El Ejército mexicano como instrumento indispensable para el gobierno tiene el papel de vigilar y poner a disposición de la autoridades competentes a todo individuo y organización que se salga del marco establecido, sin importar las razones que se tengan para ello, sin embargo, también existe un marco normativo para las fuerzas armadas, un ámbito donde ha de moverse y las fronteras para él no han estado claras en México.

Es necesaria por lo tanto una definición jurídica más precisa sobre el ámbito donde han de moverse las fuerzas armadas y mantenerse dentro de dicha jurisdicción. Es decir especificar concretamente y determinar: Respecto a las órdenes del ejecutivo quien es su comandante supremo, cuales son o deben de ser sus misiones. Esto da lugar a sustanciar ampliamente las tareas legislativas en esta materia. Éste sin duda es un tema que debe acceder a la agenda política nacional en el corto plazo.

B) Otro tema que habrá de estudiarse es el de los crímenes políticos atribuidos a militares en el “ejercicio de sus funciones” en el pasado, el de la llamada “guerra sucia” y delitos políticos subsecuentes que se han cometido con la fuerza del Estado, en lo que corresponde a las fuerzas castrenses, y que

son percibidos por algunos ciudadanos como actos criminales. El paso de página que la historia obliga un mejor desarrollo social en una época de transición política, e implica negociación, una concertación tal que los culpables de hechos reconozcan situaciones del pasado y en contrapartida se conozca la historia y el pueblo ejerza el perdón a través de las figuras oficiales que correspondan. Es importante limpiar la imagen de las fuerzas armadas ante la sociedad y esto implica deshacerse de estigmas, lo que hace además consecuente que de cara a la opinión pública se den los procesos inherentes a la justicia militar.

C) Con respecto al combate al narcotráfico, el ejército se halla en un serio problema, pues esta actividad pone en riesgo su integridad, ya que el poder de corrupción del narcotráfico es superlativo y constituye todo un modo de operar, al cual las fuerzas armadas difícilmente pueden enfrentar sin ejercer medidas coercitivas muy severas al interior de la institución. Se habla de que a la par en que se combate el delito, el hecho consumado del comercio ilícito de sustancias psicotrópicas y otras es creciente, es necesario realizar una labor de prevención y de combate a las causas sociales y familiares de consumo y tráfico. Es poco lo que puede hacerse combatiendo la oferta cuando hay una demanda creciente.

La inclusión de este tema en la agenda política, como se sabe, rebasa el ámbito nacional y es tema de principal tratamiento en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos. Pero es necesario que esta inclusión en la agenda de política exterior enuncie el contexto de aceptación de una demanda irrefrenable de consumo de drogas incluyendo las sustancias legales como el alcohol y los productos de laboratorios transnacionales por parte de la población, ahora de tres países.

D) El tema del estado Mayor Presidencial es por demás controvertido. Esta dependencia de las fuerzas armadas ha llegado a constituirse en una delgada línea entre la civilidad y lo castrense. Se ha abusado de este cuerpo armado incluso para cuestiones personales por parte del ejecutivo y sus allegados esto se agrega a las situaciones que hacen caer en el desprestigio al ejército. El Estado Mayor Presidencial se ha convertido en una institución que muchas veces ha estado fuera del mando estratégico del ejército, en ocasiones, como en el 68 y en el asesinato de Luis Donaldo Colosio Murrieta, su actuación ha estado sembrada de sospechas y esto ha afectado la imagen del ejército. Por ello es que un organismo de protección al jefe del Ejecutivo Federal, ya debería estar fuera del ámbito castrense, aunque se considerara la protección del Presidente un asunto de seguridad nacional.

Esto implica que no todos los asuntos de seguridad nacional tendrían por qué estar controlados por la inteligencia militar. También habría que agregar lo negado por la elite instituida del Ejército Mexicano, que no hay pugna entre el ejército y el Estado Mayor Presidencial., los beneficios que se pueden obtener para sus ascensos entre otros, por las remuneraciones jugosas obtenidas por la elite cercana al alto mando y mando supremo y funcionarios de alto nivel que “reconocen de manera personal” su eficiencia. Asuntos que se han repetido en periodos gubernamentales pasados.

E) Aún cuando los problemas se presentan con cierta especificidad nos encontramos que no podemos negar que uno de otro son colaterales, como podemos ver que al aplicarse el ejército en la Seguridad pública, su actuación transgrede, rebasa, la función normal de la policía, violando los Derechos Humanos de los ciudadanos y también cuando se aplican a la lucha del narcotráfico son presa fáciles de la corrupción. Decía el general Ávila Camacho: “quién aguanta un cañonazo de cuarenta mil pesos”, seguramente las cantidades que se pueden manejar actualmente son fuerza poderosa que puede llegar a corroer y corromper a mucha gente, no solo a los miembros de la milicia sino muchas autoridades más. Las licitaciones y compras mayores que hace el ejército y que en algunos periodos de gobierno fueron escandalosos no debe de repetirse puesto que la división de poderes y las diferentes instancias de gobierno deben cumplir como áreas de gobierno independientes y no como un todo vertical y corporativizado. Muchos académicos e intelectuales han expresado su descontento de que el ejército patrulle las calles, pues dicen que tiene otro tipo de adiestramiento, mentalidad y disciplina, que los hacer ver en blanco y negro, creo que aquí cabe analizar, y revelar que el ejército puede cubrir esta actividad aún cuando tiene misiones diferentes pudiera considerarse fuera de su jurisdicción pero esto propicia la regulación para legalizar esta función ya que es una de las mejores entrenadas, armadas y equipadas, además de ser de las mejor pagadas. ¿Por que no tener un ejército versátil?, nuestro país no es bélico ni conquistador, sus misiones se deben de adaptar a un marco que regule su acción en beneficio social con buena capacitación buscando sus mejores miembros, ¿o se va tener un ejército bien adiestrado fuertemente armado con dispendio de recursos, en espera de la guerra?.

F) El ejército sufre un problema de imagen, en el que ha sido empujado por el poder ejecutivo a realizar actos que afectan su presencia ante la población, rescatar la imagen pública del ejército solamente puede realizarse mediante la inclusión de su reestructura en la agenda política.

Pudiendo considerar temas como de genero que aún cuando estos temas no son publicitados existen a su interior grandes inconformidades de parte de algunas de sus integrantes, aspectos de homosexualidad aún que no se ha considerado ninguno o por lo menos no se han conocido, pues estos se les da otra connotación es decir se considera “alguna falta” pero esta se permuta por otra encubriéndose enmascarando el aspecto original para evitar el escándalo, es entonces la capacidad de escrutinio por parte de alguna dependencia o autoridad para verificar esos actos, es decir que lo que es público se haga público, se dice que ha habido atropellos por parte de la policía judicial militar y de la falta de aspectos legales para llevar a cabo ciertas acciones, la información de material bélico que en otros países se considera una información común y aparece en su pagina de internet en México no se tiene conocimiento de este tipo de informes, la información histórica por ejemplo de la guerra de Mexico- EEUU los archivos se encuentran aún clasificados lo que no es aceptable desde el punto de vista histórico. Si se abordan y tratan estos temas de esta manera se modernizaría el ejército y se permitiría tener una imagen actual y fresca y sobre todo una muestra de tolerancia y aceptación de lo que somos, he históricamente lo que hemos sido; para madurar un proyecto de nación de vocación democrática, las fuerzas armadas podrían dejar atrás la perfección y el cultivo a su idolatría, pues si reflexionamos y observamos que nada ni nadie es perfecto esto lo demostramos con los acontecimientos que involucran a diferentes miembros de la institución que caen como asuntos de nuestra investigación con esto lograríamos evitar conservadurismos doctrinarios, y buscar los valores reales conjugables con la sociedad actual, que contribuyan a un país moderno, considerando la inclusión y tolerancia como parte de los valores no solo de la democracia sino de la institución armada en una palabra, ver al ejército como amigo y protector de la sociedad, éste que sea respetado y valorado por sus principios, que las asignaturas que se imparten dentro de los diferentes planteles formen parte de sí como todo aquel que milita en cualquier doctrina, observando fundamentos filosóficos y a la vez reconocer su calidad humana en la practica, algo así como en medicina el juramento Hipocrático pero con plena conciencia, esto equivale pues a reformar a la institución de manera profunda y ambiciosa. Reconozco que cuando educamos a nuestros hijos lo tratamos de hacer de manera superior a la educación que recibimos nosotros mismos, que de lo que carecimos puedan tenerlo las siguientes generaciones, que los militares sean ejemplo a seguir de los ciudadanos como lo son ahora pero sin excepciones.

G) También podría desempeñar un papel decoroso apegado a la constitución en lo que se refiere al orden interior, es un país que requiere de un esfuerzo por parte de los integrantes de las instituciones. Para ejercer sinergia con la sociedad es decir: Maximizar sus recursos. Lo que en todo caso falta, es un escrutinio por parte de organismos externos a la institución; que los civiles conozcan al ejército y el ejército conozca a los civiles. No una institución lejana, sino al servicio del pueblo de México. Como cuando el ejército actúa en el plan DN3 en la cual su acción es loable y reconocida, este sería un caso en el que si se exalta su heroísmo e inteligencia se reduciría el narcotráfico, y la criminalidad. Pues afloran sus valores.

### SUGERENCIA DEL AUTOR

Quedan fuera de este estudio algunos temas de suma importancia que sugiero, deben de estudiarse y analizarse de manera multidisciplinaria tales como la participación de tropas de nuestro ejército en la ONU, el ejército y la seguridad nacional, el procedimiento mediante el cual se llega a ser secretario de la defensa nacional. Temas muy expuestos en muchos foros por estudiosos, periodistas políticos militares por supuesto, pero que oficialmente no se ha dado una conclusión concreta, mas que lo que esta escrito en nuestras leyes, lo cual observo como una situación ambigua que requiere un análisis y en su caso tratamiento.



## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Villanueva Luis F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

BACHARACH, P. Y BARATZ, M. S. The Faces of Power, en *American Political Science Review*, vol. 56, 1962.

BERGER, Peter y Luckman Thomas, *La construcción social de la realidad*. 1995.

COTA, Guillermo, *Historia Militar de México*, ed. Talleres Gráficos de la Nación, 1947.

EASTON David, *Categories for the Systems Analysis of Politics* in Bernard Susser, *Approaches to the Study of Politics*, 1992 with introductory essay by Bernard Susser, New York, Wiley 1965.

FLORES CANO, Enrique. *Historia grafica de México*, ed. Patria, I.N.A.H, México, 1988.

EDELMAN, op. cit.pág. 114, 94. en ELDER, Charles y COBB, Roger: *Formación de la Agenda, el caso de la Política de los Ancianos*, en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, ed. Miguel Ángel Porrúa, 1993.

FAZIO, Carlos., *El Tercer Vínculo. De la Teoría del Caos a la Teoría de la Militarización*, México, ed. Joaquín Mortiz, 1996.

FOUCAULT, Michel: *Las palabras y las cosas*, México, ed. Siglo XXI, 1979.

HIRSCHMAN, Albert O. *El avance en colectividad. Experimentos populares en América Latina*. ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.

LINDBLOM, Charles, *The Policy Making Process*, ed. Prentice Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1980.

MONTANELLI, Indro, *Historia de los Griegos*, ed. Plaza Janes, Barcelona, 1998.

- O'DONNELL, Guillermo et, al. *Transición desde un gobierno autoritario*, America Latina 2/a ed., ed. Barcelona. Paidós, 1997.
- PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA: *Perspectiva y – Estrategia: Rumbo al 2000*, Documento interno, ed. TDISA 2000.
- PREWORSKI, Adam: *Democracy and the Market*. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Nueva York, Cambridge University Press, 1991.
- RIVERA, Liliana. *Dinámica sociopolítica local: entre redes y actores. El caso de Xico*, Veracruz. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. FLACSO. México, 1996.
- ROGER W. Cobb.y Charles Elder, *Participación en Política Americana*, ed. Eitores México 1986.
- SCHERER, Julio, Et al, *Parte de guerra*. Tlatelolco 68, ed. Nuevo Siglo Aguilar, 1999.
- TURNER, Kenneth. México Barbaro, ed. Editora Técnica S.A., 1985.
- VÁZQUEZ, Federico: *Ciudadanía y Gestión Pública Democrática en América Latina, México*, Centro Latinoamericano de la Globalidad, CELAG, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2004.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- WILDAVSKY. *The Politics of the Budgetary Process*, Second edition, Little, Brown Boston, MA 1974.

## HEMEROGRAFIA

AGUAYO, Sergio. *Decide presidente Diaz Ordáz uso de la fuerza en agosto* Reforma. México, 4 de febrero 1998.

AGUAYO, Sergio. *Quienes son los lideres* Reforma. México, 8 de febrero 1998.

AGUAYO, Sergio. *Los militares y la alianza*, Reforma. México, 4 de agosto 1999.

AGUAYO, Sergio. *Militares*, La Jornada. México, 10 de mayo 1995

AGUAYO, Sergio. *La maquina del miedo*, La Jornada. México, 17 de mayo, 2000.

AGUAYO, Sergio: *Fantasmas del Pasado, Embrollos Militares*, Reforma. 30 de junio 2000.

ALBARRAN de Alba, Gerardo. *Se Niegan a entrevistarse con diputados*. Proceso. México, No. 1031, 4 de agosto, 1996.

ALEGRE, Luis. *Proponen reformar las Fuerzas Armadas*, Reforma. México, 30 de agosto 2000.

APONTE, David. *Confirmé la grave situación de los Derechos Humanos en México: Robinson*, La Jornada. México, 28 de noviembre 1999.

BALBOA, Juan, *Zedillo, acusado ante la CIDH por delitos de lesa humanidad*, La Jornada, México, 10 de febrero 2005.

BELTRÁN DEL RÍO, Pascal: *Los Presidentes y el Estado Mayor Presidencial, una relación que pervirtió la naturaleza del Ejército*, Proceso. México, 1183, 4 de julio 1999.

CARRILLO. Pablo. *Requiere el ejército de orden*. Reforma. México, 26 de julio 2002.

CRESPO, José. *Una cruzada por la eficacia*, Reforma. México, 31 de agosto, 1998.

CRESPO, José. *Para olvidar el 68*, Reforma. México, 5 de octubre, 1998.

CRESPO, José. *Narcotráfico y cambio político en México*, Reforma suplemento enfoque p.6. México, 5 de octubre, 1998.

DRESSER, Denise: *No Vamos Marta*, Reforma. México, 16 Febrero 2004

GUERRERO, Claudia. *Urge reestructuración de la Sedena.- Garfias*, Reforma. México, 20 de diciembre 1998

GRANADOS Miguel, *Estado Mayor Presidencial*, Reforma. México, 30 de junio 1999.

GRANADOS Miguel, *Gutiérrez Oropeza*, Reforma. México, 2 de Julio, 1999.

GRANADOS Miguel, Reforma. México, 10 de febrero, 2002.

HERNANDEZ, Luis Guillermo. “Grave, la impunidad”, Reforma, México, 25 de noviembre de 1999.

IBARROLA, Javier. El Financiero. 16 de agosto, 1996.

IRIZAR, Guadalupe, *Arranca Capacitación de Consejeros Iraquíes*, Reforma. México, 22 Junio 2004.

LIZARRAGA Daniel. *Niega el PRD tener pugnas con el Ejército*, Reforma. México, 28 de mayo de 1999.

LOPEZ Y RIVAS, Gilberto. El Financiero. México, 16 de noviembre 1990.

LOPEZ Y RIVAS, Gilberto, *Las fuerzas armadas y la transición democrática*, Masiosare suplemento dominical, La Jornada. México, 13 diciembre 1998.

LOPEZ, Mayolo: *Ofrece Estado Mayor Seguridad a Panista*, Reforma. México, 12 julio 2000.

MARIN, Carlos. *La trampa de las contradicciones y la manipulación*, Proceso. México, No. 897, 10 de enero 1994.

MARIN, Carlos. *Documentos de inteligencia militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropa del Ejército*. Proceso. México, No. 1082, 27 de julio 1997.

MARIN, Carlos. *El narco y el ejército la historia secreta*, Milenio. México, 18 de septiembre 2000.

MARÍN, Carlos. *El coronel Castellanos se deslinda*, Proceso. México, No. 1183, 4 de julio 1999.

MAZA, Enrique. *Para el Subcomandante Marcos las demandas de los rebeldes son lógicas*. Proceso, México, No. 897, 10 de enero 1994.

MARTINEZ, Sanjuana. *La impunidad que existe en México*, Proceso. México, No. 902, 14 febrero 1994.

MARTÍNEZ, McNaught Hugo. *Perdió el ejército*, Reforma. México, 17 de marzo 1998.

MARTÍNEZ, McNaught Hugo. *Debaten militares fuero de guerra*, Reforma. México, 18 de mayo 1999.

MARTÍNEZ, McNaught Hugo. *El riesgo de la estrategia*, Reforma. México, 5 de enero 1998.

MARTÍNEZ, McNaught Hugo. *El ejército dispuesto a abrir los archivos del 68*, Reforma. México, 06 de febrero 1998.

MARTÍNEZ, McNaught Hugo. *Debe ejército explicar dice Pablo Gómez* Reforma. 29 de junio 1999.

MARTINEZ, Sanjuána, *El ejército se llevo la mayoría de los cadáveres e hizo imposible cuantificarlos*. Proceso. México, 902, 14 febrero 1994.

MARTINEZ McNaught Hugo, *Está el ejército dispuesto a abrir los archivos del 68*, Reforma. México, 06 de febrero 1998.

MEDELLÍN, Jorge Alejandro. El Universal. 14 de abril 2002.

MERCADO, Angelica. *Molesta a los militares la detención de generales*, Milenio. México, 3 de septiembre 2000.

MERGER Anna Marie: *Organismos internacionales confirman detenciones masivas, desapariciones y ejecuciones sumarias y crueldad con enfermos y heridos*, Proceso. México No 904, 28 de febrero 1994.

MERGIER, Anna Marie. *Organismos internacionales confirman detenciones masivas*. Proceso. México, No. 955, 20 febrero 1995.

MERGIER, Anna Marie. *La expulsión de los observadores de derechos humanos puso al gobierno mexicano "al nivel de Irán, Irak, y Sudan*, Proceso. México, No. 1069, 27 abril 1997.

MONGE, Raúl. *El poder corruptor del narco alcanzó a l ejército*, Proceso. México, No. 1206, 12 de diciembre 1999.

ROMAN, Gerardo. *Financiaron políticos el movimiento del 68*, Reforma. México, 09 de febrero 1998.

ROMERO, Cesar. *Investigan a generales por vínculos con el narcotráfico*. Reforma. México, 10 de diciembre 1998.

SCHERER, Julio. *Parte de Guerra.- Tlatelolco 68*, Reforma. México, 28 de Junio 1999.

IBARROLA, Javier. *McCaffrey, diplomatico, MacCaffrey, golpeador. Fuerzas Armadas El Financiero*. México, 16 de octubre, 1996.

VALENCIA, Fausto. *¿Hay crisis en el Ejército Mexicano?*, Milenio. México, 29 de octubre 2000.

VALLARTA, Álvaro. *El ejército y Vicente Fox*, Reforma. México, 17 de junio 2000.

VALLARTA, Álvaro. *El ejército y el EMP*, Reforma. México, 5de julio 1999.

## **LEYES Y REGLAMENTOS**

Mexicano esta es tu constitución. Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1993.

Constitución de los Estados Unidos mexicanos. Ed. Porrúa, 2006.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, 2000.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, LOEFAM, ed. SDN, 2006.

Reglamento Interior del Estado Mayor Presidencial.

## **REFERENCIAS ELECTRONICAS**

<http://2004.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/index.php?contenido=7520&pagina=29> consultada el 25 de febrero de 2005.

<http://web.amnesty.org/report2004/mex-summary-esl> consultada el 8 de Marzo de 2005.

<http://www.amnistia.org.mx/section.php?name=noticias/mex-summary-esl.php> consultada el 26 de febrero de 2005.

<http://www.cndh.org.mx/Principal/document/recomen/2004/rec23-2004.htm> consultada el 25 de febrero de 2005.

<http://www.memoria.com.mx/154/Digna.htm> consultada el 25 de febrero de 2005.

<http://www.proceso.com.mx/imprnota.html?nid=28432> consultada el 25 de febrero de 2005.

Página electrónica de la Secretaría de la Defensa Nacional [www.sdn.gob.mx](http://www.sdn.gob.mx) , consultada el 25 de julio de 2002.

Palabras de Rafael Macedo de la Concha del 25 de noviembre de 2002  
Secretaría de la Defensa Nacional: Comunicado de Prensa No. 140.

Lomas de Sótelo, D.F., 28 de junio del 2004.  
<http://www.sedena.gob.mx/index4.html>

Secretaría de la Defensa Nacional, página de Internet, [www.sedena.gob.mx](http://www.sedena.gob.mx),  
consultada el 25 de agosto de 2003.

### **CITAS RADIOFONICAS**

Emisión radiofónica, Fox contigo, 1 de febrero, 2003.



## ANEXO 1

A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo;

II.- Publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o la Comisión Permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción primera del artículo 89 constitucional, así como las resoluciones y disposiciones que por ley deban publicarse en el Diario Oficial de la Federación;

...

XII.- Conducir la política interior que competa al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;

XII.- Conducir la política interior que competa al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;

XIII.- Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas necesarias para tal efecto;

XIV.- Conducir, siempre que no esté conferida esta facultad a otra Secretaría, las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y con las demás autoridades federales y locales, así como rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo Federal;

...

XVI.- Conducir, en el ámbito de su competencia, las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones políticos nacionales, con las organizaciones sociales, con las asociaciones religiosas y demás instituciones sociales;

XVII.- Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

....

XXVI.- Fijar el calendario oficial;

XXVII.- Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como la operación de la agencia noticiosa del Ejecutivo Federal;

XXVIII.- Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación

social de las dependencias del Sector Público Federal;

XXIX.- Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano;

XXX.- Contribuir en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno;

XXXI.- Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos;

Por su parte, el Poder Legislativo también tiene injerencia en la construcción de la agenda, con anotación precisa en la Carta Magna:

Artículo 73. El congreso tiene facultad:

....

vii. para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

viii. Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la republica en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del distrito federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El ejecutivo federal informara anualmente al congreso de la unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del distrito federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del distrito federal informara igualmente a la asamblea de representantes del distrito federal, al rendir la cuenta pública;

...

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;

xv. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.

...

xx. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano.

...

xxiii. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el distrito federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad publica; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad publica en el ámbito federal;

xxiv. Para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la unión y de los entes públicos federales;

xxv.- Para establecer, organizar y sostener en toda la republica escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas practicas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio publico, buscando unificar y coordinar la educación en toda la

republica. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la republica.

...

xxix. Para establecer contribuciones:

- 1o. Sobre el comercio exterior;
- 2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27;
- 3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
- 4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación; y
- 5o. Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica;
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
  - d) Cerillos y fósforos;
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación;
  - f) Explotación forestal, y
  - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participaran en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

xxix-c. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta constitución;

xxix-d. Para expedir leyes sobre plantación nacional del desarrollo económico y social;

xxix-e. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios;

xxix-f. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;

xxix-g. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

xxix-h. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

xxix-i. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la federación, los estados, el distrito federal y los municipios, coordinaran sus acciones en materia de protección civil;

xxix-j. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la federación, los estados, el distrito federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

xxix-k. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la federación, estados, municipios y el distrito federal, así como la participación de los sectores social y privado.

xxix-l. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

xxix-m. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

xxx. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta constitución a los poderes de la unión.

## ANEXO 2

### Informe 2004, Sección México de Amnistía Internacional

“Mediante el informe remitido a esta Comisión Nacional por la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California se refirió que el 14 de junio de 2002 un grupo de 23 migrantes que intentaban ingresar de manera indocumentada a Estados Unidos de América a bordo de un vehículo tipo Suburban fue descubierto por elementos del Ejército mexicano, quienes les ordenaron que se detuvieran; sin embargo, el conductor de la camioneta no sólo no se detuvo, sino que aumentó la velocidad y, en consecuencia, el personal militar disparó sus armas de carga en contra del vehículo en el cual viajaban; a pesar de ello, el conductor continuó la marcha y fueron perseguidos por los integrantes del instituto armando hasta el cruce de la frontera norte; ya en territorio estadounidense los migrantes que resultaron heridos fueron auxiliados por personal de la patrulla fronteriza, quienes los trasladaron a diversos hospitales en Estados Unidos de América<sup>162</sup>.....esta Comisión Nacional emitió la Recomendación 23/2004, dirigida al Procurador General de Justicia Militar, solicitándole que gire sus instrucciones a fin de que se inicie la investigación administrativa correspondiente en contra del personal militar que intervino en los hechos que dieron origen al expediente 2002/2585 y su acumulado; dé vista para ese efecto a la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, y que, una vez realizado lo anterior, se dé cuenta a esta Comisión Nacional de las actuaciones practicadas desde el inicio de su intervención hasta la conclusión de la misma; de igual manera, que gire sus instrucciones a fin de que se reabra la averiguación previa 2ZM/37/2002, que el 31 de mayo de 2000 el agente del Ministerio Público Militar adscrito a la Segunda Zona Militar en Tijuana, Baja California, determinó con propuesta de archivo con las reservas de ley, y se dé cuenta a esta Comisión Nacional de las actuaciones practicadas desde el inicio de su intervención hasta la conclusión de la misma; por otra parte, que gire sus instrucciones a fin de que la averiguación previa GNTECATE/01/2003 se integre y determine a la brevedad conforme a Derecho, y que se dé cuenta a esta Comisión Nacional de las actuaciones practicadas desde el inicio de su intervención hasta la conclusión de la misma; asimismo, que gire sus instrucciones a efecto de que los elementos del Ejército mexicano sean instruidos en el respeto que deben observar a los Derechos Humanos, al aplicar la normatividad militar al exterior de las fuerzas Armadas, y que se abstengan de participar en operativos de detención de emigrantes, salvo en los casos de colaboración expresamente solicitada por las autoridades competentes, según lo previsto por los artículos 7o. de la Ley General de Población y 2o. de su Reglamento...”<sup>163</sup>

De 414 páginas, en su capítulo sobre México, el reporte sostiene que “por alimentar la intrusión del Ejército en los trabajos policiales, por respaldar a las unidades de policía y fuerzas que no son transparentes o confiables, y por aplicar una medida de calificaciones al control de drogas, las políticas antinarcoóticos de Estados Unidos han tenido un efecto adverso en la situación de los derechos humanos de México”.

Joy Olson, directora ejecutiva de WOLA, y una renombrada experta en asuntos militares de América Latina, reconoció que, en el caso de México, y por la militarización del combate al narcotráfico, se ha incrementado el número de confiscaciones de drogas, arresto de narcotraficantes, desmantelamiento de redes criminales,

<sup>162</sup> <http://www.amnistia.org.mx/section.php?name=noticias/mex-summary-esl.php> consultada el 26 de febrero de 2005.

<sup>163</sup> <http://www.cndh.org.mx/Principal/document/recomen/2004/rec23-2004.htm> consultada el 25 de febrero de 2005.

erradicación de cultivos y cooperación con Estados Unidos, pero lamentó que ello esté teniendo un efecto negativo en materia de garantías fundamentales, sobre todo porque no existe ningún indicio de que se dé seguimiento a las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por militares.

“El involucramiento del Ejército mexicano en acciones para combatir a las drogas también ha creado oportunidades para que algunos de sus miembros se involucren en la corrupción y actividades criminales”, enfatiza el reporte de WOLA<sup>164</sup>

Sin embargo, el ejecutivo federal no deja de hacer reconocimientos al Ejército, en el discurso del día del Ejército de 2004, el presidente Fox dijo:

Con una profunda ética de las responsabilidades; dispuestos a defender a sangre y fuego los valores de la democracia, el renovado Ejército mexicano es y será un actor fundamental en el México de hoy.<sup>165</sup>

El discurso es contradictorio, pues las organizaciones nacionales e internacionales no dejan de poner en evidencia las constantes violaciones a los derechos humanos por parte del Ejército, aunque el discurso oficial trate de proteger la imagen de la institución.

En su informe 2004, la sección México de Amnistía Internacional declaraba:

“...no se llevaron a cabo las reformas estructurales urgentes necesarias para acabar con las violaciones de derechos humanos, sobre todo en el ámbito estatal del Ministerio Público, la policía y el Ejército. La debilidad del poder judicial y de la red de Comisiones Estatales de Derechos Humanos impidió, por regla general, a estos organismos ejercer una supervisión eficaz que ayudara a evitar y castigar los abusos...”<sup>166</sup>

Haciendo referencia específica al ejército, en el mismo informe se puntualizaba lo siguiente:

Los tribunales civiles siguieron remitiendo a los tribunales militares las denuncias de violación de derechos humanos presentadas contra miembros del Ejército, medida que garantizaba la impunidad y privaba a las víctimas del derecho a obtener justicia. Seguía aguardándose la decisión de la Suprema Corte de Justicia respecto a la constitucionalidad de la reserva formulada por México a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. En mayo, un juzgado federal rechazó la apelación presentada por Valentina Rosendo Cantú —mujer indígena de la comunidad de Barranca Bejuco, municipio de Acatepec, estado de Guerrero, que según los informes había sido violada por militares en 2002— para que su caso se viera ante los tribunales civiles. La decisión del juez en favor de la jurisdicción militar significaba que el caso no sería investigado con imparcialidad.

<sup>164</sup> <http://www.proceso.com.mx/imprnota.html?nid=28432> consultada el 25 de febrero de 2005.

<sup>165</sup> <http://2004.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/index.php?contenido=7520&pagina=29> consultada el 25 de febrero de 2005.

<sup>166</sup> <http://www.amnistia.org.mx/section.php?name=noticias/mex-summary-esl.php> consultada el 26 de febrero de 2005.

## **ANEXO 3**

### **REGLAMENTO DEL ESTADO MAYOR PRESIDENCIAL**

#### **TÍTULO PRIMERO**

##### **Objeto**

#### **CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 1.-**El presente ordenamiento tiene como objeto reglamentar la estructura, organización y funcionamiento del Estado Mayor Presidencial, como órgano técnico militar y como unidad administrativa de la Presidencia de la República, para facilitar el cumplimiento de sus atribuciones y facultades.

#### **TÍTULO SEGUNDO**

##### **Generalidades**

#### **CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 2.-**El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dispondrá de un Estado Mayor Presidencial, órgano técnico militar que lo auxiliará en la obtención de información general; planificará sus actividades personales propias del cargo y las prevenciones para su seguridad y participará en la ejecución de actividades procedentes, así como en las de los servicios conexos, verificando su cumplimiento.

**Artículo 3.-**El Estado Mayor Presidencial, conducirá sus actividades de acuerdo a las órdenes y directivas que determine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y tendrá a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomienden otras leyes, reglamentos, decretos y acuerdos.

#### **TÍTULO TERCERO**

##### **Del ámbito de competencia y organización**

#### **CAPÍTULO I**

##### **Misiones Generales**

**Artículo 4.-**El Estado Mayor Presidencial, a través de sus órganos, secciones y áreas operativas y demás unidades administrativas, planeará, organizará, coordinará, conducirá, ejecutará, supervisará y evaluará el desarrollo de sus actividades, para cumplir con eficiencia y eficacia las siguientes misiones generales:

- I. Garantizar la seguridad del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de su familia, de los Mandatarios y funcionarios extranjeros que visiten la República Mexicana, de los expresidentes de la República y de otras personalidades que por la importancia de su cargo o encomienda, expresamente ordene el titular del Ejecutivo Federal; así como proporcionar el apoyo logístico inherente a las actividades anteriores;
- II. Apoyar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el desarrollo de sus actividades;
- III. Organizar las actividades conexas a la participación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y su señora esposa en actos oficiales, proporcionando los recursos humanos y materiales que se requieran en apoyo de sus actividades;
- IV. Garantizar la seguridad de las instalaciones presidenciales;
- V. Desarrollar las actividades de inteligencia y contrainteligencia necesarias para el cumplimiento de las funciones del Estado Mayor Presidencial;
- VI. Coordinar las actividades de conservación, mantenimiento y restauración de las instalaciones presidenciales a cargo del Estado Mayor Presidencial, y
- VII. Administrar los recursos presupuestales asignados por la Presidencia de la República para el desempeño de las actividades correspondientes.

#### **CAPÍTULO II**

##### **Organización**

**Artículo 5.-**Para el estudio, planeación y despacho de las funciones que le competen, el Estado Mayor Presidencial contará con los órganos, secciones y áreas operativas y unidades administrativas siguientes:

- Jefatura;
- Subjefatura Operativa;
- Subjefatura Administrativa;
- Contraloría y Ayudantía General;
- Sección Secretaría y Archivo;
- Sección Primera y Detail;
- Sección Segunda;
- Sección Tercera;
- Sección Cuarta;
- Sección Quinta;
- Sección Sexta;
- Sección Séptima.
- Sección de Transmisiones;
- Sección Administrativa;
- Sección de Mantenimiento;
- Grupo Jurídico;
- Grupo de Promoción Deportiva;
- Grupo de Promoción Social;
- Centro Hospitalario;
- Ayudantía del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- Agrupamiento de Servicios Generales;
- Intendencia de las Instalaciones Presidenciales;
- Unidad Ejecutora de Pagos;
- Coordinación de Asesores del Jefe del Estado Mayor Presidencial;
- Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales;
- Coordinación Administrativa;
- Coordinación de Seguridad, y
- Coordinación de Mantenimiento de la Residencia Oficial de los Pinos.

El Jefe del Estado Mayor Presidencial, los Subjefes Operativo y Administrativo, así como el contralor y Ayudante General, contarán con sus respectivos secretarios particulares, para el cumplimiento de sus funciones.

**Artículo 6.-**El Estado Mayor Presidencial contará además para el desempeño de las atribuciones que le competen, con el Cuerpo de Guardias Presidenciales, las Unidades de Infantería de Marina de Guardias Presidenciales, el Grupo Aéreo de Transportes Presidenciales y aquellas que se le asignen, las que dependerán operativamente del Estado Mayor Presidencial y, en el aspecto administrativo, de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, respectivamente.

**Artículo 7.-**El Estado Mayor Presidencial, estará integrado por personal perteneciente al Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Armada de México y especialistas civiles, así como el personal que el propio Primer Mandatario determine.

**Artículo 8.-**El Estado Mayor Presidencial mantendrá el enlace y coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las entidades federativas, con los Municipios y con los particulares que sean necesarios para el desempeño de sus funciones.

## TÍTULO CUARTO

### De las atribuciones y responsabilidades

## CAPÍTULO I

### Del jefe del Estado Mayor Presidencial

**Artículo 9.-**El Jefe del Estado Mayor Presidencial, será un General del Ejército procedente de arma, designado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 10.-**Corresponde originalmente al Titular, el trámite y resolución de los asuntos de la competencia del Estado Mayor Presidencial, así como la representación del mismo. Para la mejor distribución y desarrollo del trabajo podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos sin perjuicio de su ejercicio directo, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 11.-**El Jefe del Estado Mayor Presidencial tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

- I. Someter a consideración del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos la información y los elementos de juicio necesarios para su decisión sobre los asuntos relativos a la seguridad y apoyo logístico de sus actividades, así como de aquellos otros que le sean encomendados por el propio titular del Poder Ejecutivo Federal;
- II. Someter a consideración del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la designación y remoción de los siguientes funcionarios:
  - Subjefes Operativo y Administrativo.
  - Contralor y Ayudante General.
  - Jefes de Sección.
  - Jefes de Área.
  - Coordinador General de Transportes Aéreos Presidenciales.
  - Coordinador de Mantenimiento de la Residencia Oficial de los Pinos.
  - Coordinador de Asesores del Jefe del Estado Mayor Presidencial.
- III. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la modificación a la estructura orgánica del Estado Mayor Presidencial, de conformidad con las necesidades que le impongan el cumplimiento de sus funciones en apoyo de las actividades del propio Primer mandatario;
- IV. Aprobar los anteproyectos de presupuestos de Egresos del Estado Mayor Presidencial y de la Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales y presentarlos por los conductos apropiados, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- V. Aprobar el Manual de Organización General del Estado Mayor Presidencial y adscribir orgánicamente los órganos, secciones y áreas operativas y demás unidades administrativas a que se refiere el Artículo 5 de este Reglamento, entre el despacho del propio Jefe del Estado Mayor Presidencial, Subjefatura Operativa y la Subjefatura Administrativa;
- VI. Accionar el Cuerpo de Guardias Presidenciales, a las Unidades de Infantería de Marina de Guardias Presidenciales, Grupo Aéreo de Transportes Presidenciales y demás tropas pertenecientes al Estado Mayor Presidencial, así como otros elementos que requiera para el cumplimiento de su misión;
- VII. Ordenar y autorizar la practica de auditorias internas en el Estado Mayor Presidencial y en la Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales, y
- VIII. Supervisar que el Estado Mayor Presidencial cumpla con las disposiciones del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las que determinen las leyes y reglamentos en vigor.