



VOL: AÑO 9, NUMERO 25

FECHA: MAYO-AGOSTO 1994

TEMA: SEGURIDAD Y SOBERANÍA NACIONALES EN AMÉRICA LATINA

TÍTULO: **Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: Su relación con el estado, el sistema político y la sociedad** [*]

AUTOR: *Raúl Benítez Manaut* [**]

SECCION: Artículos

RESUMEN:

En el presente ensayo se realiza un análisis del vínculo existente en México entre las fuerzas armadas, el sistema político y la sociedad civil. Se parte de la hipótesis de que las fuerzas armadas cumplen una función de estabilización política. Se estudia el proceso de desmilitarización gradual económica y política, que coloca a México en uno de los niveles de militarización más bajos del mundo. Se analiza el rol funcional que tienen las fuerzas armadas en el sistema político como recurso de última instancia, y se estudian como casos la acción frente al movimiento estudiantil de 1968, la contrainsurgencia de los años setenta y la guerra contra las drogas. Se analiza también la relación existente entre las doctrinas de defensa y de seguridad nacional, para concluir con una reflexión sobre la defensa y la seguridad en las relaciones México Estados Unidos.

ABSTRACT:

The Mexican Armed Forces at the End of the Century. Its relations with the Mexican State, Political System and Society

This essay analyses the existing link amongst armed forces, political system and civil society in Mexico. It starts from the hypothesis according to which the armed forces accomplish a political balance function. The process of gradual economical and political demilitarization is studied (a demilitarization that places Mexico amongst the lowest levels in the world) and also the functional armed forces role within the political system context. The attitude towards the 1968 students movement is analysed, as well as that towards the counterinsurgency of the seventies and the War Against Drugs. The relations between defense doctrines and national security is studied too. Finally, a deliberation about armed defense and national security in the relations between Mexico and the U.S.A. is contemplated.

TEXTO

I. Introducción

La mayoría de los estudios recientes sobre el militarismo latinoamericano han dejado de lado el análisis de las instituciones militares de aquellos países que actualmente (y en el pasado inmediato) no vivieron procesos de militarización de su sistema político, su sociedad y su economía. Un caso ejemplar de este fenómeno es México. Ello se debe a que, a diferencia del resto de América Latina, la Revolución Mexicana fue una profunda

revolución social que transformó radicalmente las estructuras del país en la primera mitad del siglo XX.

En México muy pocos analistas del sistema político toman en cuenta el rol estabilizador que tiene la institución militar. Debido a que desde 1946 fue sustituido el último de los presidentes militares (Manuel Avila Camacho) y se transmitió el mando ejecutivo de la política a los civiles, se ha vivido un largo proceso que a la fecha tiene casi 50 años, donde en términos generales los militares se mantienen al margen de la contienda política.

Ello no quiere decir que los militares no asuman una posición política, ni que sus acciones, derivadas de sus atribuciones y obligaciones constitucionales (Villalpando, 1991), no tengan repercusiones políticas.

Desde 1946, fecha en la cual se inicia la era del presidencialismo civil, las fuerzas armadas mexicanas en momentos de crisis política han respondido a las órdenes dictadas por el presidente en turno, y estas acciones han tenido de manera lógica repercusiones políticas. En algunos momentos clave de ello incluso han marginado a las instituciones militares de la sociedad y han generado percepciones negativas. Sin embargo, esta "marginación" y cuestionamiento del rol de los militares acompaña y se deriva de momentos de tensión entre la élite política y la sociedad civil. [1] Es el caso de la participación militar en situaciones extremas, para solucionar conflictos obreros y sindicales en general (acciones que han sido limitadas, pero no por ello menos importantes); la participación militar en la constante búsqueda de la estabilidad política en zonas rurales de alta conflictividad; la participación militar en el movimiento estudiantil de 1968; las campañas contrainsurgentes desarrolladas en los años sesenta y setenta en regiones donde aparecieron brotes guerrilleros y, en los años ochenta, la acción constante y decidida de las instituciones militares en las campañas desplegadas contra el narcotráfico.

Esta participación activa aparece en ocasiones por encima del rol que les asigna la Constitución; sin embargo, se derivan de la función estabilizadora de la institución:

El ejército, lejos de ser una carga onerosa para la nación, crea calladamente un producto muy importante para el desarrollo armónico de ésta, ese producto se llama seguridad, esta bienhechora tranquilidad nace de la presencia, lo mismo en la rancharía, en el villorio, que en las grandes ciudades, en todas partes la impone igual la escuadra que el batallón. Esta seguridad, que ha sido reconocida por propios y extraños, ha dado al país más de 40 años de paz ininterrumpida permitiendo el crecimiento, el proceso de cambio, dentro del régimen constitucional de México.

El instituto armado vela las 24 horas del día en forma callada y anónima para que el campesino are el campo, el obrero trabaje en la fábrica, mexicanos y extranjeros puedan transitar a todo lo largo y ancho de la República con completa confianza. Para que el comerciante y el industrial generen pacíficamente nuevas fuentes de trabajo; todo eso es posible gracias a esa labor ingrata y muchas veces no debidamente valorada que desempeña el modesto soldado.(...)

Si bien el ejército de hoy es una institución modesta, que no tiene grandes efectivos o armamento sofisticado, su personal se encuentra adiestrado para satisfacer las grandes misiones que la patria le ha encomendado: defender la soberanía de ataques del exterior y garantizar la seguridad interior" (Garfias M., 1979:533)

Muchas de estas acciones han generado descontento y un cuestionamiento muy serio hacia las fuerzas armadas por parte de sectores de la sociedad civil; sin embargo, también es importante relativizar esta afirmación en dos niveles. Primero, la acción militar

se desprende de un requerimiento y acuerdo de la presidencia, y por tanto, dicha acción militar está en coordinación directa y forma parte de la política global de seguridad de la nación y, segundo, hay que tomar en cuenta que en general la interacción fuerzas armadas-Estado-sistema político sociedad civil no ha derivado en fricciones entre la institución castrense y las élites civiles o la sociedad civil, como sí se da en la gran mayoría de los países latinoamericanos. Por ejemplo, las campañas contrainsurgentes desplegadas en zonas rurales siempre estuvieron acompañadas de dosis muy grandes de "acción cívica", lo que es uno de los factores que explica el por qué los brotes guerrilleros no lograron crecer y arraigarse en las regiones donde existieron (básicamente en el estado de Guerrero y la guerrilla urbana de Guadalajara y Monterrey).

Por otro lado, las campañas contra el narcotráfico y el narcocultivo son bien vistas en general por la sociedad civil y por el conjunto de fuerzas políticas, por lo que, después de dos décadas de aplicarse, nunca han sido cuestionadas en sí mismas. Sólo han sido criticadas cuando se han cometido excesos que han afectado los derechos humanos de sectores de población de forma injusta. Además, una forma importante de presencia de las fuerzas armadas que tiene gran aceptación en la población es su participación en casos de desastres naturales.

II. Doctrinas y planes de defensa

Un elemento decisivo que determina la posición de las fuerzas armadas en la sociedad mexicana es que ellas asumen una doctrina militar y estratégica únicamente "defensiva", que tiene tres ejes: 1) el plan de Defensa Nacional 1 (DN1), [2] que consiste en la defensa contra un agresor externo; 2) el plan de Defensa Nacional 2 (DN2), la defensa contra un adversario interno, y 3) el plan de Defensa Nacional 3 (DN3), que es un plan de despliegue contra catástrofes humanas y naturales, para auxiliar a la población en casos de desastre (Piñeyro, 1988:272).

En diversos momentos estos planes de defensa han sido puestos en práctica y es preciso mencionar que también en situaciones notablemente graves, hay que tener presente cuándo no se pusieron en práctica. Ejemplos de ello son, en el caso del plan DN1, la histórica defensa del territorio de la nación en el siglo XIX y principios del siglo XX: la guerra con Estados Unidos, en 1846; la intervención francesa en 186062; la intervención de Estados Unidos en Veracruz en 1914. Estos acontecimientos, si bien no fueron enfrentados por el actual ejército, y quizás en esos años no se asumieron explícitamente como el actual plan de defensa DN1, pero sí son los que inspiraron su posterior elaboración conceptual. Este plan de defensa es el que se adoptó durante la Segunda Guerra Mundial para apoyar la causa de los aliados y que permitió la reinserción de México al sistema internacional, tras 25 años de un casi total aislamiento. [3] En el caso de la participación mexicana en la Segunda Guerra, fue excepcional el uso de las fuerzas armadas en una coalición internacional y su participación fuera del territorio.

Cabe señalar que en los últimos años, amenazas al territorio nacional provenientes de las fuerzas armadas guatemaltecas (que en múltiples ocasiones cruzaron la línea fronteriza entre 1980 y 1984), si bien fueron vistas como amenazas a la seguridad de la nación, en la forma de evitarlas no se implementó un plan militar de defensa acorde a los lineamientos del DN1; más bien lo que se aplicó fue una dosis muy alta de serenidad por parte del alto mando de las fuerzas armadas, de la Presidencia de la República y de la Secretaría de Relaciones Exteriores. [4] La solución se basó en el uso de la diplomacia y la búsqueda del entendimiento con el gobierno y ejército de ese país.

Incluso altos mandos interpretaron las amenazas a la seguridad nacional mexicana provenientes de la frontera sur como amenazas globales regionales, para lo cual se

subordinó el concepto de defensa al más global de seguridad, por lo que había que sacrificar la defensa directa de la frontera (frente a las incursiones del ejército guatemalteco) con una política y una diplomacia superior definida como promoción de una doctrina de "defensa con distensión para lograr la estabilización del área" (Santos C., 1985:47). Mediante este razonamiento, el objetivo fue buscar la distensión y contribuir a la estabilización de Centroamérica; por ello era incongruente una tensión o enfrentamiento militar directo con el ejército de Guatemala, pues eso hubiera provocado el incremento de la desestabilización, y México se tendría que haber involucrado en una de las facetas del conflicto centroamericano. El empleo de los recursos de la diplomacia fue el sustituto de las fuerzas armadas. [5]

En el caso del plan DN2, es del que menos difusión y conocimiento público se tiene. Se podría suponer que este plan únicamente está enunciado en la doctrina de defensa, y que su elaboración conceptual e implementación se da de forma coyuntural. O sea, ante la eminencia de graves conflictos internos, es que se decide la participación de las fuerzas armadas de forma directa, y esta decisión es eminentemente política. En el caso de las actuales fuerzas armadas mexicanas, la elaboración de este plan ocurre ante amenazas que se perciben como de inminencia de ruptura del orden social o ruptura de la unidad nacional. La primera gran amenaza de este tipo fue la "guerra cristera" (Meyer, et al., 1971) a fines de los años treinta, que fue un movimiento católico radical restauracionista del viejo orden, que amenazaba globalmente la triunfante revolución. La victoria de los ejércitos revolucionarios consolidó definitivamente el proyecto revolucionario. Posteriormente, en la época de la Guerra Fría, no existen documentos que explícitamente mencionen que las fuerzas armadas mexicanas asumieran la doctrina de la defensa contra el comunismo. Entre otros factores, aunque en la élite civil se desarrolló una política que buscó la buena vecindad con Estados Unidos, en el seno de las fuerzas armadas predominaban los altos mandos originarios de la revolución, cuyas bases ideológicas se establecieron en el cardenismo. Con base en esta ideología, se buscaba la buena relación con Estados Unidos pero no se compartían sus ideologías, y menos aún si implicaban transformar la ideología cohesionadora de las élites civiles y militares mexicanas: el nacionalismo. Por ello no se internalizó de forma permanente la doctrina de seguridad nacional anticomunista, que se extendió en el resto de América Latina.

No obstante, hay que considerar que el plan DN2 es el más ambiguo, debido a que el sistema jurídico mexicano no permite considerar las actividades armadas "revolucionarias" de manera distinta a la delincuencia. Así, los "guerrilleros" no son tales en el nivel de la jurisprudencia, sino delincuentes que violan la ley penal. Así cada vez que las fuerzas armadas participan para sofocar disturbios reprimir levantamientos, se actúa al mismo nivel de la delincuencia. [6] No obstante, a nivel político los presos del movimiento estudiantil de 1968 y los guerrilleros de los setenta, fueron tratados en forma diferenciada, por lo que fueron sujetos de amnistía.

En un reciente ensayo de un alto oficial de las fuerzas armadas mexicanas se desarrolla la antítesis mexicana de la doctrina sudamericana de seguridad nacional, que menciona que, en términos de la toma de decisiones en el Estado mexicano, las fuerzas armadas siempre han sido fieles a los dictados constitucionales (según la cuales el presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas) y que además, la doctrina de seguridad rechaza la militarización de estructuras sociales y políticas, confía en los mecanismos desarrollados por el sistema político (la mediación y negociación como base, la represión como último recurso), rechaza hasta donde sea posible participar en actos de represión, basando el planteamiento de seguridad de la nación en el concepto de "seguridad integral". Es concepto de "seguridad integral" y amplia, sostiene que sólo puede consolidarse un sistema de seguridad desarrollando estructuras económicas que superen

las desigualdades sociales y estructuras políticas que canalicen las inquietudes de todos los grupos sociales. [7]

El concepto de seguridad nacional ha sido detalladamente analizado por Sergio Aguayo en el libro *En busca de la seguridad perdida* (1990), razón por la cual no consideramos necesario efectuar una descripción del mismo. Se puede afirmar que en los años setenta, contención y eliminación de las guerrillas se debió a la aplicación sistemática del plan DN2. [8] Esto nos lleva a afirmar que después de 1968 y una vez concluida la campaña contra las guerrillas (1975-1976), hubo necesidad de reformular la doctrina de la seguridad nacional, ya que en los sesenta, en la práctica, ella no se diferenció de los planteamientos sudamericanos (aunque esto no fue enunciado de forma explícita en esos años). La reformulación derivó en la doctrina de seguridad nacional de los ochenta.

Sin embargo, un notable vacío que existe en los estudios académicos es el del análisis de cómo están organizados y estructurados los distintos cuerpos extramilitares que aseguran la "seguridad interna" en términos políticos, implementada a través de la Secretaría de Gobernación: a) control político e información política -inteligencia-, y b) control policiaco, debido a la gran difusión y dispersión institucional que existe entre la Policía Judicial Federal -dependiente de la Procuraduría General de la República-, las policías estatales, y cuerpos especiales. Incluso muchos de estos cuerpos de seguridad interna actúan al paralelo en funciones donde también participan las fuerzas armadas (en los ochenta, el caso más notable fue la guerra contra el narcotráfico), siendo evidente que existe una coordinación institucional al más alto nivel, pero que al momento de aplicarse en concreto las tácticas "de combate", aparecen notables fricciones institucionales. Estas diferencias van desde la asignación de recursos y niveles de jerarquía, hasta los métodos y las formas concretas que se emplean (en muchos casos hay acusaciones de violación de derechos humanos, concentrados en especial por la acción de los efectivos de la PGR).

Nosotros asumimos como hipótesis preliminar (cuya comprobación implicaría una profusa y difícil investigación documental, que amerita un esfuerzo aparte), que a medida que el sistema político construyó gradualmente los mecanismos de mediación y negociación política, que han sido muy eficaces hasta la fecha, las fuerzas armadas (tanto de la Secretaría de la Defensa Nacional, como de la Secretaría de Marina) encaminaron su esfuerzo a su modernización y profesionalización. Debido a ello, el Estado tuvo que institucionalizar cuerpos policiacos responsables de la seguridad pública, que sustituyen a las fuerzas armadas en su actividad como agentes responsables de la paz social interna. Sin embargo, las fuerzas armadas actúan sólo en caso de extrema necesidad (por la idea de que sólo con su acción se puede lograr restablecer el orden), dejando a las policías y diversos cuerpos de seguridad la responsabilidad cotidiana de mantener el orden interno. Sin embargo, estos cuerpos policiacos de seguridad carecen en general de disciplina, ética profesional y profesionalismo, por lo que su acción genera rechazo en importantes sectores de la sociedad civil. No existen cifras disponibles al respecto, pero se puede hacer una estimación de la siguiente manera: en el Distrito Federal existen, para 1990, 66,311 miembros de los cuerpos de seguridad pública. [9] Si tomamos esta cifra como referente, partiendo de la base de que la población del D.F. (sin considerar el área conurbada perteneciente al estado de México) es de aproximadamente 9 millones de habitantes, y el país tenía en 1990 un número aproximado de 81 millones de habitantes, el D.F. tiene 1/8 de la población nacional. Así, con base en esta inferencia, habría en el país más de medio millón de personas incorporadas a algún cuerpo policiaco o de seguridad. De esta manera, se ha dado un crecimiento enorme de los cuerpos de seguridad, y ha permanecido estable, e incluso en términos relativos ha disminuido, el personal de las fuerzas armadas ejército, fuerza aérea y marina, con respecto a la población.

Sin embargo, tres acciones en los últimos 30 años han sido decisivas para la participación de las fuerzas armadas mexicanas, basadas en el plan DN2: 1) el movimiento estudiantil de 1968, importante por sus repercusiones políticas y por la acción de las fuerzas armadas; 2) la guerra contra las guerrillas, iniciada en los años sesenta, y que tuvo su clímax en la primera mitad de los setenta; [10] y 3) la guerra contra las drogas, iniciada desde los años sesenta, que ha adquirido nuevas dimensiones en los años noventa. De hecho, la guerra contra las drogas ha modificado sustancialmente la organización interna de las fuerzas armadas y desde inicios de los ochenta es una de las prioridades militares y de seguridad en el país.

En el caso del plan DN3, basado en el empleo de las fuerzas armadas en casos de desastres humanos y naturales, éste se aplica prácticamente desde el nacimiento de la institución. Básicamente, las fuerzas armadas están organizadas para imprevistos de la naturaleza (como terremotos, etc.) o acciones predecibles en general, aunque impredecibles en lo particular (como huracanes e inundaciones). Parte importante de la organización y despliegue territorial de los destacamentos del ejército y la armada se dan para la aplicación cotidiana de este plan de defensa. Además, el plan siempre se acompaña de acciones complementarias de acción cívica (por ejemplo, ante los acontecimientos cotidianos como ciclones y huracanes, el ejército y la armada no sólo se encargan de proteger a la población o darle refugio, agua, alimentos y materiales de construcción cuando es necesario, sino que también se aprovecha para aplicar campañas de salud). El plan DN3 tiene un despliegue cotidiano en las áreas rurales y excepcional en las urbanas. Esta es sin duda la acción militar más positiva y que mejor imagen proyecta del ejército y la armada entre la población.

En una ocasión, la posible implementación del plan DN3 causó un gran debate nacional y una pugna interinstitucional entre las fuerzas armadas y la dirigencia política civil. Fue con motivo de los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985. Las fuerzas armadas intentaron aplicar el DN3 en las zonas afectadas de la Ciudad de México, lo que hubiera significado la militarización de dichos barrios para encabezar las operaciones de rescate y salvamento. El gobierno federal decidió no aplicar el DN3, y de esta manera los organismos de salvamento coordinados por instituciones del gobierno federal, con el apoyo de numerosos grupos organizados e individuales de la sociedad civil, fueron los responsables del rescate. Públicamente se conoció esta pugna entre la élite militar y la civil, y el resultado de la deliberación en favor de los civiles. A partir del terremoto, fue creado por el presidente de la Madrid el Sistema Nacional de Protección Civil (SNPP), el 20 de septiembre de 1988. Desde este momento, las acciones del DN3 se enmarcaron en el SNPP.

De esta manera, la organización y estructura de las fuerzas armadas se presentan en forma balanceada para lograr los propósitos globales de la defensa y seguridad nacional, y la división institucional y el despliegue ante estos tres planes específicos de defensa. Así por ejemplo, la fuerza aérea se emplea básicamente para el plan DN1, aunque la heliotransportación también se utiliza en el DN2 y DN3. En el caso de la armada, la protección de las aguas ocurre para el plan DN1, aunque también para la guerra contra el narcotráfico ella se ha estado entrenando y equipando, e igualmente para el caso de prevención y atención ante desastres. La guerra contra el narcotráfico incluye elementos de los planes DN1 y DN2, debido a que tiene componentes externos e internos.

III. El movimiento estudiantil de 1968

Gran cantidad de libros e investigaciones se han escrito sobre el movimiento estudiantil de 1968. No es nuestra intención recuperarlos en este ensayo, sin embargo, son muy pocos los trabajos y las informaciones públicas conocidas acerca de un aspecto muy

particular del conflicto. ¿Cómo se dio el proceso de toma de decisiones en el momento por parte de la insurgencia estudiantil? y ¿cómo interpretaron las fuerzas armadas su acción? Comenzando por la segunda pregunta, el general Garfias Magaña, en lo que se considera la "historia oficial", señala:

En ese mismo año (1968) ocurrieron disturbios estudiantiles que amenazaron con crear el caos y la anarquía, principalmente en esta capital; fue por ello que las fuerzas armadas tuvieron que actuar a fin de impedir que la violencia desatada por elementos irresponsables, impidieran que los mexicanos pudieran vivir en paz (Garfias, M., 1979: 526).

Y el entonces presidente de la República afirmó en su informe a la nación, en 1969:

El ejército mexicano tiene la grave responsabilidad de mantener la tranquilidad y el orden internos, bajo el imperio de la Constitución a fin de que funcionen nuestras instituciones, los mexicanos puedan disfrutar de la libertad que la ley garantiza y el país continúe su progreso. La forma en que cumplió su cometido es prueba clara de que podemos confiar en su patriotismo, su convicción civilista e institucional: reestablecer el orden y vuelve de inmediato a sus actividades normales.

Un reciente debate, desatado tras la publicación del libro de Roderic Ai Camp, *Generales en el Palacio* (1992), reabrió la discusión acerca de quién tomó la decisión de actuar ante el movimiento estudiantil. Camp se basa en la investigación no publicada del oficial del ejército norteamericano Michael Dzedzic (1984), donde se afirma que lo más importante fue la forma como se tomó la decisión: "el secretario de la Defensa (el General Marcelino García Barragán) fue el que tomó la iniciativa, no el presidente Echeverría (Ministro de Gobernación)" (Camp, 1992:28). Y que el argumento empleado por el Secretario de la Defensa (que se lo habría transmitido a Echeverría) es que él y el presidente habían creado el problema, y que le permitieran resolverlo a su manera. En México esto fue ampliamente debatido a principios de 1992 en la prensa. [11] El entonces regente de la Ciudad de México el General Alfonso Corona del Rosal (considerado uno de los enlaces más importantes entre la élite civil y los militares durante las décadas de 1950 y 1960) se refirió a esta interpretación de la siguiente manera "yo pedí la intervención del ejército, con la intención de acordonar el barrio estudiantil. Quería dar un respiro a la Policía. Yo soy un hombre dual, como militar y como licenciado. En ese momento decidí como autoridad civil". [12]

De esta forma, surgen tres interpretaciones sobre el proceso de toma de decisión en 1968: la historia oficial, que señala que el ejército atendió órdenes presidenciales y siempre fue leal; la que menciona que ante la ausencia del presidente, el Ministro de la Defensa asumió la iniciativa, y la tercera, que todo fue por órdenes expresas del regente de la ciudad.

En septiembre de 1993, en vísperas de la conmemoración del 25 aniversario del movimiento estudiantil de 1968, reapareció el debate en los medios de comunicación. Un grupo importante de ciudadanos conformaron la "Comisión de la Verdad". [13] Las informaciones divulgadas en septiembre de 1993 señalaron que el presidente Echeverría se "ganó" la presidencia por la mano dura aplicada a los estudiantes, [14] y se conoció gran cantidad de correspondencia de la presidencia, donde se solicitaba al presidente, de parte de oficiales con responsabilidad de mando en las fuerzas armadas, incluso el decreto de suspensión de garantías y aplicar las máximas medidas de fuerza para "aplar" a los estudiantes. [15]

Los sucesos de 1968 fueron decisivos para la historia política del país, y básicamente para las fuerzas armadas. El saldo es aún desconocido; las cifras oscilan entre 30 y más de mil muertos y desaparecidos, y un gran número de presos políticos. Este hecho también fue un catalizador para que las guerrillas, entonces aisladas de regiones rurales, crecieran y se incorporaran a ellas jóvenes provenientes de las universidades. Es esos años (entre 1968 y 1976), aparecieron varios grupos guerrilleros de actividad urbana (compuestos en su mayoría por estudiantes) a la par de la ya existente guerrilla rural.

La contención de las guerrillas durante el gobierno de Echeverría se dio empleando el recurso de la fuerza armada; en el caso de Guerrero y de la contrainsurgencia urbana, y básicamente para evitar que éstas tuvieran respaldos en otros sectores (estudiantiles, sindicales, etcétera), se adoptó la apertura del sistema político a partidos de izquierda. Con esto se logró neutralizar la posibilidad de que creciera la actividad guerrillera.

IV. Las fuerzas armadas como factor estabilizador del sistema político

Es importante preguntarnos ¿cuál es el rol político de las fuerzas armadas en México? Si nos atuviéramos a las versiones oficiales sobre la función política de las fuerzas armadas y su relación con el sistema político, la respuesta sería que las fuerzas armadas no tienen funciones políticas. Pero si buscamos una interpretación más acabada, el hecho de que las fuerzas armadas no participen en política en forma directa y abierta es en sí una decisión política, tanto de la élite civil en el poder, como de los propios altos mandos de las fuerzas armadas. Por lo tanto, ellas sí tienen una función estabilizadora. Al no ser deliberativa, las fuerzas armadas no gozan de autonomía, [16] por lo cual restringen su acción a sus funciones profesionales y en términos reales "reciben órdenes". Ello se debe a que el sistema de subordinación estipulado en la Constitución se respeta de manera íntegra en todos los niveles de jerarquía, desde los altos mandos hasta los niveles inferiores (por lo menos en lo que toca a su no deliberación y respeto a la élite civil en el poder, perteneciente al Partido Revolucionario Institucional PRI). Debido a ello, no coincidimos con autores como David Ronfeldt (1984), que sostienen la hipótesis de que las fuerzas armadas tienen un rol "residual".

Sin embargo, debido a la naturaleza peculiar del sistema político mexicano y sus contradicciones, la cual no es objeto de nuestro interés en el presente ensayo, los analistas políticos mexicanos se hacen una gran pregunta que en la actualidad no tiene respuesta. Algunos analistas críticos dan a entender que las fuerzas armadas tienen actividad política en favor del PRI (Aguilar Zinser, 1990; Sánchez Gutiérrez, 1992), y en el caso de que se llegara a presentar un cambio por la vía democrática del partido en el gobierno, las fuerzas armadas asumirían su defensa. Por el contrario, otra interpretación se basa en la afirmación de que las fuerzas armadas son totalmente profesionales, y respetarían la decisión popular, cualquiera que ésta fuera, y continuarán siendo una institución no deliberativa políticamente. En ese momento, se confirmaría la hipótesis acerca del profesionalismo de la institución militar mexicana. La lógica de esta afirmación se basa, en que las fuerzas armadas defienden al sistema, entendido éste como la Constitución, y que su defensa del PRI se da debido a que la permanencia de este partido ha sido por la vía constitucional. O sea, se apoya al PRI por estar en el gobierno por los mecanismos legales. El problema no es, entonces, de afinidad política. Sin embargo, cualquiera de estas dos hipótesis queda pendiente de comprobarse hasta que se presente la eventualidad de que apareciera un escenario de crisis de gobernabilidad y estabilidad en el país.

Las fuerzas armadas mexicanas (tanto de la Secretaría de la Marina como de la Secretaría de la Defensa Nacional), se asumen a sí mismas como no deliberativas políticamente, altamente profesionales, y se manifiestan preocupadas por la posibilidad de

que llegara a suceder una crisis del sistema político mexicano y de que fuera requerida su participación activa. De hecho, a las fuerzas armadas mexicanas no les satisface la función que en algunos momentos han cumplido en relación con la vigilancia de los procesos electorales, la custodia de los locales donde se encuentran resguardadas las urnas electorales (antes y después de las elecciones) y funciones similares, sobre todo después de 1985 particularmente, se debate el problema de las elecciones de 1988. Incluso en momentos donde han sido requeridos efectivos militares para el restablecimiento del orden ciudadano, tras procesos electorales conflictivos (y de dudosa legalidad), las fuerzas armadas intentan hasta el límite de lo posible no actuar en forma directa, y hasta la fecha no han tenido participación activa en los lugares donde se han presentado casos de enfrentamientos violentos, derivados de conflictos electorales. Más bien su función ha sido "disuasiva" y "preventiva". O sea, al momento de suscitarse la violencia postelectoral, llegan al lugar para participar de manera pasiva (vigilancia y para que se restablezca la paz social). Esta función no es bien vista a nivel individual por la oficialidad. [17]

Incluso podríamos afirmar que las fuerzas armadas mexicanas presentan un caso de "autocontención" en la participación activa en sucesos políticos, después de 1968. Sufren una especie de "síndrome de 1968", donde no desean que se vuelvan a repetir este tipo de acontecimientos, y si así sucediera, desearían que no se les requiriera.

Sólo perciben positiva su acción en casos de amenazas armadas (como las campañas de contrainsurgencia) y amenazas a la seguridad nacional (como en el caso del narcotráfico). Otro elemento que ha sido un factor decisivo para las fuerzas armadas y que confirma su disciplina como cuerpo, es el ejemplo negativo del militarismo latinoamericano que la alta oficialidad mexicana interpreta como muy nocivo y altamente riesgoso y peligroso para la estabilidad y el futuro de los países, Así como para el mantenimiento de su propia cohesión interna y su profesionalismo, a diferencia de América del Sur y Centroamérica donde la participación directa de los militares en la política a través de la aplicación de la doctrina de seguridad nacional ha provocado graves fracturas políticas. Se considera este tipo de participación militar como factor "desintegrador" de la necesaria unidad nacional que requiere cualquier país en desarrollo, y se es muy consciente de que es mucho más positivo el ejemplo mexicano en dos niveles:

1) El carácter no deliberativo representa un factor de "distensión" para favorecer un buen clima político, aun en la realidad mexicana, donde se vive un caso de transición de un sistema político "unipartidista" a uno "multipartidista" y más democrático. O sea, se vive un sistema político sui generis, autoritario y en transición lenta, gradual y traumática para la democracia, mas sin embargo no es un sistema militar represivo, pues a la fecha los conflictos y tensiones políticas se han resuelto, en la mayoría de las ocasiones, a través de la "negociación", factor que explica la estabilidad del sistema y el mantenimiento en el poder del PRI.

2) El carácter no coercitivo sobre el Estado-gobierno y la sociedad, para que éstos dediquen a las fuerzas armadas recursos económicos elevados. Este elemento es clave, pues las fuerzas armadas mexicanas aceptan la necesidad de que los escasos recursos del país se destinen a otras prioridades, básicamente las sociales. México, sin tomar en cuenta a Costa Rica y Panamá, es el país latinoamericano que destina el más bajo porcentaje de sus recursos (tanto en términos de Producto Interno Bruto PIB como de presupuesto gubernamental) a las fuerzas armadas, y también el país de más bajo índice de personal en armas (porcentaje de la población incorporado a las fuerzas armadas) de toda América Latina: actualmente, se tienen cerca 130 mil efectivos regulares, más 60 mil reservistas activos temporales como miembros del servicio militar. [18] Se pasa, en un proceso histórico muy largo, del 61 por ciento del gasto gubernamental total en 1921

(inmediatamente después de finalizada la etapa armada de la revolución), a un 1.49 por ciento en 1980, subiendo a 2.85 por ciento hacia 1989.

En relación con el PIB, México ocupa un honroso segundo lugar a nivel mundial en 1989, después de Mauritania, por sus bajos gastos en defensa: 0.4 % del PIB en 1989 (ver cuadro 2). Se puede inferir deducir que el aumento del presupuesto en los años ochenta se debe al creciente involucramiento de efectivos militares en la guerra contra el narcotráfico, donde desde 1983-1984 han participado anualmente hasta 25,000 efectivos de las fuerzas armadas. [19]

Cuadro 2

Este bajo número de efectivos y presupuesto es funcional a México en dos niveles: primero, el internacional y geopolítico, donde al ser frontera sur de Estados Unidos, México no necesita de armamento de alta tecnología por la inexistencia de un agresor externo, además de que Estados Unidos no permite la compra de este tipo de armas para el ejército mexicano (es conocida la oposición surgida cuando México se planteó la compra de tanques). Segundo, los recursos que otros países destinan a las fuerzas armadas y a la defensa, que México orienta a otras prioridades nacionales. Este argumento es usado por los militares para reafirmar que ellos componen un ejército que es consciente de las limitaciones de la nación, por lo cual autoperciben su modernización en términos "cualitativos" y no "cuantitativos". De esta forma, la modernización de las fuerzas armadas es por la vía de la calidad de sus efectivos y su armamento.

A fines de los años setenta y hasta principios de los ochenta, en el contexto del "Boom petrolero", se impulsó en todos los niveles un ambicioso programa de modernización militar, básicamente concentrado en la adquisición y reposición de equipo, por lo que tuvo que aumentar el presupuesto. El símbolo de este programa fue la adquisición de 12 aviones F-5. [20] En el hecho de que las fuerzas armadas emprendan un ambicioso programa de modernización, encuadrado en el creciente profesionalismo, donde se incluya la preparación de mandos medios y superiores no sólo en especialidades propias de lo militar, [21] se aprecia que no es suficiente hablar de la posibilidad de que ellas vuelvan a ocupar un rol activo en la política. Numerosos analistas han especulado sobre las capacidad (y posible voluntad o deseo) de que las fuerzas armadas mexicanas emprendan un golpe de Estado, o estén en posibilidad de ello, afirmando que es una hipótesis bastante lejana, muy improbable, y se afirma que aun con la preparación creciente en áreas no militares de los oficiales y mandos superiores, éstos no están en capacidad ni tienen la voluntad para ello. En 1989, un analista norteamericano sostenía que "los militares mexicanos están insuficientemente preparados para tomar las riendas del gobierno" (Wager, 1989).

Estos dos factores son la causa de la imagen positiva que tienen las fuerzas armadas en la sociedad civil e incluso en sectores importantes de la sociedad política. De esta manera, las fuerzas armadas son un factor de estabilidad, pues no presionan al Estado-gobierno ni a la sociedad, en lo económico o en lo político. Por ello nosotros planteamos como hipótesis que ellas son un factor estabilizador.

V. Los militares, la revolución y el PRI

En México, las nuevas fuerzas armadas que sustituyeron al ejército federal porfirista se conformaron en base a las alianzas que los generales revolucionarios han ido realizando con los diferentes grupos de campesinos armados por todo el país. En este caso se confirma la tesis de que las fuerzas armadas son un "agente de cambio social" (Heller, 1980). Ello se debe a que, después de que culmina la etapa armada de la Revolución

Mexicana y el triunfo de la llamada fracción constitucionalista (alianza entre Venustiano Carranza y los jefes militares revolucionarios del norte del país, que promulgan la Constitución de 1917 y logran la gradual pacificación de todo el territorio), los ejércitos revolucionarios son la única institución con capacidad de imponer un proyecto nuevo y alternativo, logrando encabezar y dirigir al conjunto de la sociedad civil. Un elemento decisivo es que el país se cierra entonces completamente en sus fronteras, buscando darle viabilidad al proyecto revolucionario. En este contexto, se define entre 1917 y 1940 la ideología pilar del nuevo régimen: el nacionalismo revolucionario, que se desprende de la percepción de la élite, en este caso los mandos de las fuerzas armadas que tienen el control de las más importantes estructuras políticas, apoyados por una clase intelectual que poco a poco es tomada en cuenta cada vez con mayor fuerza para impulsar la creación de las instituciones políticas. Al respecto, los mandos militares dirigentes se apoyan en importantes sectores de la sociedad y poco a poco construyen el conjunto de instituciones que conforman el sólido sistema político mexicano, a través de la llamada "corporativización".

Entre 1917 y 1940 cuatro acontecimientos son muy importantes para la consolidación del régimen: el reconocimiento de la Revolución Mexicana en 1924 por los Estados Unidos; la Guerra Cristera y el triunfo del ejército revolucionario, entre 1927 y 1929; la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, que logra unificar de manera exitosa a todas las fracciones políticas y militares del país, y la expropiación petrolera de 1938. Estos hechos le dan un sólido cimiento al nuevo régimen, tanto en lo interno como en lo externo y le da viabilidad al proyecto revolucionario, tanto en lo político como en lo económico y lo social. [22] Hay autores que afirman que desde el sexenio de Avila Camacho (1940-1946) se prepara esta transición y se acepta en el alto mando el traspaso del poder a los civiles, a cambio de beneficios materiales logrados por esos altos mandos, lo que significaría una rotación de su rol como élite dirigente, de élite político-militar a élite económica, pues los altos oficiales de las fuerzas armadas se habían convertido en grandes poseedores, sobre todo de propiedades rurales (Liewen, 1968). Una forma de continuar influyendo en la política es a través de la descendencia de los altos mandos. Muchos importantes políticos civiles son hijos o nietos de militares, por lo que gozaron de privilegios para acceder al sistema político: recursos para emprender estudios en el exterior, su incorporación al PRI "por arriba", etc. Al graduarse de universitarios casi automáticamente tenían asegurado un alto cargo en la administración pública.

El nacionalismo revolucionario es una ideología integral: está compuesto tanto por los factores que justifican la "unidad" nacional y sus componentes, partido único y corporativismo, como por otros externos: una doctrina internacional defensiva, que postula la no intervención, la autodeterminación y la solución pacífica de las controversias internacionales. Al ser exitosa la construcción de los elementos básicos del sistema político, poco a poco se va conformando una élite civil que está en condiciones de sustituir a los generales de la Revolución en la conducción del Estado. Igualmente, por la Segunda Guerra, las fricciones causadas por la expropiación petrolera entre México y los Estados Unidos se resuelven de una manera realista en favor de los intereses mexicanos: Estados Unidos, por razones de seguridad nacional, no atiende las demandas de las compañías petroleras afectadas debido a que era más importante garantizar a México como su aliado, que entrar en fricción con su vecino del sur. De esta manera se va normando una relación binacional que de por sí es conflictiva, pero que para asegurar la seguridad de ambas naciones, en lo fundamental será de respeto mutuo.

Por ello, la fortaleza del sistema político determinó la creciente reducción y despolitización de la institución castrense. Sin embargo, en momentos de tensión política, la acción de las fuerzas armadas es decisiva. Incluso hubo intentos de sectores de las fuerzas armadas que no estuvieron de acuerdo con la forma como el PRI escogió al candidato presidencial.

El caso más notable de ello, fue el movimiento "henriquista" en 1952. El general Henríquez Guzmán, quien fuera aspirante a la presidencia, molesto por la nominación de Adolfo Ruiz Cortines, organizó un movimiento cívico-militar respaldado políticamente por numerosos partidos de izquierda, lanzando su candidatura a la presidencia de la República.

Por ello tomamos como ejemplo el movimiento estudiantil de 1968, la represión desatada para acallararlo y las consecuencias que tuvo para remodelar y reconstruir el sistema político y las relaciones Estado-fuerzas armadas sociedad civil. Este caso es el más notorio en la historia del país, y además porque el conjunto de informaciones sobre el mismo y sobre la acción de las fuerzas armadas aún es tema de gran debate.

VI. Los militares y la política: 1970-1993

El hecho más relevante es la política seguida durante el sexenio de Echeverría (1970-1976). El rumbo que podía haberse trazado después de 1968 no continuó en la misma tendencia, como sucedió en muchos países latinoamericanos: creciente militarización y generalización de la represión. Echeverría, considerado uno de los más progresistas gobernantes de la Revolución Mexicana, liberó a la gran mayoría de los presos políticos, instrumentó varias reformas políticas para que se incorporaran gradualmente las fuerzas de izquierda al sistema (proceso de apertura política que aún no concluye), e implementó numerosas medidas, hoy consideradas "populistas", que atenuaron en gran parte el descontento social y político. Entre otros elementos, se fue "incorporando al sistema" a gran parte de la dirigencia del movimiento estudiantil (incluso en el actual gabinete del presidente Salinas hay miembros que fueron líderes estudiantiles). De igual manera, un número importante de exguerrilleros gradualmente dejaron las armas y se incorporaron a los partidos de izquierda con actividad legal. Muchos de ellos han sido y son diputados (tanto federales como estatales) y actualmente no se ejerce ninguna acción penal en su contra, por los procesos de amnistía de los que fueron beneficiados. De esta manera, no se repitió la historia del militarismo latinoamericano de los sesenta, setenta y ochenta, y pudieron ser controlados, aniquilados o mediatizados la gran mayoría de los movimientos armados de izquierda que existieron en México.

A nivel del presupuesto para la defensa, en los ochenta se observó una tendencia nueva en los presupuestos otorgados a las instituciones militares. Al contrario de lo sucedido con la mayoría del gasto social del Estado, que disminuyó drásticamente debido al pago de la deuda externa, el gasto en defensa aumentó en proporción a los otros rubros presupuestales. Sin embargo, este aumento es cualitativo, y responde a la modernización del equipo y armamento, en parte debido a la creciente importancia de la guerra contra las drogas. Esta modernización de las fuerzas armadas se observa en todos los niveles. Sobre ello es importante destacar la creación de las dos nuevas instituciones de formación de oficiales superiores: el Centro Superior de Estudios Navales, en 1971, y el Colegio de Defensa Nacional, en 1981. Esta modernización fue iniciada en el gobierno de Luis Echeverría y ha continuado hasta la fecha (Fuentes, 1983).

Una vez acallada la amenaza guerrillera a fines de los setenta, la nueva misión de las fuerzas armadas fue la guerra contra las drogas. Se puede decir que parte importante del esfuerzo en materia de seguridad, realizado por el ejército, la armada, la fuerza aérea y los cuerpos de seguridad del Estado, se concentra en ella. Sin embargo, la responsabilidad principal recae fundamentalmente en los efectivos de la Procuraduría General de la República (Policía Judicial Federal). Una diferencia fundamental de la guerra contra las guerrillas en los setenta y la actual guerra contra las drogas, es que en la primera se aplicó una estrategia de aniquilación, mientras que en la segunda, la estrategia ha sido de contención (tener el problema de las drogas bajo control). Esto se da

debido, entre otras cosas, a que las guerrillas de los años setenta estuvieron totalmente aisladas (internacionalmente) y no contaron con respaldo amplio y sostenido de la población mientras que las drogas responden a circuitos internacionales y poseen una gran capacidad de penetración en la sociedad, lo que imposibilita poder implementar una estrategia de eliminación, por el alto costo que ello implicaría. Un experto en la materia señala que "la meta de esa guerra (contra las drogas) no es destruir al enemigo, porque esto es imposible. Se trata de mantenerlo bajo control". [23] El problema es que "el mayor contacto con los traficantes, aun en calidad de enemigos aumenta siempre la corrupción", y también puede generar graves violaciones a los derechos humanos. [24]

Según Roderic Ai Camp, es muy importante en dos niveles la participación de las fuerzas armadas en la guerra contra las guerrillas y las drogas: en primer lugar, así adquieren experiencia de combate y se justifica su mejor equipamiento; en segundo lugar, se les valora como esenciales para mantener bajo control las amenazas a la seguridad nacional (Camp, 1992:191).

Uno de los aspectos más polémicos hoy en día sobre la politización, o en rigor, sobre la profesionalización de las fuerzas armadas, está en relación directa con la estabilidad del sistema político, el apoyo (hipotético) al PRI y su presencia como vigilante de procesos electorales que se implementan en algunos lugares con grandes anomalías. Se afirma que en algunas regiones de residencia de militares, en 1988 el voto fue notablemente favorable al candidato del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas. La razón principal, entre otras muchas, ha sido el liderazgo e imagen de que goza el padre de Cuauhtémoc Cárdenas; también influyó la percepción en algunos sectores del ejército y la armada de que los triunfos del PRI entre 1988 y 1993 no han sido claros, respetuosos de la objetividad y el voto popular. [25] Al respecto, el PRD ha enviado diversos mensajes a las fuerzas armadas para que sean conscientes del impacto que tiene la violación de las reglas del juego electoral en el país. [26]

Durante el sexenio de Salinas de Gortari continúan siendo las prioridades de las fuerzas armadas (ejército, fuerza aérea y marina) la guerra contra las drogas y la coordinación interinstitucional para implementarla con otras dependencias del Estado. Sin embargo, en algunos sectores de la oficialidad media y alta se perciben amenazas más complejas a la seguridad del país. Entre los militares, más que en algunos sectores de las élites civiles, se aprecian con gran preocupación: 1) la miseria de amplios sectores de la población, 2) el problema potencial de la estabilidad política futura del país, y 3) cómo modificar la seguridad nacional si se llega a firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos.

Estos tres factores se asumen como los grandes retos y amenazas para el futuro del país. Se tiene una percepción dual de estos elementos como retos y amenazas por las siguientes razones: La pobreza puede crear situaciones de ingobernabilidad que orillen al sistema a emplear métodos de fuerza para el mantenimiento de la paz social. La amenaza de aparición de guerrillas es latente en zonas rurales de gran marginación y miseria. Desde el mes de junio de 1993, la prensa comenzó a manejar información referente a la aparición de guerrillas en Chiapas, a raíz de que un destacamento militar del ejército fue atacado militarmente el 22 de mayo en el municipio de Ocosingo. [27] Esta información posteriormente fue ratificada, y, según información del clero, se confirma que se realizan acciones de entrenamiento militar, además de que las guerrillas tendrían ideología "maoísta", y eventualmente estarían influidas por grupos similares guatemaltecos. [28] Si ello es cierto, el problema de estas guerrillas es que no se vinculan a fuerzas políticas nacionales (no son proclives por ello a una "negociación"), y revistirían las características de movimientos "fundamentalistas" e "indigenistas", como otros que existen en Perú y Colombia, principalmente. El ejército tendría que adoptar de forma equilibrada la

contrainsurgencia en el nivel militar, con el apoyo de otras políticas gubernamentales, para hacer efectiva la "acción cívica" y su "labor social", antes de que logren consolidarse y expandirse estos movimientos.

El tema de la democracia es visto con inquietud por los militares, debido a que están preocupados por la creciente ingobernabilidad que se perfila en gran cantidad de elecciones locales, y las resistencias muchas veces innecesarias que presenta el PRI para aceptar los resultados favorables para la oposición. A la oposición política la observan los militares como respetuosa de "las reglas del juego", fundamentalmente porque ninguna fuerza de oposición de las actualmente existentes en el país, básicamente los dos partidos más importantes de ella, el Partido Acción Nacional (de orientación derechista) y el Partido de la Revolución Democrática (de izquierda), tienen incorporados programas de modificaciones radicales de la Constitución. En este nivel el temor es por la ingobernabilidad, más que por que asuma una fuerza opositora el control de importantes gobiernos locales y estatales. A nivel del futuro inmediato, los militares desean mantenerse al margen del debate acerca de la sucesión presidencial (tanto el que se da en el interior del PRI, como el que se dará entre el PRI y la oposición).

Un elemento importante a tomar en cuenta es que difícilmente se puede hablar de que las fuerzas armadas mexicanas estén vinculadas a los intereses del PRI de forma directa. Al respecto se observa un cambio cualitativo entre los noventa y los años anteriores. Hay gran conciencia en el seno de la institución militar sobre la diferencia existente entre la seguridad de la nación, la del Estado, la del gobierno y la del partido en el gobierno. Igualmente, el proceso de profesionalización y modernización las restringe a las fuerzas armadas a sus funciones constitucionales. Por lo anterior, ha crecido en términos cuantitativos y cualitativos el desarrollo de las fuerzas de seguridad no pertenecientes a las fuerzas armadas, y de hecho estos cuerpos de seguridad son los que tienen la obligación de vigilar y mantener el orden interno. Por ello, la gran pregunta sigue siendo la actitud de las fuerzas armadas ante la posibilidad de un incremento de los conflictos políticos o la pérdida de credibilidad del PRI, sin que ello implique un espectro de ingobernabilidad o inestabilidad, sino todo lo contrario como sucede en los países desarrollados: democracia es sinónimo de hegemonía, estabilidad y paz social.

El TLC es visto como un elemento positivo, siempre y cuando se garantice que México va a lograr un crecimiento económico sostenido y que mediante éste se logren aminorar las diferencias sociales que existen. Sin embargo, entre los militares se observa una inquietud adicional que casi no es debatida en los ámbitos civiles: debido a que persiste y continúa fuertemente arraigado el nacionalismo en la fuerzas armadas, se tiene una preocupación por la posibilidad de que se pierdan los lazos de identidad culturales e ideológicos que mantienen unidos a los mexicanos.

Ante la firma del TLC, hay un silencio absoluto en Estados Unidos y en México sobre los aspectos de seguridad nacional que se modificarán con la integración de las dos economías. La desatención a los aspectos de seguridad que implícitamente contiene el TLC para ambas naciones (que lógicamente es un aspecto que preocupa mucho más los mexicanos que a los estadounidenses), es un hecho que hay que tener presente, pues seguramente se tendría que modificar alguno de los planes de defensa nacional, y también porque podría implicarse la necesidad de tener acuerdos de seguridad y/o de defensa mutua.

Esta modificación se puede presentar de manera explícita (por la vía constitucional), o por la vía de los hechos consumados. A mediados de 1993, dadas las dificultades que se le presentaron al presidente Clinton para la ratificación del TLC en el Congreso norteamericano, éste, para convencer a los representantes indecisos, comenzó a utilizar

el argumento de que el TLC es un asunto de "seguridad nacional" para los Estados Unidos. Evidentemente, si para Estados Unidos se trata un asunto de seguridad nacional, podríamos inferir que para México también lo es, e incluso en mayor medida, gracias a la dependencia tan grande que tienen las expectativas nacionales de crecimiento económico ligadas a la aprobación del TLC (y de crisis y recesión si éste es rechazado).

VII. Nueva geopolítica y funcionalidad binacional [29]

Estados Unidos, en su política militar hacia México, difiere del resto de su política militar hacia América Latina. Bajo ninguna circunstancia tiene interés que México posea fuerzas armadas con gran capacidad militar, por el eventual peligro que significa la posibilidad (muy remota en términos reales) de que en México emergiera una ideología militar nacionalista-radical que intentara amenazar la integridad territorial de los Estados Unidos. A esto lo podemos denominar el "síndrome de Pancho Villa" de las fuerzas armadas norteamericanas. Y hay que añadir que la conformación de un sistema político estable en México ha sido sumamente importante, pues aseguró en el pasado la posibilidad de la desmilitarización gradual del sistema político, lo que para Estados Unidos fue muy positivo, pues para garantizar su seguridad nacional, necesitan al sur un país estable y desmilitarizado.

Por ello, de manera implícita, se presenta una relación funcional de seguridad binacional. En la contraparte mexicana la funcionalidad se deriva de la ubicación geopolítica del país. México no necesita reforzar su aparato militar por amenazas territoriales, dada la peculiaridad de sus vecinos, los Estados Unidos, -por la asimetría tan grande que tiene respecto a México-, y Guatemala, que no representa peligro alguno para México. Por ello la seguridad nacional mexicana, en términos de seguridad de fronteras, no implica el reforzamiento militar. Ello no significa que no se tomen medidas ante este tipo de amenazas, tales como el retiro de los campamentos de los refugiados guatemaltecos de la línea fronteriza o la construcción de una carretera fronteriza, y que en 1983 se decidiera crear una nueva zona militar en Chiapas. Este es un factor que ha contribuido a la no militarización de la economía y a tener fuerzas armadas reducidas en términos relativos y absolutos, a pesar de que en ocasiones se haya visto vulnerada la seguridad fronteriza, principalmente en el sur, a principios de los años ochenta. A ello hay que agregar que México se ubica en el contexto del "paraguas de seguridad" de los Estados Unidos, principalmente en términos de guerra nuclear, con las consecuencias positivas y negativas que ello conlleva.

TEXTO

Es claro que México comparte con Estados Unidos numerosos aspectos de seguridad, y debido a que ambas naciones tienen en aspectos particulares percepciones similares, la cooperación binacional se ha desarrollado en forma frecuente. Es el caso, por ejemplo, de los años ochenta, cuando el narcotráfico amenaza la seguridad nacional, y es también el caso del flujo de inmigrantes de Centroamérica, que aunque no se tiene registrado como amenaza directa a la seguridad nacional, sí se desea evitar por las presiones económicas y sociales que genera. Algunas opiniones críticas en México señalan que "México le hace el favor a Estados Unidos de detener las drogas y los centroamericanos para que no lleguen a su territorio". Sin embargo, aunque esta afirmación tiene su parte de verdad, también es interés fundamental de nuestro país que estos dos fenómenos no crezcan. En otras ocasiones, percepciones de amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos no se comparten como tales (o se comparte la percepción de que hay una amenaza, pero se difiere al respecto de los medios para evitarla, contenerla o combatirla). Fue el caso, en los ochenta, de la crisis centroamericana, y es actualmente el de Cuba. México está preocupado de que Cuba sea un foco de tensión en el presente y en el futuro. Se intenta

evitar, hasta el límite de las posibilidades de México, que en Cuba estalle una guerra civil o que se pudiera presentar una intervención militar de Estados Unidos, así como tampoco no se comparten las políticas de bloqueo comercial y financiero hacia la isla. Por ello, aunque en algunos aspectos de las relación bilateral México-Estados Unidos hay políticas de seguridad funcional y operativamente binacionales, también se mantienen opiniones divergentes y hasta opuestas.

En términos geopolíticos, el fin de la Guerra Fría no implicó en México un cambio en los parámetros de su geopolítica y acción exterior. Esto es muy importante, pues explica el por qué siguen vigentes la doctrina de seguridad y los principios de política exterior. Debido a que México impulsó en la época de la Guerra Fría una política y una diplomacia de distensión, se podría afirmar, con algo de ironía, que el fin de esa guerra cambió los parámetros de comportamiento de muchos países, con base en el diseño que implementó México muchos años atrás.

Lo que sí se ha transformado son las prioridades de la inserción de México en el exterior, pues al darse el cambio de la geopolítica a la geoconomía, lógicamente la conformación de un bloque geoeconómico en América del Norte a través de la firma del TLC emerge como prioridad.

Finalmente, cabe un comentario respecto de la actual política de desmilitarización de los sistemas políticos y ejércitos que está fomentando Estados Unidos en América Latina. Esta política no afecta a México, por el contrario, lo favorece. Ello lo afirmamos debido a que el parámetro de relación cívico-militar y de economía y el sistema político desmilitarizado está dado en México. Además, el hecho de que las fuerzas armadas hayan logrado un elevado nivel de estima por su función estabilizadora entre los miembros de la élite civil dirigente, y también entre la oposición política, hace que ellas no sufran, como ocurre en numerosos ejércitos de América Latina, una "crisis de identidad" (Benítez M., 1993). Se puede decir que el balance descrito en el conjunto de los apartados de este ensayo puede mostrar el presente como un "tipo ideal" de relación cívico-militar en América Latina. Y el largo proceso histórico que llevó a ello es una fórmula exitosa de transición del poder militar al civil. Por lo menos esto puede afirmarse observando el conjunto de la historia de las fuerzas armadas mexicanas y su relación con la sociedad civil y el sistema político durante el siglo XX.

México, D. F., octubre de 1993.

Post scriptum

Cuando redactamos la versión final del ensayo sobre las fuerzas armadas no se había firmado el TLC, ni la insurrección chiapaneca encabezada por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) había hecho su aparición pública. Tampoco, los acontecimientos vividos durante los seis primeros meses de 1994, que han trastocado notablemente la estabilidad del país y por ende del sistema político, podían tenerse en cuenta.

No modificamos la redacción del ensayo, pues había que cambiar partes importantes de su contenido. Pensamos que la actitud de las fuerzas armadas ante los acontecimientos de Chiapas, encabezando el esfuerzo militar de contención los primeros días de enero, y luego aceptando las órdenes del liderazgo civil en favor de una salida política y negociada, no modifica las hipótesis sustanciales y básicamente la de su función estabilizadora.

La guerra en Chiapas aún no logra resolverse. En la actualidad hay un impasse, o un cese de fuego temporal, que seguramente se prolongará hasta después de la elección presidencial del 21 de agosto de 1994. La inestabilidad del país ha ido creciendo y la elección será el punto de inflexión, sea para conducir a un proceso de reconstrucción de la estabilidad política, o para profundizar la incertidumbre.

Los acontecimientos de Chiapas merecen toda una reflexión. Hemos redactado un primer esbozo (Benítez Manaut, 1994). El involucramiento del ejército ha sido objeto de críticas por su actitud respecto a los derechos humanos. Es muy difícil hacer un juicio objetivo al respecto, pues en toda guerra y la de Chiapas, aunque corta, lo fue los derechos humanos, por la lógica de las estrategias militares, no se respetan a cabalidad. También ha sido revalorada la postura de las fuerzas armadas por aceptar las órdenes civiles en favor de la salida negociada. [30] En este aspecto, nuestra hipótesis sobre la función estabilizadora y la disciplina de las fuerzas armadas se confirma. Por ello podemos sugerir que la guerra de Chiapas en términos militares fue de "microscópica intensidad", básicamente por la rápida iniciativa de darle una solución política al conflicto.

En 1994 el aspecto esencial que nos preocupa es la posibilidad de que el país entre en una espiral de violencia e ingobernabilidad. En este caso, las fuerzas armadas seguramente restringirán su acción con base en los lineamientos constitucionales. Los principales liderazgos políticos del país (el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional) han hecho referencias a las fuerzas armadas. Hay una coincidencia fundamental en el llamado a su institucionalidad, y hay inquietud en la opinión pública respecto a la adquisición de nuevo armamento. La oficialidad militar, dadas las circunstancias, se ha visto obligada a tener una política de comunicación activa, para aclarar su rol en favor de su profesionalismo. Por todos estos acontecimientos, las preguntas sobre la estabilidad del país están abiertas, y también queda pendiente la solución política a la insurrección de Chiapas y al resultado final del proceso electoral.

Cuadro 1

Gráfica 1

Gráfica 2

CITAS:

[*] Una primera versión de este ensayo fue presentada en la reunión del Grupo de Trabajo sobre Fuerzas Armadas y Sociedad, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), organizada por la sede Guatemala de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Guatemala, 11 al 13 de noviembre de 1992.

[**] Investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM.

[1] Para el análisis de esta función de las fuerzas armadas hasta principios de los años setenta, véase Boils (1975).

[2] La Constitución Política de México, en su artículo 89, menciona que las fuerzas armadas actuarán en caso de agresión al territorio, excluyendo en forma explícita doctrinas ofensivas a acciones militares en el extranjero. Ver Villalpando, 1991:21.

[3] Esto lo analizamos detalladamente en Raúl Benítez Manaut (1989a).

[4] Un investigador registra la cifra de 69 incursiones militares de Guatemala a México hasta junio de 1984. Ver Sergio Aguayo, 1985:52.

[5] Esta razón articula la diplomacia mexicana desplegada en Centroamérica en esos años cuya base fue el trabajo del Grupo de Contadora, con la defensa de la seguridad nacional mexicana y no, como muchos analistas sostuvieron, acerca de que Contadora no se relacionaba (y podía poner en peligro) con el interés y la seguridad nacional. Ver Benítez M. (1989b).

[6] El texto de la Escuela Superior de Guerra, Nociones de Estrategia: Escuela Superior Guerra, ESG Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1980, conceptualiza a la subversión esa manera. Tomado de Villalpando, 1991:119.

[7] General d.e.m. Gerardo Vega G. Seguridad Nacional. Concepto, organización, meta México, 1988 (no publicado aún). El general Vega fue director del Colegio de la Defensa Nacional hasta principios de 1992.

[8] José Luis Piñeyro (1988:90-91) sostiene que en la guerra contra las guerrillas rurales de Guerrero se utilizó una contrainsurgencia con una muy alta dosis de acción cívica o labor social.

[9] Véase el cuadro "Servicios de Seguridad Pública en el D.F.", México Social 1990-1991, Banco Nacional de México, México, 1991, p. 329.

[10] Un detallado estudio de las fuerzas armadas mexicanas durante los años setenta describe todos los cambios técnicos y organizativos que sufrió la institución militar para hacer frente a la guerra contra las guerrillas. La hipótesis sostiene que las fuerzas armadas se modernizaron notablemente y que flexibilizaron su organización para hacer frente a las guerrillas, asumiendo la doctrina de contrainsurgencia, en lo que se refiere a su estructura interna. Ver José Luis Piñeyro (1985).

[11] Ver el artículo "Aleman politizó al ejército, Salinas lo lleva a determinar comicios", en Proceso, No. 810, México, 11 de mayo de 1992.

[12] "No soy un teórico del 68; yo lo viví: Corona del Rosal", en Excélsior, México, 13 de mayo de 1992.

[13] Oficialmente el organismo se denominó "Comité Nacional XXV Años del 68", y fue creado el 1 de septiembre de 1993. El objetivo era solicitar al gobierno la apertura de los archivos de la Secretaría de la Defensa Nacional, Gobernación, el Departamento del Distrito Federal, la Procuraduría General de la República y la Procuraduría del Distrito Federal. El Departamento de Estado de Estados Unidos informó que la correspondencia de su embajada en México de aquellos años podía ser consultada.

[14] Proceso, México, No. 879, 6 de septiembre de 1993.

[15] Proceso, México, No. 882, 27 de septiembre de 1993.

[16] La teoría de la autonomía de las fuerzas armadas respecto del sistema político y la sociedad civil en América Latina, es desarrollada por Augusto Varas (1988).

[17] Las opiniones referidas a la relación fuerzas armadas, sistema político y sociedad, Así como lo que nosotros consideramos "autopercepciones" de los altos mandos y la

oficialidad de las fuerzas armadas respecto a su profesionalismo, se derivan de conversaciones informales entabladas en diversos momentos con altos mandos y oficiales de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de la Marina. Por ello no podemos precisar el origen de las fuentes de información. Igualmente, debido a que estas consideraciones no se encuentran escritas en documentos oficiales, se pueden considerar deliberaciones e interpretaciones cuya responsabilidad recae totalmente en quien esto escribe.

[18] El servicio de seguridad social de las fuerzas armadas (que incluye a los militares en activo, en retiro y a sus familias) tiene como beneficiarios a 239 mil personas atendidas por los servicios de la Secretaría de la Defensa Nacional, y a 160 mil por los de la Secretaría de la Marina. México Social 1990-1991, op. cit., p. 276.

[19] Sólo la Secretaría de la Defensa Nacional destinó en 1990 a 22,440 hombres en la guerra contra el narcotráfico (básicamente en períodos de siembra y recolección, para la destrucción de plantíos), más el personal asignado por la Secretaría de Marina, que llega a más del 25% de los efectivos militares del país. (Procuraduría General de la República, El esfuerzo de México en el combate al narcotráfico, México, 1991). Sin embargo, parece ser que la tendencia en la guerra contra las drogas es a profesionalizar y a purgar por la evidente corrupción a los efectivos de la PGR y a disminuir la participación de las fuerzas armadas. El último reporte de la PGR señala que la Secretaría de la Defensa Nacional dedica un promedio de 8,500 hombres mensuales en la guerra contra las drogas, básicamente a través de la Fuerza de Tarea Marte. Ver El esfuerzo de México en el control de drogas, Diciembre de 1988-Junio de 1993, PGR, México, p. 21.

[20] La renovación del equipo militar es estudiada en detalle en Wager, Stephen, "Basic Characteristics of the Modern Mexican Military", en Ronfeldt, 1984:102-103; ver también "Revelan documentos del Departamento de Estado: Desde 1982, México ha comprado a EU más armas que en los 30 años anteriores", La Jornada, México, 30 de junio de 1989.

[21] Son numerosas las escuelas de preparación de especialistas, muchas de ellas no directamente vinculadas a la especialización militar, pero que sí responden a los tres planes de defensa (médicos, de ingeniería, de veterinaria, etc.). A nivel de mandos superiores, están la Escuela Superior de Guerra y los recientemente creados Colegio de la Defensa Nacional y Centro Superior de Estudios Navales. Además, muchos oficiales estudian carreras "civiles" en la universidades del país (básicamente medicina, ingeniería, administración y derecho), siendo importante para la carrera militar obtener un grado de educación superior.

[22] Un historiador le atribuye al ejército un papel social destacado en el campo. Ver Tobler (1971).

[23] Carrillo Olea, Jorge "El control de drogas: situación y perspectivas", en La Jornada, México, 15 de octubre de 1993, p. 23. Carrillo Olea fue uno de los máximos responsables de las acciones contra las drogas en la PGR.

[24] En México las denuncias hacia las fuerzas policíacas y militares por cometer abusos son recurrentes. Ver, por ejemplo, un caso de acción militar en Chihuahua contra un grupo indígena "Droga y represión en Chihuahua: Tepehuanes contra militares", Proceso, No. 839, 30 de noviembre de 1992; y Proceso, No. 870, 5 de julio de 1993.

[25] Proceso, México, 8 de agosto de 1988.

[26] Ver "Llama Cuauhtémoc al ejército a solidarizarse con el pueblo", Excélsior, México, 13 de julio de 1989.

[27] Proceso México, No. 866, 7 de junio de 1993, p. 18.

[28] Proceso México, No. 880, 13 de septiembre de 1993.

[29] El enfoque de seguridad en las relaciones México-Estados Unidos ha sido ampliamente desarrollado en Aguayo y Bagley (1990) y en Riordan Roett (1989).

[30] Ver Raúl Benítez Manaut, "Las fuerzas armadas y la política", Novedades, México, 25 de mayo de 1994.

BIBLIOGRAFIA:

Aguayo, Sergio (1985), "La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América central", en Mario Ojeda (comp.), Las relaciones de México con los países de América Central. El Colegio de México, México.

Aguayo, S. y Bagley, B. (1990), En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. Siglo XXI Editores, México.

Aguilar Zinser, A. (1990), "Las relaciones cívico-militares en México", en Goodman, L. et al., Los militares y la democracia. PEITHO, Montevideo.

Benítez Manaut, R. (1989a), "México 1920-1945. la expropiación petrolera y la reinserción de México al sistema internacional", en Benítez M. et al., México a 50 años de la expropiación petrolera. UNAM, México.

Benítez Manaut, R. (1989b), México en Centroamérica. Expediente de documentos fundamentales 1979-1986. CIIH-UNAM, México.

Benítez Manaut, R. (1993), "Identity Crisis. The Military in Changing Times", en NACLA Report on the Americas, Vol. XXVII, núm. 2, Nueva York, septiembre-octubre.

Benítez Manaut, R. (1994), "México. El desafío de las guerrillas", en Nueva Sociedad, núm. 30, Caracas, marzo-abril.

Boils, Guillermo (1975), Los militares y la política en México: 1915-1974. El Caballito, México.

Camp, R.A. (1992), Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico. Oxford University Press, Nueva York-Oxford.

Dziedzic, Michael J. (1984), The Essence of Decision in a hegemonic Regime: The Case of Mexico 's Acquisition of a Supersonic Fighter. Ph. D. Diss., University of Texas, Austin.

Fuentes, Gloria (1983), El ejército mexicano. Grijalbo, México.

Garfias Magaña, L. Gral. Brig. (1979), "El ejército mexicano actual", en El ejército mexicano. Historia de los orígenes hasta nuestros días. Secretaría de la Defensa Nacional, México.

Heller, Claude, comp. (1980), *El ejército como agente de cambio social*. Fondo de Cultura Económica, México.

Liewen, Edwin (1968), *Mexican Militarism. The Rise and Fall of the Revolutionary Army, 1910-1940*. University of New Mexico.

Meyer, Jean, et al. (1977), *Historia de la Revolución Mexicana, 1924-1928*. El Colegio de México, México.

Piñeyro, J. L. (1985), *Ejército y Sociedad en México: pasado y presente*. UAP-UAM, México.

Piñeyro, J. L. (1988), "Fuerzas armadas mexicanas y modernización militar", en *El ejército mexicano. Historia de los orígenes hasta nuestros días*. Secretaría de la defensa nacional, México.

Roett, R., comp. (1989), *México y Estados Unidos. El manejo de la relación*. Siglo XXI Editores, México.

Ronfeldt, D., ed. (1984), *The Modern Mexican Military: An Assesment*. University of California Press, San Diego.

Sánchez G., A. (1992), "El Estado y los militares en los años ochenta", en Alonso, J. et al., *El nuevo Estado mexicano, Vol. II. Nueva Imagen*, México.

Santos C., Mario, Contraalmirante (1985), "México frente a Centroamérica. Un concepto estratégico nacional en acción", en *Armada de México*, núm. 51, agosto.

Tobler, H.W. (1971), "Las paradojas del ejército revolucionario: su papel en la Reforma Agraria mexicana, 1920-1935", en *Historia Mexicana*, Vol. XXI, núm. 1, El Colegio de México, México.

Varas, Augusto, coord. (1988), *La autonomía militar en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas.

Villalpando, J. M. (1991), *Introducción al derecho militar mexicano*. Editorial M. A. Porrúa-Escuela Libre de Derecho, México.

Wager, Stephen (1989), "A Repoliticized Military?", en *Hemisphere* Vol. 1, núm. 2, Miami.