

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES EN LA TRANSICIÓN
A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES
PRESENTA

MARCO VINICIO GALLARDO ENRIQUEZ

DIRECTOR DE TESIS
DOCTOR JOSÉ ARELLANO SÁNCHEZ



Ciudad Universitaria, agosto de 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Dedicatoria

A Rebeca, mi amada compañera para toda la vida, con quien he creado una familia y un pequeño mundo intelectual

A mi pequeña Daniela, mi inspiración y razón de vivir

A la, o el nuevo integrante de la familia Gallardo del Barrio que en breve arribará

A mi padre, que a pesar de ser una víctima de la cúpula militar, nunca perdió su amor y respeto por las fuerzas armadas mexicanas

A mi madre, por enseñarnos que la vida no es fácil y se construye día a día

A mi hermana y hermanos Jéssica Leticia, José Francisco y Alejandro Enrique, por compartir el sueño de construir una sociedad más justa y democrática

A mis compañeras y compañeros de maestría Patricia Colchero, Juan Carlos Cruz, Víctor Morales, Ruslan Posadas, Alfonso Barquín, Salvador Morales, Rogelio Martínez y Luis Muñoz, Carlos Makoto y Luis Alfredo Sánchez, por su amistad y solidaridad

A Emilio Álvarez Icaza Longoria, Luis Vaquero Ochoa y Gabriela Aspuru Eguiluz, por su apoyo incondicional para llevar por buen camino mis estudios de maestría

A la Universidad Nacional Autónoma de México, que me formó en sus aulas desde el bachillerato

Al doctor José Arellano, por su dedicación, interés y paciente consejo en la dirección de este trabajo

A las y los integrantes del jurado: doctor Guillermo Garduño Valero, doctora Estela Martínez Borrego, maestro Javier Oliva Posada y maestro Tomás Martínez Sánchez, por sus observaciones que enriquecieron el presente trabajo

Ciudad Universitaria, agosto de 2006

INDICE

INTRODUCCIÓN	7
---------------------------	----------

CAPITULO I. LAS FUERZAS ARMADAS EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

1.1 El estudio teórico de las relaciones cívico militares	19
1.2 Las fuerzas armadas y el Estado.....	21
1.3 El desarrollo de la democracia y las fuerzas armadas ante los nuevos escenarios mundiales	29
1.4 Las nuevas misiones de las fuerzas armadas	36
1.5 Las políticas de defensa en un Estado democrático	48
1.6 El control civil y la supremacía civil sobre las fuerzas armadas.....	52

CAPITULO II. LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES EN MEXICO: UNA VISIÓN PANORÁMICA.

2.1 El periodo revolucionario y el nacimiento del ejército mexicano.....	55
2.2 La pacificación y estabilidad política del país	63
2.3 La fundación del Partido Nacional Revolucionario	78
2.4 El impulso de la supremacía civil sobre los militares	81
2.5 El pacto no escrito: la entrega del poder a los civiles	90
2.6 La estabilización de las relaciones cívico militares	97

CAPITULO III. LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES EN LA ACTUALIDAD.

3.1 El marco jurídico de las fuerzas armadas mexicanas	109
3.2 Las misiones de las fuerzas armadas	110
3.3 La integración de las fuerzas armadas	119
3.4 La interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	124
3.5 La imagen pública de las fuerzas armadas	130
3.6 Los inicios de la sobreutilización de las fuerzas armadas	133
3.7 La relación militar entre México y los Estados Unidos	139
3.8 La inseguridad pública en México	143
3.9 Las relaciones cívico militares en el gobierno foxista	145
3.9.1 La militarización del combate al narcotráfico y de la seguridad pública	149
3.9.2 La transparencia y la rendición de cuentas de las fuerzas armadas	159
3.9.3 El caso del general Gallardo como factor de cambio en las relaciones cívico militares	164
3.9.4 El ocaso del gobierno foxista	173
CONCLUSIONES	177
ANEXOS	
1. División territorial militar: regiones militares	185
2. División territorial militar: zonas militares	186
3. División territorial militar: guarniciones militares	188
4. Cursos de especialización en seguridad y defensa para civiles...	191
5. Guía de investigación	192
6. Esquemas de investigación	201
BIBLIOGRAFIA	205

INTRODUCCIÓN

I

El objeto de la presente investigación es estudiar las relaciones cívico militares ubicándolas en el marco de la transición a la democracia en México. Para lo anterior, será necesario analizar las características que deben tener en un Estado democrático de derecho; realizar una revisión histórica de las relaciones cívico militares en nuestro país; para finalizar con los cambios que se dieron en esta relación a partir de la década de los noventa.

El complejo tema de las relaciones cívico-militares ha despertado especial interés en los estudios de los procesos de transición a la democracia. Las fuerzas armadas en muchos países del mundo se están transformando y modernizando para adaptarse a las nuevas realidades del siglo XXI.

A raíz del acercamiento al tema, se detectó que las relaciones cívico militares en el continente latinoamericano han sufrido cambios radicales. Las transformaciones más importantes se centran en la redefinición de las funciones y misiones de las instituciones armadas, acompañadas de un acercamiento institucional y abierto con sus respectivas sociedades, además de un nuevo compromiso de subordinación al poder civil y a las reglas del juego democrático. Por lo regular, involucran la conducción del ministerio de defensa a cargo de un civil y establecen un conjunto de reglas de supervisión y control a cargo del poder legislativo.

El fin de la guerra fría ha tenido un importante efecto en la naturaleza y conducta de las relaciones internacionales. Las nuevas tendencias ponen en entredicho varios conceptos centrales del Estado, presionan para flexibilizar la idea de soberanía, acotan las formas de acción estatal, fomentan autonomías regionales y sujetan las políticas nacionales a niveles de comportamiento que se consideren internacionalmente aceptables.

El riesgo de un conflicto entre Estados se ha disipado en gran medida, pero al mismo tiempo, los conflictos culturales, el crimen organizado, el terrorismo, la pobreza y la degradación del medio ambiente, por mencionar algunos temas, se han convertido en las nuevas amenazas a la seguridad nacional e internacional. Las nuevas preocupaciones en la actualidad son principalmente el impacto de la globalización y el desarrollo económico, la estabilidad de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Las fuerzas armadas se encuentran bajo la presión constante de la sociedad en general, puesto que la baja en los niveles en los enfrentamientos interestatales, genera una percepción pública hacia la disminución del presupuesto militar y de sus integrantes.

Sin embargo, el surgimiento de la nueva agenda de retos a la seguridad y estabilidad del Estado, influye a la reconversión de las misiones de las fuerzas armadas. Por ello se hace necesario armonizar las relaciones cívico militares con las nuevas condiciones estructurales y revisar las nuevas misiones de las fuerzas armadas.

Las operaciones de mantenimiento de la paz, la atención a la población en casos de desastre, la lucha contra el narcotráfico y la inseguridad, se han perfilado como las nuevas misiones para las fuerzas armadas, aunque no se encuentran todavía definidas y aceptadas en la mayoría de los países del continente.

II

En el caso de México, el sistema político mexicano que actualmente se encuentra en una acelerada transformación, fue creado por un pacto de la cúpula militar revolucionaria, a través de la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929. Fue así que se sentaron las bases para la participación de los militares en

política, que en ese entonces se caracterizaba por constantes asonadas militares y el derramamiento de sangre que esto conllevaba.

Hasta la creación del Partido de Estado y aún después, el ejército fue la espina dorsal del régimen. El partido, al coordinar la acción política de los obreros, campesinos y burócratas, pretendería un tercer objetivo, así fuese indirectamente: crear un contrapeso capaz de ser enfrentado al ejército y así restarle a éste fuerza política.

El complejo sistema de reglas escritas y no escritas en el que se desenvuelve la acción militar en el régimen político mexicano, se fue perfilando desde la década de los veinte, para consolidarse en 1934 con la elección de Lázaro Cárdenas como presidente la República. De ahí en adelante, estas reglas contribuyeron a preservar la estabilidad de los sucesivos gobiernos.

Con el gobierno de Miguel Alemán, se establecieron un conjunto de incentivos políticos y materiales, que mantuvieron a los militares lejos de las decisiones políticas fundamentales y de la conducción del país. Ejercieron su presupuesto libremente, contaban con una cuota alta de ascensos a los más altos rangos militares, tuvieron aseguradas curules en el congreso de la Unión, obtuvieron varias gubernaturas, presidieron el Partido Revolucionario Institucional, entre las más importantes.

El desempeño militar, desde entonces, se concentró en el cumplimiento de tareas tradicionales, tanto en lo interno como en lo externo. Las misiones básicas se concentraron en tres planes de Defensa Nacional (DN): el DN-I opera en caso de agresión externa; el DN-II organiza a las fuerzas armadas contra el surgimiento de amenazas internas que atenten en contra de las instituciones del Estado; y el DN-III que opera en casos de desastre.

Por diversas razones de índole ideológica, la milicia mexicana no tuvo una fuerte propensión golpista o intervencionista en la arena social como en otros países de Latinoamérica. El sistema político mexicano mantuvo cierta estabilidad social y económica por la ausencia de golpes de Estado, de grandes movimientos guerrilleros o convulsiones políticas de gran magnitud, que mantuvieron la mayoría del tiempo a las tropas en sus cuarteles (Benítez 2000: 18).

A inicios de la década de los ochentas se da un incremento sustancial de la participación del ejército en la lucha contra el narcotráfico, con la consecuencia de una penetración del narco en las filas castrenses. Con ello, se dio un proceso de militarización, iniciada en la administración de Carlos Salinas de Gortari, porque oficiales de las fuerzas armadas en activo y retirados, ocuparon cargos en los cuerpos de seguridad pública, además de sobrecargar las misiones de los militares.

Benítez sostiene que cuando las instituciones del país logran por sí mismas, sin recurrir a la violencia, canalizar y resolver la conflictividad política, son momentos de reposo y profesionalización de las fuerzas armadas. Cuando el viejo sistema priísta comienza a ser obsoleto, las tendencias a la inestabilidad aparecen en distintos segmentos y regiones del país, recurriendo a las fuerzas armadas como factor de contención –del movimiento estudiantil en 1968, de los movimientos guerrilleros en los años setenta, etc.-, de disuasión o de apoyo a otros cuerpos de seguridad, como ha ocurrido en los noventa (*Idem*).

En el gobierno de Ernesto Zedillo se incrementó la utilización de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y narcotráfico. Fue creada la Policía Federal Preventiva (PFP) integrada en su mayoría por personal militar y se elevó el número de efectivos que se capacitaron principalmente en escuelas militares norteamericanas.

El gobierno de Vicente Fox enfrentó uno de los inicios más complejos en las relaciones cívico militares en México. Este escenario se da por situaciones en las

que las fuerzas armadas desempeñan un papel importante, tales como el conflicto en Chiapas, la lucha contra el narcotráfico, su utilización en funciones policíacas y de investigación de delitos, y la pretensión de definir nuevas misiones militares.

Tras ganar la presidencia se enfrentó al problema de definir su oferta de cambio que incluyera a las fuerzas armadas, pero como en otros rubros, se quedó corta. Dejó de lado la oportunidad histórica que le daba la legitimidad de haber llegado a la presidencia a través del voto ciudadano, para iniciar una reforma profunda a las relaciones cívico militares tradicionales en México.

El debate en la actualidad sobre las relaciones cívico militares en nuestro país, versa sobre las misiones que desarrollan los militares hoy. La lucha en contra del narcotráfico, las funciones policiales y las acciones militares externas. Pero debemos anotar que cuando se emplean a las fuerzas armadas quiere decir que las otras instituciones de nuestro sistema político, jurídico, de impartición de justicia y de mediación y solución de conflictos no funcionan bien. Estas transformaciones estructurales han llevado a percibir el caso de México como de cierto retraso en el acompasamiento de tales cambios.

Cada vez se hace más necesario reformular las relaciones cívico militares tomando en cuenta las transformaciones fundamentales en la vida política del país impulsadas por la sociedad mexicana, que a través de partidos políticos, organizaciones civiles y sociales, han empujado el avance democrático que hoy empieza a percibirse en México en diversos ámbitos de la vida pública. Lo anterior permitirá al sistema político mexicano perdurar en un escenario de mayor democracia y un estado de derecho estable. Tales cambios deben ser firmes y contar con la voluntad política de todos los sectores que involucra una política de defensa.

En el marco actual, las fuerzas armadas no definen sus misiones, sino los distintos desafíos que obligan al gobierno a emplearlas. Depende del éxito o fracaso de la

transición a la democracia, la estabilidad económica del país y la vigencia de un Estado de derecho con instituciones civiles eficientes que combatan la inseguridad pública, que se definirán las misiones de las fuerzas armadas. Los riesgos de no consolidar la democracia podrían generar más violencia; en el caso del fracaso del crecimiento económico, la pobreza crecerá y se manifestará activamente; y en el caso de la inoperancia del Estado de derecho y las instituciones civiles, las fuerzas armadas tendrán una intervención cada vez mayor en misiones que no le competen.

El problema central de toda relación entre el poder civil y el militar, es el control de un gobierno democrático de sus fuerzas armadas, así como el número de prerrogativas que mantengan. En el caso de México, las fuerzas armadas siguen guardando prerrogativas importantes, provenientes de los gobiernos priístas anteriores y subsistentes en el gobierno actual, y que además no se ve que puedan cambiar a corto plazo. En trabajos diferentes, Moloeznik (2001: 109) y Arzt (2002: 19) exponen las prerrogativas actuales.

Prerrogativas, según Moloeznik:

- Coordinación del sistema de defensa.
- Control en manos de los propios uniformados.
- Planeamiento sectorial.
- Autonomía en la administración de recursos y ejercicio del gasto militar.
- Participación en el Gabinete de Seguridad Nacional y Seguridad Pública
- Ausencia de una tradición legislativa en asuntos de la defensa, lo que incluye la no-comparecencia de los titulares de las Secretarías de la Defensa y Marina ante el Congreso de la Unión.
- Discrecionalidad en la promoción de oficiales superiores.

Prerrogativas, según Arzt:

- No licitan obras públicas y contratación de servicios.
- Definición de la doctrina militar.
- Mandos castrenses en activo como titulares de las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.
- Deciden qué información militar es pública y cuál no.
- Definición de la educación militar.

Estos dos autores dejan de lado prerrogativas importantes como las siguientes:

- La permanencia del fuero de guerra, que permite juzgar a sus propios militares.
- Un sistema jurídico propio que permanece intocado desde los años treinta.
- Posiciones clave en tareas de seguridad pública y procuración de justicia.
- Manejo de sus propios cuerpos de inteligencia sin permitir intromisiones desde el ámbito civil.

La mayoría de las prerrogativas enunciadas por Arzt, Moloeznik y por el autor, se irán abordando con diferentes grados de profundidad en el análisis a lo largo de la presente investigación, por ello la importancia de destacarlos desde la introducción para que el lector no las pierda de vista.

Sobre todo, porque como se apreciará en el capítulo I, las fuerzas armadas mexicanas han caminado por un sendero diferente a las democracias latinoamericanas. Muchas de las prerrogativas enunciadas han sido retiradas a las fuerzas armadas de países que han transitado por regímenes autoritarios de corte militar, afianzando un control civil sobre los militares.

La transición a la democracia en México está caracterizada por un debilitamiento de las instituciones civiles para imponer un control democrático frente al poder de las

fuerzas armadas, como se aborda con mayor profundidad en el capítulo III. La correlación observada es que a mayores prerrogativas de las fuerzas armadas, menor fuerza institucional civil y viceversa.

En el caso mexicano, para lograr un control civil de las fuerzas armadas, es necesario fortalecer un Estado democrático de derecho con instituciones civiles fuertes que busquen ese objetivo.

III

Las ciencias sociales en México se han caracterizado por un déficit en el estudio de las fuerzas armadas mexicanas. Son pocos los investigadores mexicanos que se dedican a este tema, y no se avizora la formación de nuevos investigadores, ante la escasez de programas académicos sobre dicho campo de estudio.

Una de las razones de este déficit ha sido la dificultad de allegarse información sobre las fuerzas armadas mexicanas, ante la barrera que han construido a lo largo de los años. Las fuentes primarias son difíciles de conseguir y los testimonios de militares en activo o en retiro están marcados por la secrecía y un férreo control de la legislación militar.

Una razón importante es la falta de interés de las instituciones académicas y de los propios investigadores por estudiar a las fuerzas armadas. En el caso de México, ninguna universidad pública o privada cuenta con un programa de estudios, ya sea de licenciatura o posgrado, dirigido a estudiar a las fuerzas armadas. Este desinterés no es privativo de México, sino que abarca a América Latina.

Un destacado estudioso de las relaciones cívico militares, destaca que el inicio de las transiciones post-autoritarias en América del Sur y de los procesos de consolidación de la democracia, ha disminuido la visibilidad de fenómeno militar.

Lo anterior se vio acompañado de la declinación de las fuerzas armadas como objeto de estudio, ya que aparentemente dejaron de ser motivo de desestabilización política en muchos países que atraviesan por transiciones a la democracia (Agüero 1999: 69-104).

El estudio de las relaciones cívico militares por las ciencias sociales puede tener beneficios académicos, como los siguientes:

- La contribución de las ciencias sociales puede ser importante para revertir la tendencia de sumir a las fuerzas armadas en la opacidad.
- El estudio de la dimensión coercitiva y de fuerza del Estado, expresada institucionalmente en las fuerzas armadas, puede contribuir a afirmar y expandir la gobernabilidad democrática en nuestras sociedades.
- El estudio del fenómeno de la guerra y del grupo que suele hacerse cargo de la situación (los militares), debe dirigir sus conclusiones hacia la desaparición o el aminoramiento de la posibilidad misma de la lucha armada (Harries 1984: 10).

En este sentido, la presente investigación pretende disminuir el desconocimiento de la sociedad mexicana sobre sus fuerzas armadas, tratando de explicar los cambios que están sufriendo las relaciones cívico militares en nuestro país.

Por sus características, se trata de una investigación empírica y descriptiva. Se utilizaron operaciones empíricas para la recolección de datos y su análisis. Además, a través del uso de conceptos, se buscaron las relaciones que existen entre cada uno de ellos para conocer el problema que estudiamos y así poder llegar a conclusiones concretas.

Se utilizaron los métodos hipotético deductivo, histórico, comparativo y comprensivo. El hipotético deductivo, porque a partir de las hipótesis que

planteamos, y desde un enfoque que fue de lo general a lo particular, se buscaron las relaciones entre las categorías y conceptos que integran la investigación.

El histórico porque es muy importante conocer los antecedentes de este tipo de relaciones en México, estudiándolas, como por ejemplo, siguiendo a Huntington, tomando en cuenta el desempeño del Estado y su sociedad. El comparativo para conocer el tipo de relaciones cívico militares del pasado con las que funcionan actualmente, además de contar con herramientas de comparación con otras fuerzas armadas de países latinoamericanos en regímenes democráticos.

Finalmente, el comprensivo y de análisis del discurso, porque la investigación es de tipo documental, por lo que se conocieron diversos documentos en su contexto. Se utilizaron libros, revistas, periódicos, memorias, informes y legislaciones, así como fuentes militares directas.

IV

Por último, es necesario resumir los contenidos de cada capítulo, para que de manera breve, el lector conozca los temas abordados en el presente trabajo y la forma en que pretendió ligar cada uno de ellos en una sola investigación.

El trabajo inicia con un capítulo que contiene el marco teórico del estudio de las relaciones cívico militares, con el fin de dar elementos teóricos para estudiar el caso mexicano. El capítulo contiene un breve análisis sobre el Estado y el nacimiento de las fuerzas armadas modernas, el estudio del desarrollo de la democracia y las fuerzas armadas ante los nuevos retos mundiales, las nuevas misiones para los ejércitos en la actualidad, la elaboración de las políticas de defensa, para finalizar con la definición del control civil y la supremacía civil como condición indispensable para una sana relación cívico militar en democracias consolidadas.

La investigación se concentra en analizar el caso latinoamericano para contar con los elementos necesarios para contrastarlo con el mexicano. Para lograr lo anterior, el trabajo pretende dar una visión panorámica de la forma en que se construyeron las relaciones cívico militares en el país.

Por ello, el segundo capítulo pretende dar a conocer, a través de un rápido recuento histórico, la relación de las fuerzas armadas y el poder político en México, empezando con la revolución mexicana para analizar el contexto en el que se da el nacimiento del actual ejército mexicano. Posteriormente aborda el periodo posrevolucionario hasta la década de los ochenta, periodo clave que permite entender cómo se conformaron las relaciones cívico militares que conocemos hasta nuestros días.

El tercer capítulo es el más importante para la presente investigación. Aborda las relaciones cívico militares en la actualidad en México. Abarca desde finales de los ochenta hasta el día de hoy, periodo clave en la definición de este tipo de relaciones en la transición a la democracia en México. Analiza primeramente el marco jurídico de las fuerzas armadas mexicanas; la sobreutilización de éstas en diversas misiones que salen de su marco normal de actuación; la interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre las misiones militares; los inicios de la sobreutilización de las fuerzas armadas en los gobiernos de Salinas y Zedillo; las relaciones militares entre México y los Estados Unidos; el papel de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico; las relaciones cívico militares del gobierno foxista que abarca el tratamiento de la creciente militarización del combate al narcotráfico y a la inseguridad; la transparencia y la rendición de cuentas en materia militar; para cerrar con un caso paradigmático que afectó las relaciones cívico militares: el caso del general Gallardo.

Finalmente, con lo anterior se pueden formular algunas conclusiones sobre la importancia que reviste la reformulación de las relaciones cívico militares como las conocemos en la actualidad, para garantizar un control civil democrático y la

supremacía civil sobre las fuerzas armadas que exige toda democracia que pretenda consolidarse.

Como advertencia al lector, la investigación no abarca la totalidad de los factores relacionados con las relaciones cívico militares en México, ya que aborda con mayor profundidad los de mayor interés del autor. De este trabajo se pueden abrir varias líneas de investigación, que podrían enriquecer un futuro trabajo doctoral.

LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

CAPITULO I. LAS FUERZAS ARMADAS EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

1.1 El estudio teórico de las relaciones cívico militares

El estudio de las relaciones cívico militares inicia formalmente al finalizar la Segunda Guerra Mundial, cuando la sociología norteamericana creó una corriente de estudios sobre las relaciones cívico militares ¹ encabezada por Samuel P. Huntington y Morris Janowitz, quienes cambiaron su objeto de estudio del Estado a las propias fuerzas armadas.

De la revisión de la bibliografía relacionada con las relaciones cívico militares, destacan dos líneas teóricas que han dominado el debate en las últimas décadas. Una es la que encabeza Huntington con su obra clásica *El soldado y el Estado* (1964), que utiliza un esquema de análisis funcionalista; y la otra, desarrollada por Morris Janowitz con su obra *El soldado profesional* (1967), el cual basa su estudio en el análisis sociodemográfico de los elementos de las fuerzas armadas de los Estados Unidos.

Huntington sostuvo que la mejor forma de mantener a los militares al margen de la participación política, era impulsando su profesionalización, lo que conllevaría a un

¹ Entendemos por relaciones cívico militares al marco general que define un modelo de inserción de las fuerzas armadas en la sociedad y el Estado, y que debe concretizarse en la subordinación del poder militar al poder civil o en el control civil de lo militar, estableciendo los grados de autonomía de las instituciones castrenses mediante una serie de prerrogativas y atribuciones que también deben estar consagradas institucionalmente (CECAL 2004: 4). Rafael Bañón propone denominarlas “relaciones civiles militares”, en lugar de “relaciones cívico militares”, porque considera que “el militar no es civil, pero si es cívico por ser ciudadano” (Bañón 1985: 11). Para la investigación sostendremos la denominación de relaciones cívico militares, considerando dentro de lo cívico al Estado, al gobierno y la sociedad, y dentro de lo militar, a las fuerzas armadas como institución, no como un elemento militar.

control objetivo que se sostenía en una relación de cliente, y consecuentemente de subordinación a la autoridad civil; así como en un interés de las fuerzas armadas enfocado al perfeccionamiento en el uso de la fuerza contra amenazas externas, lo que las pondría en lo que llamó Huntington como *neutralidad política*.

Por su lado, Janowitz afirmó que el *ethos* de las fuerzas armadas en cualquier país tiene una relación directa con el origen social de sus oficiales. Sostenía que la oficialidad de clase media con una formación militar profesional, tiende a desarrollar una actitud burocrática y de gestión, de acuerdo con la modernización y el cambio social. En tanto la oficialidad de extracción aristócrata feudal y/o rural tiende a estar fuertemente politizada.

Aunque los estudios de Huntington y Janowitz aportan información sobre diferentes variables que afectan las relaciones cívico militares, para nuestro estudio, ninguno de los dos ofrece una explicación suficientemente clara sobre la participación de militares en política, especialmente en nuestro país.

En las últimas décadas, diferentes autores han evidenciado debilidades y ausencias en las teorías de ambos. Las investigaciones posteriores de Alfred Stepan (1986) contradicen lo desarrollado por Huntington, y propone el estudio de las relaciones cívico militares a través del *nuevo profesionalismo* que consiste en la coexistencia de un profesionalismo instrumental en el uso de la violencia con la intromisión de las fuerzas armadas en la esfera civil y política.

Huntington y Janowitz, estudiaron a las fuerzas armadas profesionales por excelencia: a las norteamericanas, y no siempre sus hipótesis se adecuaban a las fuerzas armadas de Latinoamérica, las que desarrollaron una idiosincrasia propia.

En la década de los ochentas, Stepan echa por tierra la idea de Huntington de construir una *teoría general* sobre las relaciones cívico militares al existir excepciones empíricas que no son explicadas satisfactoriamente, especialmente

en los ejércitos latinoamericanos, ² donde muchas veces las fuerzas armadas participaron en la sociedad política y no por ello dejaron de ser profesionales.

Asimismo, la corriente impulsada por Janowitz sobre la *hegemonía de clase* no está exenta de críticas académicas. Principalmente, porque el *ethos* o mentalidad de los integrantes de las fuerzas armadas no sólo depende de su extracción social, sino también de las estructuras culturales, políticas y sociales de cada país.

Hasta nuestros días han resultado infructuosos los esfuerzos para elaborar una teoría general de las relaciones cívico militares. Esto porque cada vez son más los autores que analizan este tipo de fenómenos a través de modelos explicativos multifactoriales, en los que se debe analizar a las fuerzas armadas en tres niveles de relación: primero, donde se debe estudiar el sistema mundial y los subsistemas regionales y como las afectan; segundo, para analizar la relación de las fuerzas armadas con los sistemas político, ³ social, económico y cultural de cada país; y tercero, con el fin de precisar la organización interna y los valores de las fuerzas armadas.

1.2 Las Fuerzas armadas y el Estado

El modelo de relaciones cívico militares de un país y el grado de profesionalización de sus fuerzas armadas, están estrechamente ligados con el proceso de construcción del Estado. ⁴ Desde la aparición del Estado nación, se acompañó

² El fenómeno de la toma del poder por los militares a través de golpes de Estado no fue privativo de América Latina. En la segunda década del siglo XX, en varios países de África y Europa del Este los militares tomaron el poder, aunque esto, no forma parte de nuestro estudio.

³ Alfred Stepan, al estudiar a las fuerzas armadas brasileñas, llega a la conclusión de que las fuerzas armadas no se encuentran aisladas del contexto político, ya que “por medio de una serie de interacciones políticas, el subsistema militar moldea y es a la vez moldeado por el sistema político. Es preciso analizar la conducta de la institución militar en el contexto total del ambiente político... Toda sociología política de las fuerzas armadas debe estudiar tanto la institución castrense como el sistema político y determinar de qué manera las características institucionales específicas de un sistema militar dado determinan su respuesta ante la influencia de los factores procedentes del sistema político” (Stepan 1971: 69-71).

⁴ Max Weber definía al Estado como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima”. (Weber 1964: 1056). El ejercicio de la violencia física legítima (o de la fuerza) se realiza por el Estado a través de los órganos que constituye con tal objeto y que son las Fuerzas armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Por constituir órganos del Estado, la expresión de su voluntad se imputa o se atribuye al Estado mismo, toda vez que está relacionada con el

con la formación de ejércitos profesionales ⁵ para proteger su viabilidad ante las amenazas de un entorno hostil como el europeo, en donde coincidían en un mismo territorio continental ciudades Estado, Imperios y Estados patrimoniales, quienes a través de la fuerza dirimían sus controversias. El logro de sus objetivos depende de la existencia de un cuerpo sumamente organizado y disciplinado. La organización castrense ⁶ es el factor más poderoso del Estado, debido a su cohesión y a las armas de que dispone.

Nicolás Maquiavelo y Juan Jacobo Rousseau percibían al “ciudadano soldado” como la columna vertebral de una comunidad autogobernada. La virtud militar de la ciudadanía masculina era crucial para la preservación del Estado y una parte esencial de ser ciudadano era ser soldado (Camp 1991: 97).

Hobbes, en su obra *El Leviatán*, argumentaba que la propia legitimidad del Estado dependía de su habilidad para mantener el orden público interno y para defenderse contra amenazas externas (Layton 2002: 92).

Fue necesario crear todo un aparato burocrático fiscal con el fin de captar recursos y poder estar en posibilidades de formar, mantener y profesionalizar a los ejércitos. Todo esto dio como resultado la articulación de distintos modelos de relaciones cívico militares en los que se culminó el proceso de concentración del monopolio de la violencia legítima (Tilly 1992: 35-90).

cumplimiento de una de las finalidades esenciales derivadas del Bien Común como es garantizar la seguridad de la población y la estabilidad de las instituciones.

⁵ En general, los teóricos organizativos consideran a la milicia como una profesión igual que las leyes o la medicina. Una profesión debe tener cinco atributos: (1) debe estar basada en un órgano de teoría sistemática (por ejemplo, las teorías de la Guerra); (2) sus miembros deben poseer experiencia diferenciante (por ejemplo, conocimiento de la estrategia militar y el armamento); (3) tener cierto poder y privilegios otorgados por la sociedad (por ejemplo, los militares ejercen control autónomo sobre su admisión, adiestramiento y normas); (4) debe suscribirse a un código de ética, porque un código gobierna la relación intragrupo e intergrupo); y (5) su cultura, incluyendo valores, normas y símbolos, deben ajustarse a su mística y distinciones (Camp 1991: 48-49).

⁶ “Castrense, del latín *castrensis-castra*: campamento. Se aplica a algunas cosas pertenecientes o relativas al Ejército y al Estado o profesión militar”. Diccionario Enciclopédico Quillet, Buenos Aires, Aristides, 1972, t. II, p. 472.

La fecha de inicio de la profesionalización de los militares europeos fue el 6 de agosto de 1808, cuando el rey de Prusia con un decreto abrió los altos grados del ejército a todos aquellos que poseyeran los niveles exigidos de conocimientos profesionales, de instrucción y de valentía. Este decreto fue seguido por la fundación de la primera escuela militar de especialización. Con el decreto de 1808 el rey de Prusia no solamente dio fin al reclutamiento adscriptivo, por el cual sólo los nobles podían cubrir el cargo de oficial; reclutamiento que había constituido justamente desde los tiempos de Carlos VII, la regla en las sociedades occidentales, con la única exclusión de Inglaterra, sino que dio comienzo al proceso que haría de Prusia el Estado guía de la unificación alemana.

El proceso a través del cual los nobles habían ocupado hasta ese entonces todas las posiciones de mando en los ejércitos europeos prescindiendo de sus capacidad profesionales, se inicia desde el momento en que se exige a los combatientes correr con los gastos del equipo necesario para las campañas militares; sigue con la racionalización de que los puestos de mando en guerra debían corresponder a aquéllos que ocupaban las posiciones de preeminencia en tiempos de paz, y se refuerza cuando la naciente burocracia prefiere dedicarse al comercio y a las actividades industriales y delega el improductivo oficio de las armas a los nobles.

Pero mientras Inglaterra tenía una fuerte resistencia contra el militarismo por la experiencia de la dictadura de Cromwell (1599-1658) y por el hecho de que los burgueses habían logrado rápidamente ejercer su control sobre el poder de gastos del rey, bloqueando así las asignaciones de fondos con fines militares, en Francia y en Alemania la burguesía se reveló más débil, y el rey y su burocracia nobiliaria consiguieron mantener el control del área militar y de sus dotaciones financieras. Los nobles y los aristócratas consiguieron así conservar por mucho tiempo su permanencia en los rangos de los oficiales, preeminencia quebrada en Prusia sólo de principio, nunca de hecho, por el decreto mencionado y sólo temporalmente en Francia por las fuerzas revolucionarias, ya que la reestructuración, la monarquía

burguesa y el Segundo Imperio nunca se liberaron del reclutamiento privilegiado en las filas de los oficiales provenientes de la nobleza no calificados profesionalmente.

El sistema del ejército permanente, confiado a nobles carentes de una instrucción específica y sin otra calificación que su nobleza sacudida por dos revoluciones, es derrocado por la fundación de la academia prusiana. Pero este momento, que marca el comienzo de la profesionalización de los oficiales, marca también el fin de la subordinación de los militares a los gobernantes civiles en cuanto miembros de una misma clase con los mismos intereses y objetivos (Bobbio 2000: 962-964).

La historia de América Latina fue diferente, pues estuvo marcada por factores exógenos relacionados con la dominación colonial. Los casos que se han dado tradicionalmente en nuestro continente están marcados por la fragilidad del Estado, donde grupos de población le disputan el monopolio del uso de la violencia legítima y el control de áreas territoriales del país; aunado a la gran fragmentación social y la insuficiente profesionalización de las fuerzas armadas en varios países latinoamericanos (Ortiz 1999: 10-16).

Después de las guerras de independencia, las fuerzas armadas latinoamericanas iniciaron un proceso de profesionalización, y en muchas ocasiones sirvieron como instrumento de poder de los caudillos. La profesionalización de las fuerzas armadas latinoamericanas se dio casi un siglo después de que en Europa se consolidó el Estado nación burocrático como forma de organización política.

Los militares irrumpieron en política entre 1930 y 1940 por su percepción de la falta de eficacia de los gobiernos civiles. En este periodo jugaron un papel de árbitro a favor del poder presidencial civil, pero fue hasta la década de los 60, que surgió un pretorianismo de tipo dirigente en países como Brasil, Argentina, Perú o Chile (Perlmutter 1982: 229-277).

En muchos países latinoamericanos, continuaron con los procesos de profesionalización y adoptaron tendencias corporativas que permitieron poco a poco, restablecer la estabilidad y crear un sistema político nacional, ante la incapacidad de los sectores sociales para imponer su proyecto a la sociedad en forma perdurable a partir de modalidades consensuales de dominación.⁷

La tendencia general fue de recibir asesoramiento de instructores extranjeros y adoptar sus modelos organizativos y tradiciones corporativas; crear academias militares y centralizar la autoridad en el gobierno y la burocracia. Este tipo de iniciativas fueron impulsadas principalmente por Argentina, Brasil, Venezuela y Chile.

Fue en la década de los sesenta, ante la creciente inestabilidad social por el recrudecimiento de la lucha de clases, la influencia de la política exterior norteamericana y el conservadurismo corporativo de las distintas instituciones militares, así como las alianzas sociales entre las elites dirigentes y el ejército, lo que propició el advenimiento de una ola de golpes militares en toda Latinoamérica.

Según Huntington (1973), el golpe de Estado es el ejercicio extremo de la acción directa contra la autoridad política, pero es al mismo tiempo el medio para terminar con otros tipos de acción contra esa autoridad, y en términos potenciales, la forma de reconstruirla. En una situación de intensificación de los conflictos, el golpe militar tiene el efecto inmediato de reducir el nivel de participación, de hacer que las fuerzas sociales en pugna se retiren de las calles y de producir una sensación de alivio y armonía.

Las características distintivas de un golpe de Estado, como técnica política, son las siguientes: a) se trata del esfuerzo de una coalición política para desalojar ilegalmente a los dirigentes gubernamentales por la violencia o la amenaza de su

⁷ J Nun (1966) estudia la insuficiencia hegemónica en el periodo comprendido entre 1930 y 1966, y concluye que el lugar dejado vacante en términos de hegemonía por la dominación oligárquica no habría sido llenado adecuadamente por las alternativas de reemplazo que surgían en los distintos casos nacionales.

utilización; b) la violencia utilizada es casi siempre poca; c) intervienen pocas personas; d) los participantes ya poseen bases de poder institucional en los marcos del sistema político. Es evidente que un golpe puede tener éxito sólo si: a) la cantidad de participantes en el sistema es pequeña, o b) si el número de participantes es grande y una parte importante de ellos apoya el golpe. Esta última condición se cumple muy pocas veces; pues si los participantes son muchos, resulta virtualmente imposible construir con ellos una coalición efectiva que respaldara el golpe (Huntington 1973: 197).

La medida en que se politizan las instituciones y los individuos pertenecientes al ejército, depende de la debilidad de las organizaciones políticas civiles y de la incapacidad de los dirigentes de éstas para hacer frente a los principales problemas de política que el país tiene ante sí. El grado en que un cuerpo de oficiales politizados desempeña un papel conservador o reformista en política depende de la expansión de la participación en la sociedad (*Ibidem*: 200).

Samuel Huntington sostiene sobre todo que las verdaderas causas de la intervención de los militares en política no deben buscarse principalmente en el interior de la organización militar, sino que sólo puede comprenderse a partir del análisis de las relaciones entre la organización militar y organizaciones civiles.

Los estímulos a la intervención de los militares o la demanda de un liderazgo militar pueden verificarse en tres ocasiones: Primero, cuando la sociedad atraviesa un periodo de caos y anarquía, a tal punto que se cree que sólo las fuerzas armadas pueden frenar el proceso de decadencia y de desintegración social restableciendo el orden y la disciplina. Segundo, cuando hay dos grupos en competencia y el ejército es llamado a defender el orden vigente por el grupo en el poder o a promover los intereses del grupo excluido. En tanto los jefes militares temen provocar fracturas en el interior de las fuerzas armadas, eligiendo un grupo antes que otro, es raro que los mismos no tomen posición en el caso de no ser posible aceptar a priori de qué grupo se harán sostenedores. Esta elección

depende frecuentemente del origen étnico; de la proveniencia geográfica; y de la clase de pertenencia de los oficiales; además de su actitud hacia la actividad política, de las tradiciones nacionales y de las fuerzas armadas y de sus experiencias precedentes. Tercero, cuando haya varios grupos en competencia no sólo por el control del poder central, sino sobre temas de fundamental importancia incluso para los militares, como la corrupción, el orden social, la constitución y la política exterior, las fuerzas armadas pueden intervenir frecuentemente interpeladas por una de las fracciones de los civiles, y son excepcionalmente en forma autónoma (Huntington 1964: 91-107).

La estructura del sistema social, su grado de diferenciación estructural y el nivel de profesionalización de las fuerzas armadas constituyen, según Huntington, elementos importantes y frecuentemente decisivos para disuadir la intervención de los militares en la esfera política en forma abierta. Esencialmente la profesionalización, realizando cómo un cuerpo de oficiales formado por profesionales es celoso de sus prerrogativas, consciente de su incompetencia en la esfera política y bien dispuesto a aceptar su papel de ejecutor de las decisiones gubernamentales. Ya que la profesionalización es función de la diferenciación, cuanto menor es la misma, tanto más probable es la mezcla entre funciones políticas y funciones militares, y tanto menor es la justificación de la obediencia de los militares a las autoridades políticas (*Ibidem*: 71-88).

Por su parte, Alfred Stepan (1986) concluye que la oleada de golpes militares no se dio como consecuencia de la falta de profesionalización de las instituciones militares latinoamericanas, sino más bien por el hecho de que dicho proceso de profesionalización no produjo la neutralidad política anunciada por Huntington.

Las fuerzas armadas latinoamericanas fueron desarrollando simultáneamente un considerable nivel de profesionalidad instrumental (racionalidad burocrática, procedimientos de reclutamiento estandarizados, ciclos de entrenamiento y de planificación de la defensa, etc.) y un creciente nivel de politización; tal y como

demuestran los casos de Brasil y Perú. A partir de esta constatación empírica, Stepan construye una nueva categoría analítica: *el nuevo profesionalismo*, en contraste con el concepto de *profesionalismo* acuñado por Huntington, para explicar las tendencias de intervención militar en Latinoamérica, como lo habíamos mencionado anteriormente (Stepan 1986: 125).

Las instituciones militares latinoamericanas fueron desarrollando este *nuevo profesionalismo* para hacer frente a un escenario de amenaza interna: los movimientos insurgentes revolucionarios (*Ibidem*: 137). Las fuerzas armadas empezaron a formar a sus integrantes en temas que tuvieran relación con la estabilidad del país, ya que relacionaron las esferas domésticas y de seguridad en una misma. Fue así que sufrieron un proceso paulatino de politización asumiendo como su función el analizar el funcionamiento del país y su relación con la seguridad. Por ello, el *nuevo profesionalismo* supone un alto nivel de politización. Otro factor que influyó en la creciente participación de los militares en política, fue la debilidad de la sociedad civil y la incapacidad de las autoridades civiles.

El general prusiano Carl Philipp Gottlieb von Clausewitz (1780-1831) sostuvo que la guerra -tarea fundamental de cualquier ejército- no es un fin en sí mismo, sino simplemente “la continuación de las transacciones políticas, llevando consigo la mezcla de otros medios” (*De la guerra* (1832) libro VII),⁸ entonces queda claro que por definición es imposible la existencia de un ejército apolítico, como algunos han pretendido o pretenden que deben ser los ejércitos en la actualidad. La aportación más importante de Clausewitz sobre el tema, es justamente, la doctrina de la dirección política de los asuntos militares, pues cualquier ejército es un mero instrumento del Estado del que surgió, del que vive y al que sirve. Por lo anterior, es de naturaleza de ese Estado, en particular la de su régimen político, lo que determinará la naturaleza del ejército y no al revés. En la lógica del general prusiano, cuando la política es grande, la acción militar tiende a asumir ese

⁸ La célebre obra del general Clausewitz, fue publicada por su esposa María de Clausewitz, a un año de su prematura muerte, causada por una epidemia de cólera, el 28 de noviembre de 1831.

carácter de grandeza, pero cuando la política es pequeña, ruin y corrupta, inevitablemente también la acción militar (Meyer 1998: 241).

En sociedades subdesarrolladas se da el fenómeno de la politización generalizada de las fuerzas e instituciones sociales. Los países que tienen ejércitos políticos también tienen un clero, universidades, burocracia, sindicatos y corporaciones políticas. Todos esos grupos especializados tienden a dedicarse a la política vinculada con problemas políticos generales; no sólo a los que afectan a sus propios intereses o grupos institucionales, sino a los que influyen sobre la sociedad en su totalidad.

1.3 El desarrollo de la democracia y las fuerzas armadas ante los nuevos escenarios mundiales ⁹

Tras la caída del muro de Berlín en 1989, y ante el cuestionamiento o abandono del socialismo como sistema económico, el capitalismo intentó formular un conjunto de medidas políticas y económicas que construyeran un nuevo orden mundial.

Este nuevo orden único mundial, unipolar y hegemónico, se caracteriza por la mundialización de los mercados, el predominio estadounidense en la política mundial, y la subordinación y exclusión de los países subdesarrollados en la toma de decisiones. Es una época caracterizada por la afirmación de un nuevo paradigma científico-técnico y la internacionalización del capital que permiten hablar de procesos de globalización en los más diversos ámbitos: económico, territorial, político, social y cultural (Guerrero 2003: 7-9).

La globalización disuelve fronteras, agiliza los mercados y generaliza el consumismo acompañado por la publicidad, los medios impresos, la electrónica, la

⁹ Este apartado se desarrolló siguiendo principalmente el libro: Donadio, Marcela, *El presupuesto de defensa en América Latina, la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*, Argentina, Resdal, 2004, pp. 11-24.

industria cultural, la radio, la televisión, el fax, las redes de computadoras y otros medios de comunicación e información. Según Marshall McLuhan el mundo entero se convirtió en una aldea global (*Ibidem*: 131).

En este escenario, las grandes potencias buscaban orientar a los gobiernos de países en desarrollo y a los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), a la hora de valorar los avances en materia económica y las solicitudes de financiamiento de dichos países.

El *consenso de Washington*¹⁰ y los procesos de globalización mundial parecieron marcar un momento decisivo de los asuntos económicos mundiales e impactaron seriamente al Estado. Parecía que, ahora que empezaba el retiro del Estado de las economías de los países subdesarrollados, y se inyectaban grandes cantidades de capital para beneficiar a estas economías, se daría un periodo de crecimiento de los países que hasta ese entonces habían sido pobres.

A partir de este *consenso*, el estatismo excesivo era descartado. La gran parte de las empresas paraestatales pasaron a manos privadas. El Estado dejó de ser un orientador de la sociedad y la economía, y recortó los programas de asistencia social. Principalmente se afectó a la educación y a la salud. El FMI y el BM, trataron de paliar esta situación con la incorporación de propuestas sociales en sus programas de ajuste.

Los resultados no fueron los esperados. La realidad económica ha sido compleja, y ha suscitado reacciones en contra en varios países. De hecho, en 1994 hubo en

¹⁰ La primera formulación del llamado "consenso de Washington" se debe a John Williamson y es de 1990. El escrito concreta diez temas de política económica, en los cuales, según el autor, "Washington" está de acuerdo. "Washington" significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos en materia económica que participaron. Los temas que se acordaron son: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados; liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; y garantía de los derechos de propiedad.

México una crisis económica y financiera; y en 1997 otra, iniciada en el sureste asiático, y con efectos en América Latina y Rusia. Las economías latinoamericanas no han despuntado como se esperaba, y los procesos de ajuste han incrementado la pobreza extrema, la exclusión y la inequitativa repartición de la riqueza.

Aparejado a este proceso se dieron procesos de democratización en casi la totalidad de los países de América Latina. Se construyeron regímenes políticos basados en elecciones libres y en la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades legalmente electas.

El retiro de los militares, devino en un pacto cívico militar con un complejo sistema de acuerdos para asegurar los procesos de transición: “los militares mantendrían su espacio de poder, concediéndoles una amplia amnistía ¹¹ a quienes hubieran servido en las fuerzas armadas y hubieran incurrido en delitos contra la vida e integridad de los disidentes” (Garduño 2000: 77).

A más de dos década de los experimentos en el campo de lo político, lo social y lo económico, éstos no lograron mermar al Estado como el referente clave en la región. Históricamente, el Estado colonial fue el que organizó la región y fueron las precarias administraciones de las repúblicas recientemente constituidas las que retomaron el control territorial y organizaron a la sociedad. El siglo XX significó la consolidación de la mayoría de los países latinoamericanos con base en la acción estatal.

Es por ello que, cuando se impuso el *consenso de Washington* impactó de diferente forma a los países latinoamericanos, dependiendo de su grado de “estatidad”. Países con gran tradición de intervención estatal, se resistieron a los

¹¹ El ejemplo más representativo, es el caso Chileno. El general golpista Augusto Pinochet, se aseguró fuero al ser senador vitalicio por su país, además de que fue procesado por fraude, y no por crímenes de lesa humanidad.

cambios impuestos por los organismos internacionales, especialmente en lo referente al Estado como regulador de la economía y orientador de la sociedad.

Un punto muy importante de análisis, resulta del retiro del Estado como moderador de conflictos. Ante esta nueva realidad, movimientos radicales iniciaron luchas armadas, no para destruir al Estado, sino para reconstruirlo sobre las bases de una dictadura estatista y socialista. En este contexto, las fuerzas armadas jugaron un importante papel para contener y combatir este tipo de movimientos radicales.

Otro aspecto de los procesos de reforma en América Latina, es la creciente brecha entre los que más tienen y los que menos tienen, que ha arrojado a millones de excluidos a la pobreza extrema y a desconfiar en las instituciones y las organizaciones del Estado para solucionar sus demandas.

Las demandas creadas por la modernización acelerada de la región llevaron a una crisis de gobernabilidad, principalmente en la década de los setenta, que creó las facilidades para que se dieran regímenes autoritarios. El método fue la represión de movimientos revolucionarios, sindicales y de organizaciones de masas, que contaba con un consenso general de la mayoría de los actores políticos y sociales de la época.

A mediados de los ochenta, los Estados Unidos adoptaron la defensa de los derechos humanos como arma de intervención durante la guerra fría, quedó sin sustento el modelo autoritario represivo que se dio en la mayoría de los países en América Latina. Ante esta nueva coyuntura, se iniciaron los procesos de democratización, dejando a la mayoría de los regímenes en una situación de debilidad y de deslegitimación.

La democracia pasó a ser un mecanismo de base electoral y los resultados variaron según el grado de desarrollo previo que la misma había alcanzado en los diferentes países latinoamericanos. Como parte de este proceso se dio el

surgimiento de un nuevo actor: la sociedad civil. Aunque en la región habían existido movimientos campesinos, obreros y cooperativas, que en su mayoría habían sido movimientos aislados.

La relación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil no ha sido fácil. La clase política ha cuestionado a las organizaciones que no tienen la suficiente legitimidad y representatividad. Para la sociedad civil es clave abrir espacios de participación antes cerrados, y atender espacios que ha dejado olvidados el Estado.

Para sociedades acostumbradas a dirigirse al Estado con sus demandas, las políticas emanadas del *consenso de Washington* hicieron que la percepción con respecto a los partidos y los políticos cambiara radicalmente. Ahora los partidos políticos dejaron de ser instancias útiles y confiables para canalizar y atender demandas, y la clase política fue tachada de incompetente y corrupta. Se dio todo un proceso “antipolítico” con un cambio de estilos y actores políticos. Proliferaron y acrecentaron su poder las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

La aparición de nuevas agendas de seguridad, incluyendo los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico, reflejan un cambio fundamental en el “objetivo de referencia” del Estado-nación hacia la sociedad civil, y del conjunto de valores básicos de la seguridad nacional (o soberanía) a los de la seguridad de la sociedad (Robinson 2002: 86).

Es en este escenario que actúan las fuerzas armadas en el continente. El Estado y el régimen político al que sirven están fuertemente debilitados y cuestionados. Las fuerzas armadas, en muchas ocasiones han sacado provecho de esta situación, al acrecentar su autonomía funcional y en la diversificación de sus misiones. Las políticas de ajuste obligaron al retorno del Estado militarizado, en el cual las

funciones de recaudación de impuestos, justicia, seguridad y defensa, pasaron a primer plano.

La seguridad pública se ha convertido en una de las principales preocupaciones de las débiles democracias de América Latina. El uso de las fuerzas armadas para combatir la inseguridad es constante. En muchos países ha sido empleada, pero con resultados poco alentadores, puesto que su entrenamiento y capacidades no se ajustan a estas tareas. También se les ha involucrado en el combate al narcotráfico, ante la desconfianza en las policías por su vulnerabilidad a la corrupción.

En América Latina se puede afirmar que las fuerzas armadas existentes son de carácter profesional. Todas ellas tienen academias de formación de sus oficiales y justifican su existencia en la defensa nacional. Muchas mantienen la racionalidad de considerarse fundadoras de la Nación y del Estado.

La mayoría de las constituciones de los países de la región establecen las misiones de las fuerzas armadas centradas en la defensa exterior del país, así como del orden constitucional existente. En muchos países se ha interpretado como la defensa de la institución presidencial, porque se trata, constitucionalmente, del jefe supremo de las fuerzas armadas. En muchas crisis, han apoyado la renuncia del titular del Ejecutivo, protegiendo la institución presidencial, más no al presidente en turno. Los mecanismos de sucesión permiten que cuando se elige a un nuevo presidente, se dé un deslinde de la cúpula militar y el núcleo del poder se desplace completo al titular del ejecutivo.

En el pasado, el debate académico se dio entre si las fuerzas armadas eran un instrumento de poderes oligárquicos o representantes de los poderes emergentes, como las clases medias. Para otros autores, sin dejar de reconocer su carácter de instrumento, las fuerzas armadas eran un autor autónomo que defendía sus intereses corporativos y que legitimaban su acción, como creadoras de la Nación y

el Estado. A lo anterior, le sumaron la acción justificadora de la represión violenta de movimientos armados que cuestionaban los valores tradicionales de Occidente frente al movimiento comunista internacional. Esta dura acción represiva desprestigió a casi todos los militares en América Latina.¹²

En la actualidad, las fuerzas armadas de la región siguen siendo autónomas, sirven a su propia supervivencia y se justifican por ser la última razón de la existencia de los Estados a los que sirven. El papel de las fuerzas armadas se vuelve cada vez más activo, ante Estados débiles, fuerzas policíacas desprestigiadas y corruptas, y el gran avance de la inseguridad, se vuelven clave para la custodia del orden público.

Las fuerzas armadas han sabido adaptarse a los nuevos regímenes democráticos y los ajustes económicos, a través de fuertes reformas militares. Pero cada vez son más las demandas de la clase política para que reduzcan su personal y equipo. Ante ello han adoptado diversos mecanismos defensivos para mantener su peso en la estructura del Estado. La lucha por recursos pasó a ser clave para toda fuerza armada. Esto ha llevado a que en diversos países hayan diversificado su actuar a misiones policíacas o participar en misiones de paz bajo la bandera de las Naciones Unidas.

La efectividad militar es una función no sólo de la estrategia, sino también de las capacidades y de la organización militar que se posea. Estos dos elementos dependen en gran medida de los recursos sociales. La capacidad militar emana de los recursos sociales internos, ya sean económicos, tecnológicos, humanos o estrictamente militares, pero la disponibilidad de estos recursos depende en gran medida de las capacidades extractivas y de desarrollo propias del Estado (*Ibidem*: 72).

¹² Sobre el tema ver la obra de Guillermo Boils. *Los militares y la política en México (1915-1974)*. Ediciones "El Caballito", México 1975. 190 páginas.

1.4 Las nuevas misiones de las fuerzas armadas

Las fuerzas armadas como institución están referidas a las características intrínsecas de las fuerzas armadas de cualquier parte del mundo, una institución creada, organizada, adiestrada y equipada para la violencia legal, consagrada por las constituciones, que le asignan el uso legal de la violencia física contra cualquier amenaza al orden interno y contra cualquier amenaza externa.

Una de las definiciones más claras y útiles de fuerzas armadas, es la que nos ofrece Norberto Bobbio, que las define como “el conjunto de unidades y de los servicios militares del Estado: su núcleo tradicional y central está constituido por el ejército, por la marina militar y la aviación militar” (Bobbio 2000: 686).

Partiendo de esta definición general, describe las características de cada uno de sus componentes: “El ejército es la fuerza militar típica de tierra, preparada y equipada para desarrollar tareas de defensa del territorio nacional y de ofensiva respecto del enemigo: su organización permite actuar en todos los terrenos empleando divisiones pequeñas, medianas y grandes de acuerdo con las características del escenario de las operaciones y de las exigencias bélicas. Históricamente, sin embargo, el empleo táctico de grandes masas de hombres ha demostrado en este siglo que responde cada vez menos a las exigencias de la guerra moderna, y la utilización bélica del ejército ha sido testigo de la presencia de divisiones pequeñas y ágiles unidas por mandos centralizados y estructurados en diferentes especialidades y técnicas. La marina militar se dedica a la defensa de las aguas territoriales, de las infraestructuras portuarias y receptoras, y en tiempos de guerra, a la protección de las comunicaciones marítimas y de los convoyes comerciales. En colaboración con el ejército, provee transporte marítimo de tropas de tierra y con la aviación, a la utilización de portaaviones; igualmente tienen como misión el ataque de unidades navales enemigas y la destrucción de la infraestructura de los adversarios. Opera generalmente a base de convoyes

constituidos por unidades especializadas, con vistas a una defensa mutua y a un empleo ofensivo más incisivo de sus medios. La aviación militar, la última de las tres armas en cuanto a su formación histórica, además de suministrar apoyo táctico a las tropas de tierra y a los convoyes marítimos, se encarga de operaciones bélicas autónomas de destrucción, por medio de bombardeos de divisiones o infraestructuras militares enemigas y, si es necesario, también del aparato industrial o de las infraestructuras civiles (centros habitados, etc.) de los países adversarios. La aviación opera con unidades simples para operaciones de reconocimiento y con unidades organizadas en escuadrilla para una mayor concentración del esfuerzo ofensivo en los bombardeos. La distinción del lugar físico de acción (cielo, mar y tierra) que caracteriza a las tres armadas tiende a desaparecer lentamente, en tanto que adquiere mayor importancia cada vez más un sistema defensivo-ofensivo integrado y dirigido por un único comando central (*Ibidem* 686-687).

Doctrinariamente, la misión de las fuerzas armadas es la defensa exterior del país, el resguardo de la soberanía nacional y el mantenimiento de la integridad territorial, marítima y aérea. El cumplimiento de esta tarea debe [en un Estado democrático de derecho] seguir la orientación estratégica que emana del poder civil legítimamente constituido como gobierno, que le señala cuáles son los intereses y metas que deben atender como instrumento militar del Estado (IIDH 2005: 25). Lo anterior se encuentra consagrado en la mayoría de las Constituciones latinoamericanas.

Tradicionalmente, la subordinación del poder militar al poder civil pretendía asegurarse mediante la designación del presidente de la República como comandante en jefe de las fuerzas armadas, y con la declaración formal del carácter de "no deliberantes" que los institutos armados debían asumir, lo que implicaba no inmiscuirse en los asuntos políticos internos. Pero en realidad fue a partir de esta concepción que las fuerzas armadas obtienen misiones de orden interno (orden interno, salvaguarda de la Constitución, funciones policiales

internas en situaciones difíciles, último recurso para la preservación del Estado), reflejadas en sus propias constituciones, por lo que eran revestidas de legitimidad jurídica (CECAL: 2004: 5).

Fue en este contexto que las fuerzas armadas llegan a tomar el poder en varios países latinoamericanos. Con ello se convirtieron en actores políticos que sobrepasaron en muchas ocasiones sus frenos constitucionales. Fue la regla que las fuerzas armadas transgredieran sus funciones reguladas por otras no reguladas o establecidas jurídicamente.

Esta cuestión ha sido ampliamente estudiada, pues es un rasgo característico de la vida política de las naciones latinoamericanas. Las razones que se esgrimen para explicar tal fenómeno, coinciden en que el motivo está en un aspecto cuyos orígenes se sitúan en los antecedentes históricos desde la Colonia hasta las formas que asumen los procesos de independencia de España.

Como lo hemos mencionado anteriormente, los militares se consideran históricamente como fundadores de la nación y la encarnación última del Estado, su destino lo definen como indisolublemente ligado a la patria y, desde esta perspectiva, se politizan para defenderla cuando consideran que están bajo una amenaza. Bajo estas premisas se dieron la mayoría de los golpes de Estado en América Latina (*Ibidem*: 6).

Por su parte, el poder civil buscó impulsar políticas de profesionalización, con el fin de limitar las funciones de las fuerzas armadas a las que le son propias, especialmente enfocar su actuación a misiones externas.

Es en este contexto contradictorio que las fuerzas armadas han desarrollado sus misiones en América Latina tanto en el pasado como en el presente. En algunos momentos ha primado la función política (los casos del militarismo político) y en otros, la función propia (vigencia de regímenes democráticos). Ambos extremos,

es decir, el ejercicio directo del poder político y la profesionalización, están presentes, actuando uno en contra de otro, en una suerte de alternancia cíclica característica del desarrollo histórico latinoamericano (*Idem*).

Al término de la Segunda Guerra Mundial y durante la Guerra Fría,¹³ los Estados Unidos impusieron su modelo de “defensa hemisférica” frente a una agresión extracontinental, principalmente proveniente de la URSS y ante los posibles avances del comunismo. Este modelo se sostiene hasta finales de los años cincuenta, en virtud de que la revolución cubana de 1959 obligó a replantearlo, con la redefinición de los conceptos de seguridad. La amenaza se trasladó hacia el interior de las sociedades como "subversión interna", y la lógica amigo-enemigo. La seguridad interna y la lucha antisubversiva sustituyen a la política de defensa común contra una agresión externa.

Este escenario fue aprovechado por las elites militares para impulsar sus propios proyectos y dar golpes de Estado en varios países latinoamericanos, con el apoyo de los Estados Unidos. “El periodo autoritario militar que conoce América Latina desde mediados de los años sesenta hasta fines de los ochenta, conlleva -en relación a fenómenos de militarismo político anteriores- a lo menos dos aspectos novedosos que son destacados por los analistas: en primer lugar, los militares esta vez en el gobierno, representan a las fuerzas armadas como institución (intervención de carácter institucional) y; en segundo lugar, son portadores de un proyecto de cambios sociales, económicos y políticos (carácter fundacional) con lo que por propia definición los militares aspiran a permanecer un tiempo prolongado en el poder (régimen de prolongada permanencia) y no sólo un intervalo entre gobiernos civiles” (*Ibidem*: 7).

¹³ La Guerra Fría inició formalmente el 12 de marzo de 1947, día en que el presidente norteamericano Harry S. Truman anunció ante el Congreso de su país un plan para dar respuesta a las maniobras de la Unión Soviética en Grecia y Turquía. La idea del presidente Truman, que a la postre resultaría en el Plan Marshall para Europa, consistía en apuntalar a los gobiernos de esos países económica, financiera y militarmente, a fin de que pudieran hacer frente a los movimientos comunistas internos, así como a las pretensiones de Moscú. Desde su inicio adquirió un cariz ideológico que confrontó a las dos grandes potencias (Medina 1979: 176).

Dentro de este periodo autoritario, las fuerzas armadas latinoamericanas impulsaron la denominada "doctrina de la seguridad nacional", que estaba por encima de la noción tradicional de seguridad basada en la soberanía nacional, la integridad territorial y el mantenimiento del orden interno. Ahora se concentraron sus misiones al plano interno para combatir al "enemigo interno" y a la "subversión comunista", con técnicas de guerra irregular, impulsada sobre todo por los Estados Unidos. En este contexto se crean y fortalecen los sistemas de inteligencia del Estado.

El papel que jugaron las fuerzas armadas en este periodo, las sumió en un gran desprestigio ante los ojos de la sociedad, por las graves violaciones a derechos humanos, caracterizadas por prácticas de tortura, desaparición forzada de personas y detenciones arbitrarias. Pero fue en este periodo que se dio el más alto grado de autonomía de las fuerzas armadas ¹⁴ frente al poder civil y se acrecentó el tradicional aislamiento frente a la sociedad.

Cuando inicia la transición a la democracia en la década de los ochentas, se da un cambio en los equilibrios del poder estatal. Ahora los gobiernos ilegítimos y represores, dan paso a gobiernos legítimos y de extracción democrática. Las fuerzas armadas fracasan en su intento por formar un sistema político de prolongada permanencia (*Ibidem*: 10).

En los procesos de transición se da una pugna entre el poder militar y el civil. Los civiles buscan garantizar el retiro ordenado de los militares de las posiciones políticas que ocuparon, así como construir un andamiaje que les permitiera asegurar un control civil democrático sobre los militares. Esta tarea no ha sido fácil, puesto que los militares han buscado mantener la mayor autonomía posible.

¹⁴ La autonomía de las fuerzas armadas la entendemos como el escaso control sobre la organización interna, la doctrina y educación militar, el ejercicio del presupuesto, la definición de las misiones militares, entre las más importantes.

Los procesos de transición afectan a las fuerzas armadas como institución, sobre todo en la definición de sus misiones, que muchas veces entran en contradicción entre las misiones de defensa y las misiones políticas internas. El hecho de que las fuerzas armadas hayan asumido en muchas ocasiones funciones de carácter político, actuando más como fuerza policíaca que como militares, desdibujó la profesionalización y la modernización institucional. En la mayoría de los países del continente, las fuerzas armadas enfrentan los procesos de democratización debilitadas porque tuvieron que dejar el poder, pero siguen conservando un rol importante en la vida nacional (*Ibidem*: 12). Por ejemplo, siguen manteniendo el poder de veto en muchas iniciativas del gobierno civil.

Por su parte, los militares se han opuesto, sobre todo en lo referente a la rendición de cuentas por crímenes del pasado –como se vio anteriormente-. Este es un punto clave que no se ha resuelto en la mayoría de los países que vivieron regímenes militares, y que depende muchas veces de la fortaleza de la sociedad civil y de los medios de comunicación, para presionar al gobierno a que esclarezca y castigue a los responsables de las violaciones a derechos humanos del pasado.

Asimismo, buscan concentrar a las fuerzas armadas en tareas profesionales que les son propias, desligándolas de funciones que no tengan una relación directa con la defensa o que puedan ser asumidas en forma eficiente por los civiles, sin afectar la seguridad del país.

Un Estado que enfrenta un reto militar externo tradicional es propenso a tener relaciones cívico militares estables [...] Aquí, el liderazgo civil adopta el mecanismo de “control objetivo”, que otorga al ejército autonomía substancial en el estrecho campo militar a cambio de lealtad política. A su vez, la amenaza externa orienta al ejército hacia el exterior, haciéndolo menos propenso a entrometerse en la política interna. Por otro lado, si un país enfrenta amenazas internas significativas, las instituciones de la autoridad civil serán más propensas a ser débiles y estar

profundamente divididas, dificultando el control militar para los civiles (Hristoulas 2002: 365).

En los últimos años, y coincidiendo con los procesos de democratización, en el plano interno se ha intentado introducir, especialmente por presiones externas, algunas funciones no tradicionales de las fuerzas armadas y que tienen relación con la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el control de las migraciones o el combate al crimen organizado. Estas misiones no específicamente militares se intentan imponer por parte de las naciones del primer mundo, especialmente por los Estados Unidos que en la década de los noventa inician cambios en sus objetivos de seguridad y defensa.

Esta tendencia se acentúa a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001. La relación militar entre los Estados Unidos y América Latina cambió rápidamente a medida que la guerra contra el terrorismo va reemplazando a la guerra fría y la guerra contra las drogas como la misión principal de los programas de asistencia estadounidense hacia la región. Si bien la atención de los Estados Unidos está puesta en otras partes del mundo, el alcance de la ayuda militar dentro del continente está aumentando en forma sostenida (WOLA 2004: 1).

Para ejemplificar lo anterior, la Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos (WOLA), describe cómo el número de efectivos latinoamericanos entrenados por Estados Unidos se incrementó en más del 50 por ciento de 2002 a 2003. A través de este entrenamiento, Estados Unidos fomenta prácticas, programas y doctrinas militares tendientes a eliminar la línea divisoria entre las funciones civiles y militares,¹⁵ en especial la creación de nuevas misiones militares dentro de las propias fronteras de los países.

¹⁵ La eliminación de la línea divisoria entre funciones policiales y militares está siendo promovida por una doctrina desarrollada por la administración Bush para que rijan sus actividades antiterroristas en el hemisferio. Llamada "Soberanía Eficaz", esta política sostiene que la seguridad nacional de Estados Unidos es amenazada por la omisión de los gobiernos latinoamericanos de controlar los enormes espacios dentro de sus fronteras que son "espacios sin gobierno" (Wola 2004: 7).

Lo anterior va en contra de las tendencias democráticas a nivel mundial, en donde los militares se dedican a la seguridad exterior y las autoridades civiles se encargan de los asuntos políticos y de desarrollo.¹⁶

El estudio de WOLA considera que “en lugar de alentar a que los militares asuman funciones policiales, Estados Unidos debería apoyar la reforma de las fuerzas policiales y el fortalecimiento de las instituciones civiles para que estén en mejores condiciones para enfrentar los desafíos que plantea la seguridad interna” (*Ibidem*: 4).

Para el Comando Sur de los Estados Unidos la guerra contra el terrorismo es su principal prioridad. Esta posición no ha sido fácil de implantar. Por ejemplo, los ministros de defensa de siete naciones sudamericanas rechazaron, en septiembre de 2004, la visión de Estados Unidos de que a las fuerzas armadas de la región tenían una gran responsabilidad en la lucha contra el terrorismo.¹⁷

Lo anterior lo tenemos que analizar en un contexto más amplio, ya que la seguridad y la defensa en América Latina atraviesan una etapa de transformaciones políticas e institucionales, relacionadas con la reestructuración del sistema interamericano, las políticas multilaterales y los regímenes de cooperación interestatal.

Pablo Celi analiza los diversos factores que influyen en dichas transformaciones, como “las nuevas dinámicas de integración regional, el desarrollo de los sistemas

¹⁶ En la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, llevada a cabo en Quito Ecuador, del 16 al 21 de noviembre de 2004, un tema importante fue el de la militarización de la policía que viven diferentes países del continente, y se analizó el caso argentino, que cuenta con un marco legal claro que divide las responsabilidades de seguridad y defensa entre fuerzas diferentes.

¹⁷ La exministra de defensa y actual presidenta de Chile, Michelle Bachelet, declaró que “en nuestros países, las fuerzas armadas no son el primer frente en la lucha contra el terrorismo, pero pueden tener una intervención de apoyo”. Por su lado, el ministro de defensa argentino, José Pampuro, dijo que “la opinión pública no estaba de acuerdo con asignar tareas policiales a los militares. La visión de Estados Unidos y Canadá... (sobre el rol de los militares) tiende más a ser una policial o de control interno. Nuestra visión es diametralmente opuesta” (WOLA p. 4). Sin duda este es un asunto polémico sobre todo porque las propias fuerzas armadas no ven con buenos ojos esta “nueva función” que es más propia de fuerzas policiales y no de quienes se consideran una institución fundamental de la nación.

políticos de los países del área, la naturaleza de los conflictos y factores de riesgo regionales y subregionales, y la interacción de los diversos enfoques sobre los alcances de la seguridad y la defensa, su dimensión institucional y los ámbitos regionales en los que se desagregan, en un contexto de asimetrías y reordenamiento de los factores económicos, políticos y militares que las determinan” (Celi 2005: 10).

El debate en los últimos años se ha centrado en lograr un sistema de seguridad multilateral y la formulación de una agenda de seguridad común. En este debate se analiza y discute sobre la obsolescencia de las concepciones de defensa hemisférica impulsadas por los Estados Unidos durante la guerra fría, así como las formas y los mecanismos para crear un sistema de seguridad regional de acuerdo a los nuevos tiempos.

Sobre todo se ha puesto en la mesa de análisis la vigencia y funcionalidad del sistema interamericano de defensa, integrado principalmente por la Junta Interamericana de Defensa (JID) (1942) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (1947). A lo anterior se suma la crisis por la que atraviesa la Organización de Estados Americanos (OEA) (1948).¹⁸

Estos instrumentos han sido sustituidos en la práctica por las “Cumbres” de presidentes de América Latina, las organizadas para los ministros de defensa, las reuniones frecuentes de jefes del ejército o la armada y la realización de maniobras militares conjuntas en la que participan un importante contingente de fuerzas armadas de la región.

¹⁸ En la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, llevada a cabo en Quito Ecuador, del 16 al 21 de noviembre de 2004, se discutió sobre el papel que debe jugar la JID en el continente. Las posiciones variaron desde la propuesta de convertirla en órgano de coordinación hemisférico y en relación directa con los Estados, o una posible coordinación de las conferencias de fuerzas armadas, hasta considerar que el tema debe ser manejado por la OEA y por la Comisión de Seguridad Hemisférica. Esta última posición fue la que más apoyo suscitó entre los participantes, aunque se trata de un tema no resuelto.

La situación actual que vive el continente, es la persistencia de diversas definiciones de seguridad hemisférica y las diversas prioridades de seguridad de cada país. Confluyen distintas políticas de defensa, distintas amenazas a la seguridad de cada nación, diferencias en las características de las fuerzas armadas y sus doctrinas, entre las más importantes.

Lo anterior se reflejó en la Conferencia de Seguridad Hemisférica que se llevó a cabo en la Ciudad de México el 28 y 29 de octubre de 2003, cuyos resultados no arrojaron una política hemisférica de seguridad y defensa común, ni definió un marco institucional que pudiera ser utilizado por la mayoría de los países del continente.

Se mantienen diferencias en torno a la conceptualización de la seguridad y sus definiciones políticas e institucionales y percepciones diferenciadas sobre las nuevas amenazas y factores de riesgo, que se reflejan en las particularidades de las políticas de defensa nacionales.

Las dificultades para alcanzar un consenso a nivel hemisférico en materia de seguridad y defensa son múltiples. Las principales son: a) la importancia que los distintos países otorgan a su seguridad nacional como elemento prioritario; b) la preeminencia de diseños de seguridad global que trascienden y buscan determinar las políticas y compromisos a nivel hemisférico; y c) los intereses de defensa de los Estados Unidos, que buscan imponer al terrorismo como la principal amenaza para la seguridad continental.

La discusión se ha centrado en los últimos tiempos en la inestabilidad y fragilidad de la institucionalidad política, los desequilibrios económicos y la conflictividad social. A partir de lo anterior, la seguridad es concebida como un elemento de la

governabilidad democrática, dando lugar a su redimensión política desde el concepto de *seguridad multidimensional*.¹⁹

La seguridad es vista hoy no como un fin en sí mismo, sino como una condición política y social del desarrollo y la estabilidad institucional de los Estados, trasciende a la defensa nacional y al factor militar y los subordina como un componente sectorial con funciones determinadas y dimensiones institucionales específicas (Celi 2004: 13).

Ahora las amenazas a la seguridad no son sólo militares. Proviene muchas veces de factores de riesgo violento como el terrorismo, las guerras civiles, el crimen organizado, el narcotráfico, la proliferación de armas de destrucción masiva, que trascienden lo puramente militar, además que influyen en factores económicos, sociales y políticos, tanto en lo interno como en lo externo.

Especialmente, la proliferación de armas de destrucción masiva pone en riesgo la vida en su conjunto. El *biopoder*: poder sobre la vida como tal. Un *biopoder* que va desde la capacidad de destrucción de la vida en todo el planeta a través del poder nuclear. El problema hoy es que cualquier grupo terrorista puede acceder a un arma nuclear y usarla en contra de la población civil.

Este cúmulo de nuevas amenazas a la seguridad, impacta directamente a las misiones de las fuerzas armadas. De la definición de las políticas de defensa se planean las misiones que deben cumplir los militares en este nuevo contexto. De ello depende el tipo de entrenamiento militar, la compra de equipo, la organización de la institución castrense y el presupuesto.

¹⁹ Este concepto de Seguridad introducido en la Declaración de Bridgtown de junio de 2002 (OEA-AG/DEC.27 (XXXII-O/02), fue recogido como un acuerdo fundamental en la Conferencia Especial Sobre Seguridad Hemisférica celebrada en la Ciudad de México en octubre de 2003. El concepto de seguridad multidimensional lo relacionaron con aspectos políticos, económicos, sociales y ambientales.

Es en el plano externo donde se proponen las misiones más novedosas en el marco de una concepción global de cooperación e integración regional a nivel militar, cuya exclusividad tendrían las fuerzas armadas en tanto administradores del poder disuasivo del país.

Las opciones para los países latinoamericanos y sus fuerzas armadas se reducen a la inserción en una estructura militar global, en cuyo contexto sus funciones no van más allá de labores de pacificación y estabilización de las relaciones estratégicas mundiales, o a la búsqueda de una mayor actividad en el plano regional, especialmente en cuanto a los esquemas de seguridad y a la tradicional defensa de la soberanía que tiende a superar los límites nacionales.

La integración y cooperación internacional militar es vista en su concreción práctica en la realización de maniobras conjuntas, programas de entrenamiento e intercambio de personal, creación de instancias de encuentro entre militares para la comprensión de las distintas políticas de defensa, realización de estudios estratégicos, establecimientos de líneas de comunicación bilaterales, u otras (CECAL 2004: 16).

Un elemento clave es el entrenamiento de las fuerzas armadas, ya que están preparadas para la guerra tradicional terrestre, y para enfrentar enemigos no convencionales como grupos guerrilleros. Sin embargo, dada la naturaleza cambiante de los enemigos a combatir (como el narcotráfico y el crimen organizado cuando ponen en riesgo la seguridad nacional), las han obligado a transformar por completo el entrenamiento y los sistemas de educación militar (Benítez 2002: 215).

La tendencia actual es crear ejércitos pequeños, especializados, de gran movilidad y flexibilidad, y con soldados profesionales. Esto último porque se invierte mucho tiempo en instrucción y hay que conservar el contingente el mayor periodo posible a fin de hacer eficiente el gasto público. Las fuerzas armadas modernas han visto

aumentar sus necesidades de logística y administración pues aumenta la cantidad y complejidad de los medios necesarios para poner a un soldado en situación de combate.

Las autoridades civiles tienen una responsabilidad importante en el mantenimiento y ulterior desarrollo del profesionalismo militar en un mundo democrático. Esto pueden hacerlo mediante la articulación de una misión bien definida; garantizando un presupuesto de defensa adecuado y, finalmente, evitando una indebida interferencia en la esfera de competencia militar (Hristoulas 2002: 369-370).

Un ejército permanente y profesionalizado, con sus esquemas de movilización nacional y alistamiento para actuar en situaciones de conflicto, requiere de la existencia de un núcleo conductor central, responsable de dar sentido político estratégico a su accionar. Esa es la responsabilidad de conducción de los civiles, que deben señalar con claridad los objetivos nacionales y controlar y emplear los recursos del poder nacional para alcanzar los objetivos que el país se ha propuesto. Entre los recursos que tiene, están las fuerzas armadas.

1.5 Las políticas de defensa en un Estado democrático

La defensa en la actualidad es entendida como un bien público, su orientación es un deber y un derecho de la sociedad, siendo responsabilidad del Estado garantizar el marco institucional para su ejercicio, considerando los entornos global, regional y fronterizos, en los que cobra forma concreta la defensa como un componente de la seguridad. La orientación y funciones de la política de defensa comprometen derechos sociales y políticos, en virtud de que los problemas de seguridad impactan sobre las condiciones de una sociedad determinada, además de determinar las relaciones con otras sociedades (Celi 2004: 14).

Una política de defensa democrática es la que se basa en un amplio consenso social que fortalezca las relaciones cívico militares,²⁰ a partir de marcos institucionales rigurosos, ajustados al carácter unitario e integral de la defensa del Estado y a la especificidad funcional de sus componentes y acciones, que determina los roles, funciones y responsabilidades del sector defensa (*Ibidem* 15).

La política de defensa es por definición una política de Estado. Las políticas de Estado son aquellas que recaen sobre aspectos fundamentales del funcionamiento del país; requieren esfuerzos de carácter nacional y sus resultados comprometen un interés estratégico; y necesitan, para su desarrollo, de periodos más amplios que la temporalidad de un gobierno. Ello obliga a mantener un consenso entre los actores políticos de un país, para dar una formulación de amplio apoyo, que le otorgue legitimidad en sus objetivos y garantice su realización y financiamiento en el tiempo. Formular la defensa como política de Estado es ponerla en una perspectiva permanente de desarrollo institucional del Estado y es obligación del poder civil. Esta tarea no puede ser delegada sólo a los militares.

La conducción de la formulación de la política de defensa es responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo. Ella supone, en primer lugar, un consenso político. En segundo lugar, debe ser resultado de una planificación del uso coordinado de instituciones e instrumentos para enfrentar con éxito amenazas o agresiones externas que afectan la paz, la seguridad o la integridad del país. En tercer lugar, una definición concreta y exhaustiva de recursos militares, económicos y diplomáticos que el país puede movilizar ante una amenaza o riesgo.

Por su parte, el Poder Legislativo determina el marco legal en el que se debe desarrollar, aprueba el presupuesto para darle viabilidad financiera, fiscaliza su

²⁰ Los ministros de defensa y jefes de las delegaciones participantes en la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, reunidos en la ciudad de Quito, Ecuador, del 16 al 21 de noviembre de 2004, llegaron a la conclusión de que “la seguridad y la defensa son responsabilidad de los Estados y la sociedad en su conjunto y su gestión democrática no es exclusiva de las fuerzas armadas y de seguridad pública, según el caso, siendo, por lo tanto, fundamental el rol de la sociedad en su consecución, desempeño y articulación funcional en los sistemas políticos de la región”.

correcta aplicación y el desempeño de las instituciones encargadas de desarrollar este tipo de políticas. Asimismo, le compete al Poder Judicial vigilar el marco legal y sancionar cuando existan desviaciones respecto de las leyes nacionales e internacionales.

Muchos son los problemas que deben enfrentar las autoridades civiles para mejorar la formulación de la política de defensa: la inercia organizacional y financiera de las instituciones militares; sus actuaciones en campos diferentes a lo militar; la poca transparencia de sus leyes y normas; la falta de indicadores de eficiencia que ayuden a una buena asignación del presupuesto y adecuada composición del gasto. A ello se agrega muchas veces fallas técnicas como duplicidad de procedimientos entre ramas; déficit de planificación conjunta; bajo desarrollo doctrinario y de formación de recursos humanos; y una tendencia de aislamiento corporativo.

Al formular la política de defensa como política de Estado, existen principios que ayudan a reorientar el esfuerzo y a reforzar los elementos del Estado democrático de derecho.

La apreciación global político estratégica, que precede a la formulación de la política de defensa, es obligación civil. Ella es una aproximación certera acerca de los intereses estratégicos del país y su proyección en el escenario internacional. Implica una evaluación de los recursos nacionales, de los objetivos políticos y los intereses que los afectan, junto con la evaluación de los probables adversarios y los posibles escenarios. Es una reflexión política en la que los militares contribuyen de forma técnica (IIDH 2005: 26-27).

La política de defensa debe ser nacional, permanente y financiada. Esto es esencial para que sea una política de Estado. Además, debe tener un amplio consenso entre todos los sectores; o ser construida en un proceso informado y de la mayor participación; estar pensada para plazos que van más allá de la

temporalidad del gobierno en cuyo periodo se formulan; o por último, aunque no menos importante, ser explícita. Todo ello permite que se legitimen socialmente los compromisos que de ella derivan. Además, debe responder a los intereses y objetivos generales del país de manera congruente con los medios de que dispone para cumplirlos y ser armónica con el resto de las políticas públicas. La formulación debe hacerse en tiempos de paz, cuando la tranquilidad y la ponderación otorgan la posibilidad de una visión sistémica y de largo plazo sobre los problemas que se desea enfrentar. Formularla en momentos de tensión o crisis lleva a una sobredimensión política y presupuestaria y genera una percepción negativa de la ciudadanía (*Idem*).

Una característica importante de una política de defensa, es que debe “incorporar los principios de control ciudadano, rendición de cuentas y responsabilidad política en el ámbito de la defensa nacional” (Celi 2004: 15).

Al respecto resulta necesario promover una cultura de defensa, en primer lugar, en las instituciones públicas, para después continuar con la sociedad en su conjunto. Esto se necesita en la mayor parte de los países de América Latina, ya que las instituciones públicas y la sociedad en su conjunto participan de manera escasa o nula en el diseño y operación de las políticas de defensa.

Lo anterior porque una de las problemáticas que enfrentan la mayoría de los países que se encuentran dentro de estos procesos, es que no cuentan con una clase política civil que conozca sobre temas militares y de defensa, que pueda dirigir a los militares como un instrumento al servicio del Estado democrático de derecho.

1.6 El control civil y la supremacía civil sobre las fuerzas armadas

En la actualidad, los esfuerzos de los gobiernos democráticos están encaminados a iniciar procesos de desmilitarización, disminuir el protagonismo de sus fuerzas armadas y construir un control civil democrático que asegure la supremacía civil.²¹

Georges Clemenceau afirmaba que “La guerra es un asunto demasiado serio como para dejarse en manos de lo militar” (Robinson 2002: 79). Ejemplos claros de ello, fueron la primera y la segunda guerras mundiales, cuando el poder civil perdió el control sobre los militares.

Narcis Serra²² considera que “sin control civil democrático de las fuerzas armadas, es decir, sin relaciones democráticas entre civiles y militares, no hay verdadera democracia. Un Estado de derecho admite, sin embargo, niveles distintos de autonomía militar, lo que hace que el control de las fuerzas armadas sea un tema permanente, aún en las democracias consolidadas, porque en ellas subsisten elementos que mantienen diversos niveles de tensión entre militares y civiles” (Serra 2001: 3).

Este autor propone un manejo sobre las cuestiones del Estado en materia del control civil sobre los militares tal, que requeriría un Estado funcionando "aceitadamente", cosa que se complica para el escenario de América Latina, en donde el Estado no funciona prácticamente, y en muchos países las fuerzas armadas son de hecho las únicas instituciones sólidas. Lo anterior ha implicado la sobresaturación de misiones a las fuerzas armadas ante la incapacidad de las instituciones de carácter civil, especialmente en lo que se refiere al combate a la delincuencia.

²¹ Felipe Agüero define la *supremacía civil* como “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de la política militar” (Agüero 1995: 47). Como se puede observar, se trata de una deuda pendiente de los procesos de democratización.

²² Narcis Serra fue uno de los primeros civiles en ocupar el Ministerio de Defensa cuando España terminaba la larga dictadura franquista. Actualmente es consultor internacional sobre procesos de modernización y reforma de las Fuerzas armadas en Latinoamérica y Europa del Este.

Una importante contribución al debate sobre el control civil de las fuerzas armadas, la aporta Richard Kohn, que analiza los mecanismos de control militar en un régimen democrático. El primero, es la creación de una cadena de mando claramente definida, con el jefe del gobierno a la cabeza. El segundo, es la garantía de que el principio y el fin de cualquier intervención bélica sea decisión de los civiles. El tercero, es la existencia de una política militar, es decir, que el gobierno decida sobre el tamaño, la forma, la organización, el armamento y los procedimientos operativos del aparato militar (Kohn 1997: 143-150).

En su artículo, Kohn analiza la necesidad de concentrar el control en un ministerio de defensa, cuyo titular sea un civil. Narcis Serra coincide en que el instrumento básico del control civil es el ministerio de defensa, pero considera que el control civil no es cuestión limitada al gobierno y a las fuerzas armadas, sino que se debe involucrar a la sociedad (Serra 2001: 7).

Por ello, un factor clave para poder asegurar el control civil de las fuerzas armadas, es el nivel de apoyo de la sociedad que tenga un gobierno determinado. En los tiempos actuales, las organizaciones civiles, sindicatos, universidades, medios de comunicación, movimientos ciudadanos, entre los más importantes, podrían jugar un rol más activo en asegurar el control civil de las fuerzas armadas.

El control civil debe abordar diversos aspectos, como actualizar la legislación relacionada con la defensa nacional desde los congresos, la reducción gradual de la presencia militar en campos de la administración pública que son del ámbito civil, la elaboración de una política de defensa por parte del gobierno, la eliminación de privilegios a militares y reducir los campos de autonomía, esclarecer las violaciones a derechos humanos del pasado, e impulsar la profesionalización democrática de las fuerzas armadas.

Analizados los elementos que conforman las relaciones cívico militares en un Estado democrático de derecho y la tendencia seguida por los gobiernos latinoamericanos para impulsar el control civil y la supremacía civil sobre las fuerzas armadas, es necesario entrar al estudio del caso mexicano: desde el nacimiento del ejército actual en la revolución mexicana, los antecedentes de las relaciones cívico militares en México, la entrega de la presidencia de la República a los civiles, hasta la estabilización de las relaciones cívico militares en los gobiernos emanados del partido de Estado.

CAPITULO II. LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES EN MEXICO: UNA VISIÓN PANORÁMICA.

El presente capítulo no pretende analizar a profundidad la historia de las relaciones cívico militares en México, sino dar elementos al lector para que conozca las circunstancias en las cuales se fueron construyendo las relaciones entre el poder civil y el militar, aunque da referencias bibliográficas para el que desee ampliar la información contenida en el presente apartado.

2.1 El periodo revolucionario y el nacimiento del ejército mexicano

Cuando estalló la revolución de 1910, la composición del liderazgo político de México y las relaciones cívico militares forjadas durante el porfiriato fueron alteradas. Francisco Madero, quien reemplazó brevemente al liderazgo del porfiriato, contribuyó finalmente a este cambio. Primero, legitimó una presidencia civil, la primera desde 1876. Segundo, el tema central de su plataforma política, presentada en su libro sobre la sucesión presidencial de 1910, atacaba al militarismo [...] La revolución estableció la dominación del liderazgo militar, aunque con un tipo diferente de liderazgo, con raíces populares similares a las de su contraparte civil (Camp 1991: 22).

Las fuerzas revolucionarias que derrocaron la dictadura de Porfirio Díaz fue un ejército popular. Respecto de su perfil político, la disolución de las fuerzas armadas porfirianas por un movimiento de masas campesino, determinó el imaginario militar mexicano que persiste hasta nuestros días: los oficiales son socializados en la idea de que las fuerzas armadas provienen del pueblo campesino y a éste se deben (Anaya 2000: 33).

El ejército federal sostuvo sólo brevemente su supremacía en el ejercicio de la fuerza; una vez que estuvo bajo la dirección de un nuevo liderazgo político civil en

1912, encabezó el golpe militar contra las autoridades civiles elegidas en 1913, que llevó al asesinato de Francisco Madero y a la toma del poder por Victoriano Huerta. Madero cometió el error de creer que el voto popular sería respetado por todos los grupos de poder del país, y por eso no disolvió el ejército federal, que más tarde lo derrocaría por medio de las armas.

El 19 de febrero de 1913, Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, emitió el decreto número 1421, en el que se desconocía al general Victoriano Huerta en su carácter de Jefe Supremo del Poder Ejecutivo de la República; se concedían facultades extraordinarias al ejecutivo estatal para que, entre otras cosas, procediera a armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional de la República; y exhortaba a los gobiernos de los demás estados para que secundaran estas determinaciones (Barragán 1985a: 66-67). Con este hecho se dio el primer paso para la creación de las fuerzas armadas de lo que sería posteriormente el ejército constitucionalista. Fue así que el 19 de febrero de 1913 se da el surgimiento legal del ejército que subsiste hasta nuestros días.

Poco después, el 26 de marzo de 1913, se promulga el Plan de Guadalupe, que da el carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza, sin darse un grado militar. El Plan desconoce a Victoriano Huerta como presidente de la República, a los poderes legislativo y judicial de la Federación y a los gobernadores de los estados que reconocían al gobierno de Huerta; marcaba que al ocupar la Ciudad de México, Venustiano Carranza se ocuparía interinamente del poder ejecutivo para convocar a elecciones generales para entregar el poder a quien haya resultado electo. Su primera encomienda fue la organización del ejército constitucionalista (SEDENA 1979: 364).

Carranza, ya como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, publicó el decreto de fecha 20 de abril de 1913, en el que concedía 30 días a los militares que prestaron sus servicios en la revolución de 1910, para incorporarse a las filas del ejército constitucionalista con el reconocimiento de sus grados militares. Este

mismo ofrecimiento se hizo a los elementos del ejército federal (Barragán 1985a: 182-183).

Para organizar al ejército constitucionalista, Carranza creó siete cuerpos del ejército, mediante el decreto de fecha 4 de julio de 1913, para organizar territorialmente a sus fuerzas armadas. Para ese entonces contaba con el apoyo de Álvaro Obregón en el noroeste, Francisco Villa en el norte, Pablo González en el noreste y Emiliano Zapata en el sur (Aguilar 2002: 57).

Álvaro Obregón, Francisco Villa y Emiliano Zapata fueron militares que no contaban con una formación en escuelas militares, pero demostraron capacidades sorprendentes en tácticas militares. “Hombres humildes, sin relieve político o social de ninguna naturaleza, que procedían del campo o del taller, arrebataban los lauros de victoria al ejército federal en cada encuentro que con él sostenían los grupos revolucionarios” (Barragán 1985a: 229). Por ejemplo, Francisco Villa, bandolero y ladrón de ganado fue especialista en tácticas de caballería; Álvaro Obregón, ranchero en su estado natal, tuvo un extraordinario sentido de la oportunidad, un lúcido balance de recursos y experto en ofensivas y contraofensivas; y Emiliano Zapata, agricultor, destacó en tácticas guerrilleras.

“La revolución produjo una combinación inusual de líderes militares con habilidades políticas y que se aliaron entre sí para impulsar el movimiento revolucionario” (Camp 1991: 12-13). El movimiento armado trajo consigo también un cambio drástico en lo que respecta a los mecanismos de distribución de las posiciones políticas. “El poder estaba fragmentado, no centralizado como en el régimen de Díaz, así pues, la primera tarea de todo aspirante político era la de identificar a los verdaderos detentadores del poder” (Peter 1981: 285). Ésta iba a consolidarse como una regla del naciente sistema político mexicano.

Para hacer frente al ejército constitucionalista, Victoriano Huerta “militarizó a los estudiantes; militarizó a los empleados públicos; militarizó a los altos funcionarios

de la nación y se aumentó, según decreto del 5 de febrero de 1914, el número de soldados del ejército a doscientos mil hombres. Este decreto, revelador de los apuros de Huerta, serviría para recrudecer el sistema de leva que, como en los odiosos tiempos de la dictadura santaanista, asolaba la República” (Mancisidor 1992: 263).

El ejército constitucionalista se caracterizó por su creciente profesionalización. Intentó la unificación del armamento; se quiso uniformar, pero en ambos casos la falta de recursos económicos limitó en forma considerable la aplicación de las medidas. Aun así, fue ganando una a una las plazas controladas por el ejército federal, hasta su rendición incondicional.

La rendición incondicional del ejército federal, se concretó con la firma de los tratados de Teoloyucan, el 14 de agosto de 1914. En ese lugar se encontraba el grueso del ejército constitucionalista, con 18 mil hombres. Las cláusulas del Tratado iban encaminadas a la disolución del ejército federal.

En resumen, primero, se pactó que las tropas del ejército federal abandonaran la plaza de México y se distribuyeran en las poblaciones a lo largo del ferrocarril de México a Puebla, en grupos no mayores a 5 mil hombres, enviando representantes del nuevo gobierno para proceder al desarme; segundo, que las plazas desocupadas por el ejército federal, serían ocupadas de inmediato por las fuerzas constitucionalistas; tercero, se garantizaba que las tropas federales no serían hostilizadas por las constitucionalistas y se les proporcionaría los medios necesarios para llegar a sus hogares; y cuarto, los buques de guerra del océano pacífico y del Golfo de México, quedarían a disposición del presidente provisional de la República, en este caso de Venustiano Carranza (Barragán 1985a: 597-603).

Con este hecho histórico, se disolvió en definitiva el ejército que había nacido con la guerra de reforma. “El gran mérito de Carranza, civil que no tenía la aureola deslumbrante de los caudillos militares que llevan a sus soldados a la victoria,

consistió en haber forjado de aquellas masas que se levantaban aquí, allá y acullá, un ejército disciplinado” (*Ibidem*: 607). “El pie veterano del glorioso ejército constitucionalista, origen del actual ejército mexicano contaba con 5 generales de brigada; con 22 generales y (sic) brigadieres; con 34 coroneles; con 39 tenientes coroneles y con 83 mayores” (Barragán 1985c: 16).

La disolución del ejército federal, sirvió para que sus elementos engrosaran las filas del ejército constitucionalista. Por ejemplo, las fuerzas federales que se habían retirado hacia Puebla y Tlaxcala, y que fueron desarmadas por los generales Francisco Coss, Cesáreo Castro y Ernesto Santos Coy, pasaron a formar parte de las divisiones de dichos generales; Coss llegó a contar con una división de 4 mil hombres, Castro con 3 mil y Santos Coy con mil quinientos soldados. Estas tropas prestaron importantes servicios a la causa revolucionario en el futuro inmediato (Barragán 1985b: 53).

Las fuerzas militares triunfantes, convocaron a la Convención de Aguascalientes, el 10 de octubre de 1914, con el fin de tomar acuerdos para el futuro inmediato del país. En la convención hubo representantes del ejército constitucionalista incluyendo a la división del norte. Uno de los primeros acuerdos fue invitar a los zapatistas. En ese marco se dio una alianza entre villistas y zapatistas con el objeto de destituir del mando político y militar a Venustiano Carranza. La convención nombró al general Eulalio Gutiérrez como presidente de la República por veinte días, cesando a Carranza y Villa en sus cargos de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y de la División del Norte, respectivamente. Ante este hecho Carranza sale de la capital mexicana para organizar al ejército que haría frente a la alianza villista-zapatista, hasta derrotarlos con el apoyo de Álvaro Obregón (*Ibidem*: 111-120).

Con la Constitución de 1917, el congreso constituyente y Carranza trataron de anular las funciones políticas del ejército y someterlo a un orden civilista, al establecer que el presidente de la República dispondría de la totalidad de las

fuerzas armadas para mantener la seguridad interior y la defensa exterior de la federación. El propio Carranza era uno de los principales opositores al militarismo. Aunque encabezó un movimiento armado, siempre procuró que se le identificara como político y no como militar (Boils 1975: 58).

En los debates del congreso constituyente se notó una tendencia “antimilitarista” en la facción carrancista. En el fondo, lo que los representantes carrancistas buscaban era frenar el militarismo depredador de los caudillos militares, tratando de organizar un nuevo ejército y reglamentar su función.

Una intervención destacada durante los debates del constituyente es la de Luis Cabrera, ideológico del carrancismo y pensador representativo de la facción triunfadora de la revolución. Cabrera sostenía la necesidad de “...luchar contra el militarismo pero sin confundir al militarismo con nuestro ejército”. Se quería terminar con la participación política no sujeta al poder central del Estado entre los jefes militares, pero sin acabar con las fuerzas armadas (*Idem*).

Promulgada la Constitución, en mayo de 1917, el Primer Jefe se convirtió en presidente constitucional sin habersele opuesto ningún caudillo del grupo hegemónico. Los caudillos presidenciables pertenecían al grupo militar populista. Gozaban de prestigio nacional y contaban con más posibilidades de llegar al ejercicio del poder que los civiles, entre otras cosas, porque la figura de un general victorioso obtenía mayor difusión que la de un ideólogo, en un país aún convulso por las guerras (Matute 1980: 14).

Durante los tres años de gobierno de Carranza como presidente electo, no habría paz en los frentes militares ni en los sociales, ni en la diplomacia internacional. La revolución no había concluido aún (Krauze 1997a: 246).

El 23 de abril de 1920, el grupo sonorenses dio a conocer el Plan de Agua Prieta, encabezado por Adolfo de la Huerta, gobernador de Sonora y por el general

Plutarco Elías Calles, jefe militar del estado, que contaba con 25 mil hombres que conformaban el llamado ejército liberal constitucionalista. El movimiento armado conocido como la Rebelión de Agua Prieta, enfrentó al estado de Sonora con la Federación, desconociendo la presidencia de Venustiano Carranza.

Los principales motivos fueron la disputa de los ríos San Miguel Horcasitas y Sonora, que eran reclamados por el gobierno federal, según el artículo 27 Constitucional; y por la imposición del general Manuel M. Diéguez como jefe de operaciones del pacífico, con asiento en Hermosillo, Sonora. El gobernador de la Huerta temía ser sustituido una vez que el general Diéguez arribara a Hermosillo (Matute 1980: 91-109).

En este contexto jugó un papel muy importante el ejército nacional, ya que se dio la llamada “huelga de los generales”, que propició la caída de Carranza sin mucho derramamiento de sangre. Sólo el general Murguía entró en una defensa seria de Carranza (*Ibidem*: 130). Carranza abandonó la Ciudad de México para dirigirse a Veracruz, acompañado por fuerzas militares leales, destacando la participación de cadetes del Heroico Colegio Militar. El 20 de mayo de 1920, en Tlaxcalantongo, fue asesinado. Como resultado del éxito de la rebelión de Agua Prieta, se licenció al grueso de los militares leales a Carranza.

El 24 de mayo de 1920 el Congreso nombró presidente sustituto a Adolfo de la Huerta, que gobernaría hasta el 30 de noviembre de ese mismo año. Su principal encomienda fue la pacificación del país y la organización de las elecciones presidenciales. En la contienda electoral de noviembre de ese año se enfrentaron dos militares revolucionarios: el general Obregón y el general Pablo González, y un civil, Ignacio Bonillas. De la contienda electoral resultaría ganador Obregón.

En ese periodo se dio una marcada división entre militares y civiles, calificados de populistas y elitistas, respectivamente; pero esto no implicaba que hubiera un bloque civil indivisible. El antagonismo surgió en las páginas de los diarios de la

época que trataban de difundir una imagen positiva del civil, del hombre apto para el gobierno, frente al militar depredatorio, impreparado y oportunista (*Idem*).

Como ejemplo de esta división entre civiles y militares, destaca la declaración del general Benjamín Hill publicada en el diario El Universal de fecha 1 de mayo de 1919 sobre el proceso electoral que se acercaba “No creo que surja ninguna candidatura civil para el próximo periodo y mucho menos que surgiendo pudiese triunfar. No hay que hacernos ilusiones; estamos todavía dentro del periodo de la fuerza, y buena demostración de esto la dan los gobernadores civiles, que no han podido gobernar sin conflictos, debido a sus continuas fricciones con los elementos militares” (*Ibidem*: 22). Benjamín Hill consideraba que el 95% de la población se encontraba a favor de la candidatura del general Álvaro Obregón, porque la primera prioridad del nuevo gobierno sería la pacificación del país. El tiempo le daría la razón.

“El México de 1920 difícilmente podía darse el lujo de una transmisión pacífica del poder. Aun cuando los marcos institucionales estaban dados, la presencia de caudillos dificultaba que el país adecuara la realidad a las leyes”. “Cuando Carranza comprendió que no podía dominar a Obregón para heredarle el poder, buscó la manera de tenderle trampa tras trampa” (Matute 1980: 189). A la larga este enfrentamiento lo llevaría a la muerte.

Es necesario recalcar que “cuanto mayores sean las recompensas que acompañan a los cargos políticos, más intensa será la lucha para conquistarlos. Dependiendo de múltiples circunstancias, los cargos públicos también pueden significar ganancias económicas y enriquecimiento personal” (Peter 1981: 35). La lucha encarnizada por el poder que llevan a cabo diferentes grupos encabezados principalmente por caudillos militares a lo largo de las décadas de los veinte y treinta, es ejemplo de ello.

El poder de los caudillos militares residía en el tamaño y fuerza de sus ejércitos, intercambiaban cargos públicos por dinero, apadrinaban grupos políticos y favorecían abiertamente a sus amigos y familiares (*Ibidem*: 286).

2.2 La pacificación y estabilidad política del país

El objetivo principal en el periodo posrevolucionario de la clase política, era deslegitimar la intervención militar, a través del impulso de la subordinación militar a un mando político centralizado. Los líderes políticos de la época buscaron a toda costa restablecer el orden y la paz, a través de una reforma militar y política, que diera estructura al poder político del Estado y permitiera la legitimación y dominación del grupo en el poder.

En este contexto, lo imperante era buscar los mecanismos posibles para la sustitución de los ejércitos populares y lograr un ejército que fuera permanente y nacional. Conciente de lo anterior, Álvaro Obregón buscó adoctrinar al ejército con la nueva ideología del Estado y eliminar a los generales opuestos al régimen.

A fin de establecer quiénes debían permanecer y quiénes debían salir, se determinó dividir a los jefes y oficiales en tres grupos; los que tenían experiencia militar y ascensos en forma aceptable; los que prestaban servicios efectivos, pero que ostentaban un grado injustificado y tenían poca experiencia en el mando; y los que sin ser propiamente militares habían aprovechado los movimientos políticos para concederse grados indebidos. Cada uno de los expedientes era analizado por una Comisión Revisora que decidiría lo conducente. En ese entonces más de 1000 oficiales fueron declarados excesivos y retirados en un promedio de 50 cada mes. Estas medidas tuvieron un carácter político, ya que fortalecieron a generales leales al régimen y debilitaron a los que no lo eran, especialmente a los carranzistas (Loyo 2003: 77-78).

Además, inmediatamente después del acceso del general Álvaro Obregón a la presidencia en 1920, al igual que Díaz, comenzó a reclutar hábiles civiles con alto grado de escolaridad para su gabinete y otros importantes puestos políticos[...]Mejóro los procedimientos intentados y probados por Díaz de hacer rotación de comandantes de zona cuando a principios de 1923 aumentó el número de zonas de veinte a treinta y cinco[...]Su verdadera razón era fragmentar aún más los mandos militares regionales, reduciendo los desafíos al gobierno nacional (Camp 1991: 23). Además de lo anterior, una medida importante fue el decreto que dictó Obregón para reducir al ejército a la mitad de sus miembros en el plazo de un año (Tirado 2002: 240).

Las políticas impuestas por Obregón ayudaron a eliminar a aquellos jefes de facción que ya fuese por ambiciones personales o por ideas demasiado opuestas al Gobierno, significaban un obstáculo para el presidente y para la estabilidad del país. Desde ese entonces se fue perfilando el apoyo del general Joaquín Amaro en la institucionalización y modernización del ejército.¹

Otro recurso de Obregón para restar poder a los otros caudillos militares, fue el fomento de la corrupción dentro de algunos altos mandos del ejército. El caudillo sonorenses llegó a decir que no había general capaz de aguantar “un cañonazo de cincuenta mil pesos”. Aunque la corrupción dentro de las fuerzas armadas existía desde tiempo atrás, con el obregonismo se convierte en práctica a la que se acude con insistencia, como recurso para concertar y afianzar alianzas políticas. (Boils 1975: 60).

En la misma línea que los cañonazos de miles de pesos, se sitúan las diversas concesiones otorgadas por el régimen de Obregón a los jefes militares regionales. Sólo que este punto es una de las contradicciones más importantes de la política obregonista, dado que conceder privilegios políticos a los caudillos locales

¹ El general Joaquín Amaro fue Secretario de Guerra y Marina de 1925 a 1931 y Director General de Educación Militar de 1931 a 1935, pero desde el inicio de la reestructuración del ejército en 1920, participó como comandante de la Tercera División del ejército en esta tarea, siendo Secretario de Guerra y Marina, el general Enrique Estrada.

representó un grave riesgo[...]No obstante, para llevar adelante sus pretensiones, tuvo que recurrir a otras fuerzas sociales como las organizaciones obreras y campesinas, ampliando considerablemente su apoyo social (*idem*).

A pesar de las medidas obregonistas, en el ejército continuaban los cacicazgos. Las fuerzas armadas en general tenían un bajo nivel de organización y capacitación profesional; y muchas de las instalaciones militares se hallaban muy descuidadas, cuando no sumidas en el abandono, a tal extremo, que el Colegio Militar fue cerrado aproximadamente un año, con objeto de reestructurarlo. Por la dirección de ese establecimiento militar habían desfilado "...una multitud de generales y coroneles que pueden haber sido muy heroicos y revolucionarios, pero que no entendían una sola palabra de cómo se administraba y cómo se dirigía una escuela militar" (*Ibidem*: 62).

Durante el gobierno de Obregón, en julio de 1923, fue asesinado en Hidalgo Parral, el general Francisco Villa, que se había amnistiado desde hacía algunos años y vivía pacíficamente en la Hacienda de Canutillo, Durango. Con la muerte de Villa, desaparecía una extraordinaria personalidad, un hombre muy discutido, pero sin duda alguna, uno de los grandes caudillos de la revolución (SEDENA 1979: 453). Lo que sí era claro es que el gobierno de Obregón veía con desconfianza al general Villa.

El 5 diciembre de 1923 se levantó en armas Adolfo de la Huerta ² en contra del Gobierno federal. De la Huerta, Secretario de Hacienda del gobierno de Obregón, presentó su renuncia al inconformarse por la intervención del gobierno federal en las elecciones para gobernador en San Luis Potosí, en las que se declaró la desaparición de poderes. Además, De la Huerta manifestó su desacuerdo con los Tratados de Bucareli, que daba concesiones al gobierno de Estados Unidos sobre propiedades agrícolas expropiadas a ciudadanos norteamericanos y la no

² Adolfo de la Huerta era revolucionario de extracción civil y fue presidente interino después del asesinato de Carranza, se trataba de un político Sonorense al igual que Obregón y Calles.

retroactividad del artículo 27 Constitucional sobre la explotación del petróleo, a cambio del reconocimiento del gobierno de Obregón por Estados Unidos.

En ese clima de confrontación con el gobierno de Obregón, De la Huerta lanzó su candidatura a la presidencia de la república por el Partido Nacional Cooperativista, contraria a la candidatura oficial del general Calles.

La rebelión estalló en el puerto de Veracruz con Adolfo de la Huerta a la cabeza proclamando el Pan de Veracruz, apoyado por el general Guadalupe Sánchez. A la rebelión se adhirieron 102 generales, 576 jefes, 2477 oficiales y 23224 de tropa, en ese entonces, el 70% de los elementos activos del ejército (Loyo 2003: 110-111).

Obregón dirigió personalmente la campaña en contra del movimiento delahuertista, apoyado por el general Calles en el reclutamiento y la organización de regimientos y batallones en San Luis Potosí, Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas. Para marzo de 1924 la rebelión había fracasado. De la Huerta pudo escapar a la frontera. Varios de los generales levantados fueron pasados por las armas.

La rebelión delahuertista mostró la existencia de una enorme fuerza en los ejércitos regionales, al igual que la rebelión de Agua Prieta, la delahuertista constituyó un conflicto interno del ejército, una lucha entre generales por el poder político del país (*Ibidem*: 117).

Como consecuencia de esta revuelta, a mediados de 1924 se ordenó la baja de los principales generales involucrados en ella. Y en el caso de los generales leales al gobierno de Obregón, los ascensos no se hicieron esperar (SEDENA 1979: 455).

Eliminada la oposición delahuertista, el general Calles realizó su campaña presidencial, fue declarado triunfador y asumió el cargo el 1 de diciembre de 1924, pero no pudo gobernar en paz, como se verá mas adelante.

La política de Obregón fue seguida con otros matices por Plutarco Elías Calles (1924-1928) a fin de fortalecer el proceso de despolitización del ejército mediante tres ejes fundamentales de acción:

- Redefinición del sistema educativo castrense, con el fin de perfilar una nueva doctrina entre la generación emergente de jefes militares y con una fuerte lealtad institucional hacia el sistema político emanado de la constitución de 1917.
- Supresión política (incluso física) de los generales y oficiales que no compartían los intereses y el proyecto de la nueva elite gobernante.
- Fundación de un organismo político que diera cauce institucional a las disputas por el poder, todo bajo un conjunto renovado de reglas del juego (Tirado 2002: 241).

Una de las prioridades después de la revolución, fue la profesionalización de las fuerzas armadas a través de la educación y el adiestramiento militar.³ A partir de 1925, el General Joaquín Amaro, ya como Secretario de Guerra, fue el encargado de este objetivo. Amaro estaba convencido de que para reforzar las reformas militares, lo fundamental era la formación profesional de una nueva oficialidad que en el futuro tomara el control del ejército.

En este proceso, la formación de los oficiales mexicanos, los conceptos de disciplina y lealtad se socializaron como sinónimos de la incuestionada subordinación a la autoridad. El sistema de educación militar inyectó en sus

³ El adiestramiento formal es parte integral de la profesionalización del oficial de carrera. Las academias militares cumplen tres funciones Interrelacionales: aumentar la competencia profesional, una función de conocimiento; moldear los valores entre los Cadetes y oficiales subalternos, una función de socialización; y establecer nexos personales y confianza en sus colegas, crucial para el mando futuro, una función de reclutamiento (Camp 1991: 154).

alumnos, una ética de la obediencia ciega que algunas veces ha sido criticada por observadores militares extranjeros (Anaya 2000: 180).

Se empezó a reconstruir cada uno de los planteles educativos militares y se empezaron a construir otros totalmente nuevos; de ahí en adelante, el ejército entró en un proceso de modernización y tecnificación constante que persiste hasta nuestros días.

El elemento más crítico en la definición más tradicional del profesionalismo –desarrollar un sentido institucional de identidad y conducta- es el nivel de disciplina convenida en el proceso de socialización del oficial, y para el cual la subordinación es finalmente ordenada. Como ilustra William S. Ackroyd, quien considera que México tiene uno de los más altos niveles de disciplina militar en Latinoamérica o el tercer mundo. La disciplina facilita la formación de un cuerpo de oficiales homogéneo y obediente, entre cuyos valores está un extremo sentido de la lealtad hacia la autoridad superior, incluyendo la lealtad al presidente (Ackroyd 1982: 13). Esto a la larga serviría para la entrega formal del poder a los civiles.

A Joaquín Amaro le tocó impulsar también la transformación del ejército en su funcionamiento interno y externo. Este cambio se vio expresado en la promulgación de la Ley Orgánica del Ejército, la Ley de pensiones y retiros, así como diversos reglamentos de disciplina y deberes militares.

Además, implementó medidas radicales para reducir el presupuesto militar de 111 millones a 83 millones. Para ello llevó un rígido programa económico, que inició con la política de licenciamiento de la tropa que en tres años lo llevó a reducir al cuerpo de oficiales de 14 mil a 10 mil, y las tropas que bajaron de 70 mil a 50 mil, mediante la Ley de retiro y ascensos aprobada en 1926 (Medina 1995: 44).

Por otro lado, Amaro llevó a cabo, como medida político-militar, cambios en las jefaturas de operaciones militares mediante relevos periódicos. Con esto no sólo

logró que los generales dejaran el mando de las corporaciones, sino también la movilización de los batallones y regimientos que tenía bastante tiempo radicados en un punto del país (Loyo 2003: 129).

De esta manera y a partir de ese momento, todo tipo de promoción dentro del instituto armado estaría sujeto a examen. Con esta medida todos aquellos oficiales que habían formado parte de la revolución y que no pudieron capacitarse tuvieron que retirarse. La consigna clave del Callismo llamada “institucionalización del país”, era la de guardar lealtad a las instituciones, más que a las personas.

La reelección de Obregón movió intensamente el escenario político de entonces. La candidatura de Obregón había sido posible gracias a una reforma constitucional que permitía la reelección, siempre y cuando no fuera para un periodo inmediato. Calles y Obregón habían atentado contra el principio que desencadenó la revolución mexicana: la no reelección. El proceso no fue fácil, porque la iniciativa de reforma al artículo 83 de la Constitución presentada por el senador Labastida fue rechazada en noviembre de 1924, pero finalmente fue aprobada en octubre de 1926 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1927,⁴ a más de dos años después de la primera iniciativa, lo que dio la oportunidad a Obregón de presentarse como candidato presidencial nuevamente, apoyado por una coalición de partidos políticos regionales (Meyer 1977: 131).

El 24 de enero de 1928, encaminado Obregón hacia la presidencia, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva reforma al artículo 83

⁴ El texto del artículo 83 constitucional reformado quedó con la redacción siguiente: “El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre del año en que se celebre la elección; durará en él cuatro años, aunque durante este periodo hubiere obtenido licencia en los casos que permita la Constitución. No podrá ser electo para el periodo inmediato. Pasado este, podrá desempeñar nuevamente el cargo de Presidente, sólo por un periodo más. Terminando el segundo periodo de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de Presidente en cualquier tiempo” (Rives 2000: 256).

constitucional para ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años, pero seguía permitiendo la reelección, aunque no para el periodo inmediato.⁵

En el marco de la sucesión electoral, los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano solicitaron licencia en junio de 1927 para postularse como candidatos presidenciales, rompiendo con Obregón. Amaro utilizó los órganos de difusión del ejército para atacarlos. El 24 de junio de 1927, el Partido Antirreeleccionista, formado por viejos maderistas, que se oponían a que Obregón o Calles se perpetuaran en el poder, eligió al general Gómez como su candidato. Al mismo tiempo, el Partido Nacional Revolucionario y el Partido Socialista de Yucatán designaron como su candidato al general Serrano, en ese entonces gobernador del Distrito Federal (Loyo 2003: 158-159).

Lo interesante de las aspiraciones presidenciales de Serrano y Gómez, es que buscaron primeramente la vía electoral pidiendo sus respectivas licencias del ejército, pero las circunstancias hegemónicas de la alianza Obregón-Calles los orillaron a buscar el poder por medio de las armas.

Para el mes de junio de 1927, el gobierno sabía de la posibilidad de un levantamiento armado, ya que Serrano y Gómez no perdían la oportunidad de ganarse a comandantes militares. Ante esto, Amaro empezó a remover comandantes de batallones y regimientos para estar seguro de que permanecerían fieles al gobierno de Calles.

El 3 de octubre de 1927, Serrano y sus colaboradores militares y civiles se encontraban en Cuernavaca, esperando los resultados del golpe que habían planeado en Balbuena, donde pretendían apresar y fusilar a Calles, Obregón y Amaro, cuando fueron detenidos y trasladados a la ciudad de México para ser procesados. En Huitzilac, Morelos, fueron asesinados sin juicio previo. El 5 de

⁵ La nueva reforma quedó como sigue: "El presidente entrará a ejercer su cargo, el primero de diciembre; durará en él seis años y nunca podrá ser reelecto para el periodo inmediato" (Rives 2000: 256).

noviembre de ese mismo año, fue capturado y ejecutado el general Gómez, en Coatepec, Veracruz.

Entre el lunes 3 y el viernes 7 de octubre, el gobierno ordenó pasar por las armas sin juicio a 25 generales y a 150 personas más, casi ninguno de los cuales había dado muestra alguna de querer levantarse (Meyer 1977:141). En esta rebelión, el 70% del ejército había permanecido leal al gobierno.

La muerte de Serrano fue extremadamente importante porque sirvió como mensaje severamente precautorio a oficiales presentes y futuros que pudieran considerar seguir ambiciones políticas fuera del sistema. La inmisericorde masacre del personal de campaña de Serrano, también envió un aterrador mensaje a los civiles haciéndoles pensar dos veces para asociarse con militares oponentes políticos del régimen (Camp 1991: 95).

Después de estos trágicos acontecimientos, el descontento del país se dirigió contra el general Obregón, a quien se vio como responsable de todo: la expulsión de los obispos, el anticlericalismo del gobierno, los trastornos electorales y las violaciones constantes a la ley. La campaña de Obregón estuvo plagada de atentados. En noviembre de 1927 fue arrojada una bomba de dinamita al vehículo de Obregón, se culpó al sacerdote Miguel Agustín Pro y su hermano Humberto, quienes fueron fusilados sin juicio por órdenes de Calles. Esto descompuso más el ambiente político, y nueve meses después, el 17 de julio de 1928, Obregón, siendo ya presidente electo, fue asesinado por un católico, José León Toral, aunque se acusó a Calles de su muerte.

La muerte de Obregón agravó la difícil situación política del país. Hombre clave en la cohesión del grupo revolucionario, originó un reacomodo de fuerzas dentro del grupo. La diarquía que existió entre 1924 y 1928 iba a quedar convertida, con la muerte de uno de sus miembros, en un monopolio de poder, con Calles a la cabeza. De la muerte de Obregón se derivaron directa o indirectamente la

fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), la creación del *maximato*, el vasconcelismo y la rebelión escobarista.

Después del asesinato de Obregón, se acordó que “todos los generales con mando de tropa facultaran al general Calles para imponer como presidente interino, y después como sustituto, a quien él eligiera. Por último, todos los generales se comprometieron a no presentar, ninguno de ellos, su candidatura para presidente provisional, ni para sustituto” (Hernández 1979: 84).

En septiembre de 1928, Calles dijo a prominentes generales convocados por él, que ningún oficial del ejército debía convertirse en presidente, ya fuera provisional o permanente, porque sólo daría al pueblo una impresión desfavorable del ejército. En esta coyuntura, eligieron a Emilio Portes Gil, Abogado e importante personaje político de Tamaulipas, con rango de general en los últimos años de la revolución, pero que no había estado en servicio activo desde 1920, ni estaba considerado como líder militar. Así, por breves periodos 1928-1929 y 1929-1932, y por la influencia de Calles, el gobierno fue civil (Boils 1975: 60).

Durante el gobierno de Calles el ejército enfrentó otro hecho de armas: el movimiento cristero, que duró de 1926 a 1929. El conflicto fue de menos a más. Una de las primeras provocaciones fue la de la Confederación Regional Obrera Mexicana, que promueve propaganda anticlerical y el surgimiento de la Iglesia Católica Apostólica Mexicana. La resistencia de los católicos, organizados en la Liga Nacional de Defensa Religiosa, toma diversas acciones en contra del gobierno de Calles. Tras la muerte de siete católicos en el motín de la iglesia de la Sagrada Familia el 23 de febrero de 1926, los gobernadores reciben la instrucción de aplicar la Constitución (Meyer 1977: 220-222).

Posteriormente, el movimiento se enfocaría en contra de los artículos 3, 5, 27 y 130 de la Constitución, lo que arrastró a sus fieles a una abierta confrontación con el gobierno. Subestimando la fuerza de la juventud católica liguera, Calles firma el

14 de junio de 1926 la llamada Ley Calles, que reglamenta el artículo 130 constitucional.

Ante ello, el 31 de julio de ese mismo año, la iglesia católica declara una suspensión de culto, con lo que se radicalizaban las posiciones. En una reunión sostenida entre Monseñor Díaz y el presidente Calles, éste último le manifestó al clérigo que “pues ya lo saben ustedes, no les queda más remedio que las Cámaras, o las armas” (*Ibidem*: 234).

Calles se refería en primera instancia a la posibilidad de presentar un referéndum y la petición formal de reforma constitucional. El 7 de septiembre de 1926 los obispos presentaron su petición al Congreso en su calidad de ciudadanos, el 22 fue la votación que rechazaba su petición.

Además, Calles ordenó la clausura de varios conventos e iglesias y la expulsión del país de 200 religiosos extranjeros y fue limitado el número de sacerdotes permitidos en los distintos estados. Por su parte, la Liga promovió entre los católicos un boicot comercial en contra del gobierno (Aguilar 1989: 101-102).

Ante la evolución del conflicto y la incapacidad de las partes para llegar a un acuerdo, en enero de 1927 estalló el conflicto armado entre civiles y militares en Jalisco, Nayarit, Zacatecas y Guanajuato, y llegó a abarcar 22 entidades federativas. Los generales Saturnino Cedillo, Andrés Figueroa y Lázaro Cárdenas fueron los principales militares que hicieron frente al movimiento cristero, que nunca derrotaron.

La táctica cristera fue eminentemente irregular, no se podía hablar de batallas en forma, ni de una táctica que caracterizara a los sublevados; más bien eran movimientos inconexos dirigidos por la iniciativa, capacidad y conocimiento militares de los diferentes jefes (SEDENA 1979: 462). En junio de 1929, 50 mil cristeros estaban peleando cuando el Gobierno y la Iglesia hicieron las paces, sin

que el ejército mexicano pudiera sofocar el movimiento por medio de las armas. El conflicto costó la vida de 90 mil personas (12 generales, 1800 oficiales, 55 mil soldados y agraristas, 35 mil cristeros) (Aguilar 1989: 102).

En 1926, el ejército tuvo otro frente abierto: la rebelión de los Yaquis en Sonora. El conflicto databa de problemas entre indios y colonos, por problemas de robos, ganado perdido o robado. En mayo de 1926 el gobierno trata de arreglar el asunto de las invasiones de tierras cometidas en haciendas de norteamericanos. En agosto de ese mismo año, los gobernadores yaquis manifiestan su acuerdo con la política del gobierno, proclamando la escuela obligatoria. El 12 de septiembre, el tren de Obregón es sitiado en Vicam, pero no atacado. Viajaba con 150 soldados, llegan los refuerzos y empieza la guerra. De la campaña para controlar a los yaquis se encargó el general Francisco R. Manzo. La campaña fue rápidamente conducida al éxito en junio de 1927, con lo que se controló un foco más de conflicto para el gobierno federal. Jean Meyer sostiene que Obregón fue el inventor del levantamiento yaqui, responsable de una guerra que fomenta para llevar a buen término sus planes reeleccionistas (Meyer 1977: 129-130).

El último hecho de armas de la década de los veinte, lo encabezó el general obregonista Gonzalo Escobar. Sus antecedentes se remontan al intento de Calles por resolver el problema de la transmisión del poder y eliminó de la sucesión a los generales obregonistas. El 1 de marzo de 1929 se inició la convención del PNR⁶ en Querétaro para discutir el programa, los estatutos y designar el candidato que sustituiría a Portes Gil. Ante este hecho, el 3 de marzo de ese mismo año, inició la sublevación de un sector del ejército obregonista en el norte, lo que aceleró la creación oficial del PNR, y la designación del ingeniero Pascual Ortiz Rubio como candidato oficial a la presidencia de la República para el periodo 1930-1934.

Encabezados por el general Escobar lanzaron el Plan de Hermosillo en contra de la imposición de Calles del candidato presidencial. La rebelión se localizó en

⁶ Por la importancia del Partido Nacional Revolucionario en la presente investigación, se decidió abordarlo en un apartado especial más adelante.

Veracruz, Sinaloa, Sonora, Chihuahua, Coahuila, parte de Nuevo León, Zacatecas y Durango. Calles se hizo cargo de la Secretaría de Guerra para enfrentar la rebelión. Para mayo de ese mismo año la rebelión estaba aniquilada. El triunfo del ejército fue gracias al equipo moderno con el que contaba y las nuevas tácticas de guerra impulsadas por Amaro, además de contar con el apoyo de los Estados Unidos. De nuevo, como en levantamientos anteriores, hubo una purga del ejército y del Congreso (Loyo 2003: 170).

El saldo para los rebeldes fue desastroso: mil muertos, dos mil heridos, dos mil desertores y 47 generales muertos o depuestos. Además, 51 diputados federales y cuatro senadores perdieron su fuero, y en Sonora, Chihuahua, Durango y Zacatecas se había cambiado a los gobernadores. Para Calles y su proyecto de institucionalización supuso una victoria notable: no sólo triunfaba por la razón, sino además por la fuerza (Krauze1997a: 363). La rebelión escobarista ofreció al gobierno de Calles la posibilidad de librarse de una serie de generales de cuya lealtad se dudaba (Meyer 1978a: 67). De ahí en adelante las luchas políticas no volverían a dirimirse por las armas, o no fraccionarían al ejército. Ahora se llevarían en el terreno del PNR, y Calles, en los seis años por venir, habría de convertirse en el “jefe máximo” y arbitro político supremo (*Ibidem*: 84).

En esta última crisis bélica los que apoyaron decisivamente al gobierno de Portes Gil fueron Cárdenas, que tuvo a su mando la columna del noroeste; Almazán, al frente de la columna del noreste; y por la parte central, Cedillo. El apoyo político y militar que prestaron estos generales, junto con Amaro, los convirtió en los cuatro políticos-militares más fuertes del *maximato* (Hernández 1979: 84-85). Derrotada la rebelión escobarista Calles dejó la Secretaría de Guerra y retornó a la vida civil.

En contra de la candidatura oficial de Pascual Ortiz Rubio, el único candidato de oposición fue José Vasconcelos, que ya desplegaba por todo el país una de las más notables y generosas campañas civiles y democráticas de la historia mexicana, en medio del control político del país por parte de los militares. Con la

simpatía de universitarios, de las clases medias y los obreros del noreste del país, Vasconcelos intentaba volver a las raíces maderistas de la revolución a abrir paso a la democracia pura (Krauze1997a: 363-364). “Vasconcelos era un candidato brillante e imaginativo que sabía decir a la gente lo que ésta quería escuchar y criticaba eficazmente a los grupos gobernantes, exponiendo a la luz pública todos sus vicios e inequidades”. (Córdova 1995: 75).

La contienda electoral de 1929 se concentró en las campañas de Ortiz Rubio y de Vasconcelos. El naciente PNR jugó un papel clave en el triunfo de Ortiz Rubio, perfilando la forma en cómo se llevarían las campañas oficiales en un futuro. El partido oficial implementó una campaña de desprestigió en contra de Vasconcelos, que pasó rápidamente a disolución de mítines, atentados, y finalmente, asesinatos. Ejemplo de ello fue la matanza de vasconcelistas en Topilejo, meses después de las elecciones de marzo de 1930 que dieron el triunfo a Ortiz Rubio y obligaron al exilio a Vasconcelos.

El poder del general Calles alcanzó su punto culminante con la renuncia de Ortiz Rubio que sólo gobernó por dos años. La presidencia quedó subordinada al “jefe máximo”, con la designación del último presidente interino de la historia contemporánea de México, el general Abelardo L. Rodríguez como sustituto para completar el periodo constitucional del presidente Ortiz Rubio que renunció por pugnas con el grupo callista (Meyer 1978a: 158).

Para 1932 el ejército había acabado con las secuelas de la rebelión escobarista y cristera, y tenía más o menos el control del territorio nacional. Sólo faltaba desarmar a los grupos de agraristas en varias entidades federativas. Para ello se anunció que todos los contingentes de agraristas armados tendrían que ponerse bajo las órdenes de la jefatura de operaciones local. Los grupos cardenistas no fueron desarmados, los agraristas de San Luis Potosí se conservaron tan fuertes como antes y lo mismo sucedió en Querétaro. En buena medida fueron estas fuerzas las que ante la debilidad del centro y la división de sus dirigentes, pusieron

a un agrarista en la presidencia de la República en diciembre de 1934, y le proporcionaron una base de poder propia frente al “jefe máximo” (Meyer 1978b: 251-252).

Calles se había convertido en guía del partido y en el “gran elector”. El candidato que contaba con el apoyo de Calles, contaba automáticamente con el apoyo del PNR. Para el proceso electoral de 1934 se presentaron dos precandidatos por dicho partido político: uno el general Lázaro Cárdenas, y el otro el general Manuel Pérez Treviño. Ambos eran miembros prominentes del grupo callista, pero Cárdenas fue el precandidato que reunió un mayor número de apoyos, especialmente el de los agraristas y el del presidente saliente, Abelardo Rodríguez. La fuerza principal de Pérez Treviño provenía del posible apoyo de Calles, puesto que carecía de bases propias, así que una vez decidido el apoyo de Calles por Cárdenas, Pérez Treviño declinó inmediatamente a su favor (Meyer 1978a: 273-287).

Otro punto pendiente por resolver de la familia revolucionaria lo fue el principio de la no reelección. La controversia en torno a ese principio provocó duros debates entre los miembros del grupo gobernante y su solución afectó intereses creados. Volver a adoptar la no reelección presidencial después del asesinato de Obregón, era una decisión apoyada por la familia revolucionaria, aunque tuvo algunos opositores. Finalmente, en marzo de 1933 el Congreso aprobaba la reforma constitucional para evitar la reelección de presidente de la República y gobernadores.⁷ Con este hecho quedó asentada una de las reglas de oro del sistema político mexicano: la no reelección.

En el caso de las fuerzas armadas, como resultado de las políticas instrumentadas en la década de los veinte, los oficiales más jóvenes y recién entrenados

⁷ La reforma al artículo 83 constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1923, quedando como sigue: “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto” (Rives 2000: 257).

desarrollaron un sentido de lealtad institucional, del mismo modo que los políticos civiles desarrollaron un sentido similar de lealtad institucional a un partido o Estado. No obstante, los oficiales político-militares, de los cuales Lázaro Cárdenas y menos brillantes militares eran representantes, hicieron posible el intercambio a la supremacía civil al identificarse con el nuevo liderazgo político dominado por civiles, no con sus compañeros de armas (Boils 1975: 24).

2.3 La fundación del Partido Nacional Revolucionario

La importancia que tuvo la fundación del PNR en marzo de 1929 para el presente estudio es sumamente relevante, pues permite entender las relaciones de poder entre militares y civiles que subsisten hasta nuestros días.

El partido fue en sus orígenes una coalición entre militares y caciques, diversas organizaciones políticas estatales y las organizaciones obreras y campesinas subordinadas a ellos. Después de la última rebelión escobarista de 1929 que puso en peligro al gobierno federal, se construyó un precario equilibrio entre militares y partido que a mediano plazo apoyaría la institucionalización del país.

Esta forma de organización se hizo necesaria en sus orígenes por la fuerza que habían adquirido los caciques locales y las familias políticas, que cobraban mayor peso en las entidades federativas. Sus intentos centralizadores y su propósito de acabar con los caciques locales, “no podía llevarse a cabo sin el apoyo declarado del ejército, o en el peor de los casos, de una parte de él” (Meyer 1978a: 9).

Con la creación del Partido de Estado y aún después, el ejército fue la espina dorsal del régimen. El partido, al coordinar posteriormente la acción política de los obreros, campesinos y burócratas, fue clave para crear un contrapeso que pudiera hacer frente al ejército y restarle fuerza política.

Sus programas y políticas no serían producto de un debate libre y abierto entre sus integrantes, sino decisiones elaboradas desde la cúpula y transmitidas e impuestas por el Comité Ejecutivo Nacional a las bases (Aguilar 1989: 128).

La creación del PNR ha sido clave para impulsar la supremacía civil sobre los militares. La existencia de un partido fuerte, refleja lo argumentado por Samuel Huntington, quien considera que la inclinación de los militares para intervenir en política, no puede ser sólo analizada dentro de la milicia, sino en la formación de instituciones políticas fuertes (Huntington 1973: 198). En este caso, en México se eliminó gradualmente la competencia entre militares, confinándola a un liderazgo político asociado con el partido gobernante, reforzando las instituciones políticas a través de un control monopólico de las ramas de gobierno.

Así, cuando se presenta cierta solidez en la organización del Estado, la intervención de un militarismo resulta contraria al desarrollo político del país. De igual importancia, la existencia de caudillos militares a nivel regional o local, era un elemento contrario a la hegemonía del poder central. Impedía la aplicación de disposiciones federales, en zonas donde los hombres fuertes locales eran el único poder organizado. Los caudillos, como forma de militarismo depredador, eran causa frecuente de inestabilidad política, a tal punto que se cuentan los momentos en que llegaron a amenazar al sistema político en su conjunto. La creación del PNR como organismo político aglutinador de la mayoría de los caudillos y dirigentes nacionales, fue determinante en la desmilitarización de la política. Esta acción constituyó uno de los mayores frenos al poder de los hombres de uniforme (Boils 1975: 40-41).

Desde su fundación, el PNR se convirtió en una nueva arena para dirimir las pugnas de los caciques políticos y militares. Con este hecho, las armas cedieron su lugar a la política como principal vehículo en la lucha por el poder. No fue fácil, pero donde había un cacique fuerte, como por ejemplo Saturnino Cedillo en San

Luis Potosí, prácticamente no hubo problema: el PNR se apoyó en la fuerza del cacique y viceversa, logrando un beneficio mutuo.

El caciquismo era un fenómeno generalizado de larga tradición, que se había fortalecido con la revolución; constituía el núcleo de agrupaciones políticas poco integradas y con una ideología muy vaga, y se movían bajo la personalidad de sus líderes y de los vaivenes de la política nacional. No todos los caciques tenían las mismas bases de poder. Por ejemplo, el poder de Rodolfo Elías Calles en Sonora dependía de la relación familiar con el general Calles; Adalberto González se apoyaba en las organizaciones campesinas y laborales de Veracruz, especialmente en un núcleo de agraristas armados; Garrido Caníbal en Tabasco controlaba las organizaciones de masas del estado y tenía una fuerte relación con el “jefe máximo”; Saturnino Cedillo, podía ser jefe de operaciones militares, gobernador, secretario de Agricultura o un simple particular, pero siempre era el jefe real del proceso político; o Juan Andrew Almazán en Nuevo León se apoyaba en su prestigio militar. A los anteriores se pueden sumar a Cárdenas en Michoacán, Saturnino Osorio en Querétaro, Emilio Portes Gil en Tamaulipas, Carlos Riva Palacio en el Estado de México, entre los más importantes (Meyer 1978b: 255-257).

Bajo los estatutos del PNR, los militares eran miembros del partido como ciudadanos, no como representantes de las fuerzas armadas, y deberían continuar funcionando en forma separada de todos los asuntos políticos. De acuerdo a otra cláusula, todos los miembros del partido, con excepción de los militares, se les pedía que pagaran sus cuotas regulares y extraordinarias puntualmente: Jorge Alberto Lozoya argumenta que esto indica que los militares entraron al partido en forma involuntaria (Lozoya 1984: 61).

En el éxito del PNR tuvieron que ver directamente las políticas implementadas por Obregón y Calles para profesionalizar al ejército durante la década de los veinte. Las fuerzas armadas se fueron debilitando políticamente por la modernización y

transformación interna, aunado al adoctrinamiento de las nuevas generaciones de militares.

2.4 El impulso de la supremacía civil sobre los militares

Cuando el general Lázaro Cárdenas (1934-1940) es elegido presidente de México, pese a su juventud (39 años), era uno de los generales de división más respetados dentro del ejército. Conocía bien al ejército y tenía una posición sólida dentro de éste.

Cárdenas sostenía que “el gobierno aún dependía del ejército”, por lo que había que fortalecer su lealtad al ejecutivo. Para ello, tomó las medidas necesarias para asegurarse el respaldo de los jefes militares, así como el control de suministro de armas para el caso de que se suscitara algún conflicto (Hernández 1979: 44).

La importancia de los militares se observa en el gabinete nombrado por Cárdenas en 1935. Cuatro de los ocho secretarios de estado eran generales. Al frente del PNR estaba también un general, Matías Ramos. Además, al iniciar el sexenio, Cárdenas heredó once gobernadores con rango militar y tres generales en los territorios (*Ibidem*: 79).

Cárdenas jugó un papel muy importante en la consolidación de la supremacía civil sobre los militares. Para dar a los futuros generales un sentido de identidad institucional que fuera apolítico y para retener un nexo compartido con los líderes civiles, Cárdenas usó diversas estrategias:

Primero, alentó el ascenso de los más jóvenes oficiales con adiestramiento académico a posiciones de mando estratégico. Tales hombres no tenían un grado militar alto para ser comandantes de zona o de batallón, pero los utilizó para crear una zona de amortiguamiento entre las tropas y los generales de dudosa lealtad al gobierno. *Segundo*, alentó el reclutamiento de cadetes oficiales de entre las clases

populares, promoviendo hombres de filas a la condición de cadetes. *Tercero*, redujo los límites de edad máxima y el máximo en filas para oficiales por debajo del grado de general, forzando el retiro de algunos viejos generales, dejando lugar para una joven generación posrevolucionaria (Camp 1991: 26). A lo anterior se sumaron las compensaciones políticas que recibieron los antiguos jefes y oficiales leales al Gobierno y los cambios en las jefaturas de zona por militares leales a su gobierno.

Desde el primer día de su mandato, Cárdenas empezó a sustituir los mandos decididamente callistas por otros de su confianza. Además implementó una política de equilibrio de los diferentes grupos militares. Para ello reincorporó a un grupo de mucho prestigio militar y político que estaba apartado, el carrancista, y dio cabida a otros pequeños grupos, como los zapatistas y los villistas, y a ciertos amigos personales. Los dos otros grupos a los que recurrió Cárdenas para fortalecerse en la presidencia fueron los almanistas y los cedillistas (Hernández 1979: 91).

Cárdenas rompió con el control que ejerció Calles en *maximato*. El régimen cardenista se consolidó sobre una extensa base popular y se alió con las fuerzas políticas progresistas del país, lo que le permitió disminuir el poder del hasta entonces “jefe máximo” y asegurar la lealtad y apoyo del ejército a su causa.

Dentro de su línea de ampliar las bases sociales del Estado entre las clases trabajadoras y campesinas del país, llegó incluso a armarlas para contar con fuerzas populares armadas para enfrentar cualquier intento alcista en el ejército regular (Boils 1975: 70). Además, centralizó la pirámide civil de poder unificando la autoridad gubernamental y de partido en la persona del presidente.

Con estas demostraciones de fuerza, los militares iban aceptando gradualmente el papel que debían jugar en ese momento: defender al gobierno. Resultaba de

mayor provecho conservar la lealtad al gobierno que levantarse en rebeliones siempre castigadas severamente.

De igual modo, el Estado se fortaleció en esos años al crecer y expandirse el sector público, diversificando sus funciones y asumiendo con mayor vigor el papel de promotor del desarrollo económico.

Cárdenas, por decreto de 25 de octubre de 1937, publicado en el Diario Oficial con fecha 1 de noviembre del mismo año, introdujo un cambio estructural para reducir el poder de la milicia así como para ampliar sus posibilidades de control de las fuerzas armadas, dividiendo la Secretaría de Guerra y Marina en dos ministerios independientes, la Secretaría de la Defensa Nacional (ejército y fuerza aérea) y la Secretaría de Marina (Fuentes 1983: 122). Cárdenas estaba convencido de que sería más fácil controlar a las fuerzas armadas si se mantenía separado al ejército de la marina. Esta división perdura hasta nuestros días, aunque ya no se justifique. México es el único país en América Latina que no cuenta con un ministerio de defensa, que unifique al ejército, la marina y la fuerza aérea.

Una vez eliminado el callismo, Cárdenas inició el proceso político más significativo para el futuro político del país: la liquidación de los caciques político-militares y el sometimiento del ejército a las órdenes del poder ejecutivo (Hernández 1979: 106).

Fue entonces que en marzo de 1938 el PNR desapareció para darle vida al Partido Revolucionario Mexicano (PRM). En su seno se fundaron la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC), que quedaron integradas corporativamente, desde su misma formación, al Estado. Con su creación, el poder del régimen se fortalece ante la eventualidad de un levantamiento militar (*Ibidem*: 67). El nuevo partido quedaba organizado en cuatro sectores: el campesino, el obrero, el popular y el militar. Fue un mecanismo de

afiliación indirecto que permitió al PRM contar de inmediato con cuatro millones de miembros, cifra nada despreciable en un país de 19 millones de habitantes (Aguilar 1989: 175).

Para ese entonces la coalición de partidos se había transformado radicalmente. En el congreso del partido de octubre de 1932 se había acordado disolver a todos los partidos que hasta el momento constituían la estructura del PNR y en su lugar promover la afiliación directa e individual al partido. Esto fue un duro golpe para los líderes locales que dirigían a dichos partidos locales.

Una de las estrategias más exitosas de Cárdenas para enviar un mensaje a los militares que quisieran participar en política, fue la creación del sector militar. “El problema no era meter a los militares en política puesto que ya estaban en ella, como diría el propio Cárdenas, sino otro. Aunque por su carácter de presidente contaba con el respaldo de la mayoría de los jefes militares, si no se les incluía como sector en la reorganización del partido se corría el riesgo de que algunas facciones se agruparan en contra de ciertas medidas institucionales y del sucesor de Cárdenas” (Hernández 1979: 106).

Para salvar las apariencias de la democracia liberal se pretendió hacer una distinción entre individuos e institución: “los miembros del ejército y la armada formarán parte del organismo político en su exclusivo carácter de ciudadanos, y no en representación del instituto armado...”. Se justificó la fusión política de ejército y partido, dado el peligro de rebelión interior después de las grandes reformas agraria, obrera y educativa- y ante la amenaza extranjera tras la expropiación petrolera. El régimen postrevolucionario llamó a cerrar filas en defensa de su programa político (Anaya 2000: 34).

El experimento del cardenismo de integrar al ejército como cuarto sector del partido restó poder político a este último durante esa etapa, ya que dejó de ser socio por derecho propio del grupo gobernante para convertirse en sector de uno

de los instrumentos políticos de la elite política, y ahí se le trataba en igualdad de condiciones con los otros tres sectores del partido. De esta forma neutralizó las condiciones militares de participar activamente en la política. Una vez institucionalizada la actividad militar dentro de la política, se separó al sector militar de partido oficial en 1940, a cambio de obediencia hacia la autoridad civil. Con ello logró unas fuerzas armadas sólidas y eficientes en el periodo posrevolucionario. Dicho proceso estableció las características básicas de las fuerzas armadas mexicanas: la aceptación de las reglas básicas de respeto y sumisión al poder civil (Hristoulas 2000: 22).

Además, la creación del cuarto sector permitía el intercambio fructífero de cuadros entre milicia y administración civil. De tal intercambio nació el llamado “oficial político-militar” que aseguraba canales de comunicación y entendimiento entre los grupos dirigentes civiles y militares (Boils 1975: 40-41).

Aunque Cárdenas fue uno de los principales impulsores de las políticas de control civil sobre el militar, no estuvo exento de levantamientos armados. El general Saturnino Cedillo se levantó en armas el 24 de mayo de 1938 en Michoacán, seguido por un número regular de campesinos y agraristas, adoptando una táctica de combate irregular. La rebelión fue combatida directamente por el general Lázaro Cárdenas, y fue sofocada con la muerte del general Cedillo en enero de 1939 (Fuentes 1983: 123-124).

Igualmente, en el contexto electoral de 1940, una importante facción dentro del cuerpo de oficiales se unió a un grupo divisor del establecimiento político para apoyar la candidatura presidencial del general Juan Almazán, quien sostenía una plataforma abiertamente anticomunista y era partidario de las inversiones extranjeras como medida primordial para promover el desarrollo y agrupaba a la oposición en contra de Cárdenas. En la contienda electoral también se presentó el general Francisco J. Múgica, que tenía poco apoyo del sector militar porque “los generales eran conservadores y él radical. Además Múgica se encontraba alejado

del ejército desde 1923 y, por lo tanto, ni los otros generales le debían favores, ni compartían con él intereses comunes” (Hernández 1979: 113).

El candidato del partido oficial fue el general Manuel Ávila Camacho, secretario de la defensa en el gabinete de Cárdenas. Desde su campaña, Ávila Camacho reveló públicamente sus dudas personales acerca de la participación militar en el partido.

Pero gracias al sector militar del entonces PRM, el control político del ejército quedaría en manos del presidente, y con ello eliminada la posibilidad de que el ejército se manifestara abiertamente en contra del candidato oficial. Los delegados del ejército a la asamblea constituyente serían 40: cada una de las treinta tres zonas militares tendrían derecho a un delegado; uno por cada una de las dos zonas navales; y tres las direcciones de la secretaría y dos las oficinas superiores. Además, uno de los requisitos para poder ser delegados es que no tuvieran mandos de tropa, con lo que se descartaba a todos los generales que hubieran podido representar posiciones de fuerza militar y política (*Ibidem*: 109).

La elección se tornó en una de las más violentas en la historia electoral del país. Ese día, en la capital, murieron a consecuencia de zafarranchos entre electores 30 personas y 158 fueron heridas. También hubo muertos y heridos por enfrentamientos entre simpatizantes de Almazán y empleados públicos en Juárez, Monterrey, Madero, Puebla, San Luis Potosí, Saltillo y Toluca (González 1981: 303). La versión oficial de los resultados favoreció el triunfo del general Ávila Camacho.

La estrategia postelectoral de Almazán era doble. En la parte civil incluía la integración de un Congreso almazanista, formado por sus candidatos a diputados y senadores, encargados de ostentarse como asiento de los poderes, que se dedicarían a calificar la elección y darle el triunfo a Almazán. Además preveía un llamamiento a huelga general y la coordinación de grupos armados en el campo y en las ciudades con el objeto de tomar los principales centros urbanos. Cárdenas

se había preparado para una posible asonada, compró rifles y municiones en los Estados Unidos, y fortaleció los mandos leales en diversas zonas militares y deshizo grupos militares que consideraba desleales (Medina 1978: 124-125). Aunque Almazán no aceptó su derrota, nunca se levantó en armas, defraudando a quienes lo habían apoyado.

Los comicios presidenciales de 1940 recién bosquejados, fueron la primera lección de “civilidad” para los uniformados mexicanos: quienes tuvieran aspiraciones políticas realistas debían canalizarlas por medio del partido oficial; además, la profesionalización militar avanzaba de forma contundente: no había lugar para caudillos militares ni lealtades no institucionales. Otra lección para los sectores políticos-sociales nacionales en conflicto fue no apostar a influir o dividir a las fuerzas armadas (Piñeyro 1999: 517-518).

En los comienzos de los cuarenta, la presencia de los militares dentro del partido oficial ya no era necesaria e incluso se convierte en posible causa de desequilibrio interno. Esta amenaza a la estabilidad de la organización determina que se deje fuera del ahora PRM a la corporación militar. Dicha disposición es puesta en práctica días después de que Ávila Camacho toma posesión de la presidencia. Su ejecución no afecta la participación de la rama militar dentro de la burocracia política y se acoge por las fuerzas armadas con amplia aceptación, ya que los militares nunca tuvieron mucha claridad sobre su papel dentro del Partido (Boils 1975: 74-75).

La participación de militares en el sector militar del PRM fue ampliamente recompensada. Los generales Gilberto R. Limón, Marcelino García Barragán y Hermenegildo Cuenca Díaz, delegados militares ante el partido, llegaron a ser secretarios de la Defensa Nacional (Hernández 1979: 118).

La situación de guerra interna propiciada por la segunda guerra mundial brindó a Ávila Camacho una excelente oportunidad para consolidar el control sobre el

ejército: aumentó las penas por delitos del fuero militar y suprimió el recurso de amparo contra fallos de tribunales militares.

Además, la guerra hizo posible que militares mexicanos siguieran cursos de adiestramiento y especialización en los Estados Unidos. El conflicto mundial origina un incremento significativo en la demanda de materias primas destinadas al mercado mundial, que trae aparejados: a) un aumento en las exportaciones mexicanas; y b) un alza en el volumen de divisas del país. Por otro lado, la guerra aceleró el proceso de sustitución de importaciones, con lo que se fomentó el desarrollo de la industrialización. De esta forma, la estabilidad lograda en esa etapa es tal vez relativa; sin embargo, permite asegurar más aún la liquidación política de tendencias asistas entre los militares. Dicho en otros términos, en la medida en que el auge económico se producía, se multiplicaba el poder del Estado y las instituciones ligadas a éste, aumentó especialmente el peso real de la rama civil de la burocracia política. En rigor, la subordinación del aparato militar a los designios de la burocracia política civilista, es un proceso consumado para los años de la guerra (Boils 1975: 76-77).

Ávila Camacho no enfrentó problemas serios con jefes militares como en gobiernos anteriores. Tampoco se siente la amenaza de levantamientos militares como había ocurrido en el pasado, dado que las medidas aplicadas bajo el cardenismo y en etapas anteriores, como la coyuntura de la guerra, intervienen para producir esta situación.

Ávila Camacho estaba convencido de entregar el poder a los civiles. El 2 de julio de 1945, en el marco de la inauguración de los cursos de la Escuela Superior de Guerra, Ávila Camacho insistía en la necesidad de seguir con la profesionalización del ejército; la época de los caudillos gobernantes había pasado definitivamente a la historia y el ejército debería reconocer su divorcio de la política. Era el anuncio del advenimiento del civilismo y su aceptación como algo irreversible. En ese contexto anunció el retiro de numerosos jefes y oficiales para favorecer el ascenso

de la oficialidad joven.⁸ Con la profesionalización y la promesa de ascensos rápidos, el presidente buscaba neutralizar cualquier intento dentro de las fuerzas armadas en contra de Miguel Alemán (Medina 1979: 42).

El año 1946 marcó el proceso de la entrega del poder de los militares revolucionarios al poder civil. El general Ávila Camacho, veterano revolucionario y ayudante del general Cárdenas, eligió a Miguel Alemán, un joven político civil, como candidato presidencial del partido.

El 18 de enero de 1946, ante poco menos de 2 mil delegados, el recientemente creado Partido Revolucionario Institucional (PRI), adoptó la candidatura oficial de Miguel Alemán. Eran los tiempos del político-civil, pasando a un segundo plano el político-militar. Además, a 35 años de la revolución, era difícil encontrar un militar con experiencia de guerra, con la juventud y los méritos para asumir la presidencia. El propio Ávila Camacho, era más un civil habilitado de militar que un caudillo de la milicia (*Ibidem*: 5-10).

En la contienda electoral, además del civil Ezequiel Padilla, participaron dos generales. El general Agustín Castro, exsecretario de la Defensa Nacional en los últimos meses del gobierno de Cárdenas, por el Partido Nacional Constitucionalista; y el general Enrique E. Calderón, por el Partido Reivindicador Popular Revolucionario. Las dos candidaturas de estos militares fueron muy útiles para mantener la paz y la estabilidad; Castro, porque disfrutaba de simpatías entre los viejos generales, cuyo descontento con el civilismo podría presagiar peligros graves si se unía a la reorganización del ejército anunciado por Ávila Camacho; y Calderón dividía a las huestes Cardenistas y Henriquistas, atraía algunos cuadros que podrían haberse cargado a la candidatura de Padilla y mantuvo calmado a un grupo de ferrocarrileros (*Ibidem*: 85). Finalmente, las elecciones del 7 de julio de 1945 transcurren normalmente, en contraste con las pasadas elecciones de 1940.

⁸ Pasaron al retiro 598 generales y 464 coroneles; el número de jefes militares no sería fijo, se determinaría cada año.

La sucesión presidencial se convirtió en el acontecimiento predominante en la política mexicana. No nada más suponía el cambio de estafeta de una persona a otra, sino que conlleva la “renovación de la orientación política, dentro de los límites que prescribe la retórica revolucionaria, e incluso desviaciones más o menos bruscas con relación al pasado reciente...implica una distribución del poder y del prestigio por todo el país, un reacomodo de camarillas: quienes están cerca del nuevo presidente se aproximan a la cúspide, quienes no, descienden” (Peter 1981: 322). El ritmo de la vida política hasta el día de hoy se mide en sexenios. La transición del poder tiene un profundo valor simbólico. La transmisión pacífica del poder indicaba que el sistema estaba funcionando.

2.5 El pacto no escrito: la entrega del poder a los civiles

El pacto civil que existe en México hasta nuestros días se acordó en 1946, cuando los militares entregan el poder al primer presidente civil del siglo XX: Miguel Alemán Valdés (1946-1952). Este pacto se sustenta en dos reglas no escritas. Cuando Alemán recibió el mando que le ofrecían los generales de la revolución, lo hacía a cambio de un compromiso: el respeto absoluto a la institución castrense. En correspondencia a este compromiso se desprendió la segunda norma, pactada contra todas las tradiciones de los militares mexicanos desde que nació la república a inicios del siglo XIX: los militares respetarían a capa y espada ese poder civil (Benítez 2000: 16). Este pacto garantizó una serie de prerrogativas, que mantienen la independencia y la autonomía de las fuerzas armadas frente al poder civil y la sociedad misma, hasta nuestros días, y que serán analizadas más adelante en la presente investigación.

Los tres primeros años del gobierno de Alemán fueron definitivos para la construcción del sistema político mexicano que se venía formando paulatinamente desde finales de los años veinte. Definió un nuevo perfil político que excluiría de principio todo lo que no fuera idéntico a sí mismo, a lo que el presidente y sus allegados consideraban la interpretación de los postulados revolucionarios. Se

trataba de una modernización del autoritarismo que buscaba reafirmar la heredada ascendencia del poder ejecutivo, y sobre todo del presidente de la República, eliminar los saldos ideológicos y grupos del pasado reciente, y afinar el áspero nacionalismo que se recibía de anteriores ejercicios gubernamentales y asociarlo con el anticomunismo (Medina 1979: 93).

Había un elemento novedoso, hasta entonces desconocido en México, se trataba del elemento exterior que presionó a Estados Unidos para dar una pronta solución de las reclamaciones pendientes. La guerra fría, iniciada formalmente el 12 de marzo de 1947, concentraba la atención mundial: el macartismo y el anticomunismo estaban en boga por todo el hemisferio. En ese contexto histórico se promueven los planes militares regionales de los Estados Unidos. El gobierno de Alemán envía representantes a todas las reuniones que tocan el problema de la “defensa continental”. Sin embargo, las presiones de los sectores nacionalistas dentro y fuera de las fuerzas armadas mexicanas, impiden que el gobierno concerte algún acuerdo bilateral con los Estados Unidos en materia militar, como lo hacen los otros países latinoamericanos. Incluso, intervienen para que no se acepte la ayuda militar estadounidense (Boils 1975: 80).

Simultáneamente, el sexenio alemanista contempla la reestructuración de los cuadros de mando dentro del ejército y la fuerza aérea. En los niveles de oficialidad se abre camino a jóvenes oficiales de carrera, muchos de los cuales son recién egresados de las escuelas militares. Esta promoción de oficiales de nuevo cuño, ocasiona el desplazamiento de viejos militares cardenistas y nacionalistas dentro de las fuerzas armadas. Esta reestructuración de cuadros fue una suerte de segunda reforma militar. Las medidas efectuadas durante el alemanismo, aunque sin tener la intensidad y profundidad de las practicadas en los años veinte, dan también una nueva fisonomía al establecimiento militar. Otra señalada tendencia se encuentra en el notable aumento de egresados de las escuelas militares que salen a estudiar al extranjero, superando en número a los enviados durante la Segunda Guerra.

Para contrarrestar la fuerza del ejército, Alemán fortaleció al Estado Mayor Presidencial, creado en los tiempos de Cárdenas. Este cuerpo armado sirve de contrapeso institucional y asegura a los mandatarios lealtad en caso de presentarse una crisis que pudiese derivar en un golpe de Estado. Además tuvo como función el mantener un enlace más estrecho entre el ejecutivo y las fuerzas armadas.

Alemán se inclinó por el endurecimiento político. Tres fueron las líneas que puso en práctica: eliminación de la izquierda del elemento oficial; control del movimiento obrero mediante lo que se llegaría a conocer como el “charrismo”; y concesiones al liderazgo sectorial del partido oficial (Medina 1979: 2).

También inició la combinación de las funciones militares y policiales para fines de seguridad interna. De hecho, la represión militar se extendió, especialmente contra las organizaciones laborales independientes. Utilizó a las fuerzas armadas, junto con las fuerzas de seguridad civiles, para llevar a cabo las acciones que parecieran necesarias para garantizar el éxito de sus programas políticos y económicos (Camp 1991: 31).

Para los comicios presidenciales de 1952, los militares tenían muy claro qué conducta deberían seguir en la arena política nacional, aprendida a través de varias lecciones: *primera*, que los militares que tuvieran aspiraciones políticas las debían canalizar a través del partido oficial; *segunda*, no expresarían públicamente sus opiniones sobre problemas nacionales y de hacerlo sería para respaldar las declaraciones del presidente en turno o del secretario de Estado respectivo; *tercera*, la institución como tal quedó semicorporativizada al partido de Estado mediante un grupo militar de enlace con la presidencia y el partido dominante (Piñeyro 1999: 519).

A pesar de estas lecciones, en el marco de la sucesión presidencial de 1952, un grupo considerable de militares, entre los que se encontraban muchos veteranos de la revolución, apoyaban al general Miguel Henríquez Guzmán para que fuera candidato presidencial por el partido oficial, pero la candidatura oficial recayó en Adolfo Ruiz Cortines. Ante ello, el general Henríquez formó un frente electoral popular para hacer campaña abiertamente en contra del candidato oficial, a través de la creación de la Federación de Partidos del Pueblo (FPP). La estrategia instrumentada por Alemán en contra del general Henríquez incluyó licencias limitadas para sacar del activo a los militares que apoyaran la candidatura de Henríquez. Finalmente, la candidatura del general Henríquez no prosperó, y la FPP fue disuelta por la fuerza en febrero de 1954.

Por otro lado, se recompensó a los militares leales que impulsaron la candidatura de Ruiz Cortines. Por ejemplo, el general Alfonso Corona del Rosal fue gobernador de Hidalgo; los generales Jacinto B. Treviño y Rafael Melgar, fueron recompensados con una senaduría; y Rafael Sánchez Taboada, fue Secretario de Marina en el sexenio de Ruiz Cortines. Por largo tiempo, ningún militar buscó fuera de las filas del partido heredero del PNR, el PRI, alguna posición política. Esto empezó a cambiar a finales de los ochenta con la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD) que dio cabida a varios militares retirados.

Con la entrega del poder a los civiles en 1946, se dio una declinante y persistente representación militar en puestos políticos, lo que desde nuestra perspectiva, contribuyó a fortalecer la supremacía civil sobre las fuerzas armadas.⁹

El proceso gradual de eliminación del ejército como fuente de reclutamiento de las elites políticas iniciado en los años treinta, se acelera con Alemán. La desmilitarización en el reclutamiento de las elites se invirtió un poco con Ruiz

⁹ Durante más de un siglo, las fuerzas armadas fueron trampolín privilegiado para sus miembros quienes ocupaban los más importantes cargos públicos: Secretario de Estado, gobernador, diputado, senador, embajador o gerente de alguna empresa paraestatal. En 1885-88, albores de la administración porfirista, el 55 por ciento de los altos funcionarios eran militares. Su máxima histórica se dio en 1914 y en 1915, cuando este porcentaje alcanzó el 64 por ciento (Benítez 2000: 18).

Cortines. Pero a partir de 1958, el ejército ha ido decayendo como suministrador de personal para los puestos políticos a todos los niveles (Nagle 1979: 164).

Lo anterior se puede apreciar en la siguiente tabla, donde se ve una marcada disminución en los cargos ocupados por militares en el gabinete, gubernaturas y ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Tabla 1. Cargos políticos ocupados por militares

1935-2005

Administración	Gabinete %	Gubernatura %	Senaduría %	Diputación %
1935-1940	12	48	18	-
1940-1946	12	40	20	-
1946-1952	0	13	5	3
1952-1958	2	23	17	11
1958-1964	0	23	20	11
1964-1970	4	3	15	3
1970-1976	2	5	12	2
1976-1982	0	3	5	3
1982-1988	1	5	3	1
1988-1994	0	0	2	1
1994-2000	0	0	3	1
2000-2005	2	0	2	1

Fuente: (Camp 2005: 76).

Nota: Los gobernadores son colocados en la administración durante la cual fueron electos o designados, indicando así con mayor exactitud el periodo presidencial que les corresponde. Se excluyen del cuadro los titulares de las secretarías de Defensa Nacional y Marina.

Pero a pesar de la reducción de la representación militar en cargos políticos, la presidencia del PRI estuvo en manos de los militares por 18 años, de 1946 a 1964. Los generales Rodolfo Sánchez Taboada, Gabriel Leyva Velásquez, Agustín Olachea Avilés y Alfonso Corona del Rosal encabezaron el partido oficial. Piñeyro considera a este grupo de generales como sustituto del sector militar y enlace entre las fuerzas armadas y el aparato político-burocrático, para canalizar las demandas de la institución castrense. Además, mantuvieron una fuerte

representación en el Congreso de la unión y en los cuerpos de seguridad del Estado.

Al irse fortaleciendo el sistema político mexicano y sus instituciones, las funciones de las fuerzas armadas se concentraron en tareas y misiones tradicionales tanto en lo interno como en lo externo. Fue cuando se diseñaron los planes de defensa que mantienen las fuerzas armadas mexicanas hasta el día de hoy, especialmente sus misiones se centraron en el mantenimiento del orden interno.

Otro aspecto relevante a tomar en cuenta, es la disminución gradual del presupuesto militar. El hecho formal de la entrega del poder de los militares a los civiles, no se vio reflejada en una asignación mayor de recursos, como se aprecia en las siguientes tablas.

**Tabla 2. Presupuesto asignado a las fuerzas armadas por sexenio
1935-1973
(Pesos mexicanos)**

PERIODO Y PORCENTAJE DEL GASTO	TOTAL DEL PRESUPUESTO
1935-1940 Gral. Cárdenas 22.03	483.188,753
1941-1946 Gral. Ávila Camacho 18.85	707.665,236
1947-1952 Miguel Alemán 10.08	1,587.666,000
1953-1958 Adolfo Ruiz Cortinez 7.87	2,885.599,000
1959-1964 Adolfo López Mateos 6.92	5,015.824.000
1965-1970 Gustavo Díaz Ordaz 2.63	8,920.518,000
1971-1973 Luis Echeverría 1.86	6,717.642,000

Fuente: (Boils 1975: 103).

El historiador Edwin Lieuwen, asienta que el presupuesto militar de México, en los años veinte, correspondía a uno de los países más militarizados del mundo. En 1921 significó el 61 por ciento del gasto total del gobierno; en 1923 el 35 por ciento y tres años después el 25 por ciento. Posteriormente, entre los años treinta y los sesenta, se fue reduciendo desde un promedio de 22.03 por ciento del gasto durante el sexenio de Cárdenas, al 1.83 por ciento en los primeros años del gobierno de Echeverría (Benítez 2000: 21).

Analizando las cifras descritas, el periodo que marcó un presupuesto militar más bajo fue la década de los setenta. A partir de ese entonces, la década de los ochenta y noventa marca un pequeño aumento.

**Tabla 3. Presupuesto asignado a las fuerzas armadas por sexenio
1979-1989
(Porcentaje del gasto de gobierno)**

AÑO TOTAL	SEDENA	SEMAR
1979 1.89	1.40	0.50
1980 1.49	1.09	0.41
1981 1.68	1.30	0.39
1982 1.72	1.32	0.40
1983 2.05	1.58	0.48
1984 2.43	1.92	0.51
1985 2.81	2.10	0.71
1986 2.70	2.06	0.65
1987 2.66	1.99	0.67
1988 2.80	1.99	0.81
1989 2.85	2.14	0.71

Fuente: (Benítez 2000: 21).

2.6 La estabilización de las relaciones cívico militares

A medida que las fuerzas armadas fueron profesionalizándose y el sistema político se fortalecía, el país comenzó una fase de desmilitarización que continuó hacia finales de la década de los ochenta. Si el desafío del sistema político durante más de un siglo había sido el peso de los militares y la onerosa carga presupuestal que significaban, el logro superior de la revolución mexicana fue la disminución de la

influencia militar en el lapso de mayor estabilidad política, entre 1940 y 1980 (*Ibidem*: 17).

Benítez hace notar la correlación sobre el avance de la militarización en México: “cuando las instituciones del país logran por sí mismas, sin recurrir a la violencia, canalizar y resolver la conflictividad política, son momentos de reposo y profesionalización de las fuerzas armadas y el sistema político se desmilitariza. Cuando el PRI, comienza a envejecer, las tendencias a la inestabilidad aparecen en distintos segmentos y regiones del país y se recurre a las fuerzas armadas como factor de contención, de disuasión o de apoyo a otros cuerpos de seguridad, como en la década de los noventa” (*Ibidem*: 18-19). Las fuerzas armadas intervenían mientras se controlaba la emergencia, y regresaban a sus cuarteles una vez terminada. La intervención de las fuerzas armadas era a petición de las autoridades civiles, por lo que no se afectaron las relaciones cívico militares.

El ejército fue utilizado para hacer frente a diversos movimientos sociales, cuando las posibilidades de negociación y conciliación del sistema se agotaban. El cardenismo había dado al Estado un sistema de dominación de matices corporativistas, que facilitaba la implementación de un proyecto político más conservador y antipopular.

El régimen y las propias fuerzas armadas legitimaron la represión en la defensa de la soberanía nacional. Cada uno de los enemigos del régimen ponía en riesgo la llamada *unidad nacional* que fue impulsada desde el gobierno de Ávila Camacho, como el instrumento clave para impulsar el desarrollo del país. Los guardianes de esa *unidad nacional* fueron Gobierno, fuerzas armadas y partido oficial.

En ese entonces ningún actor político o social cuestionó la represión en contra de “los enemigos del sistema”, porque reconocían la legitimidad del régimen de la revolución, y de la propia “familia revolucionaria”. El trabajo de supresión de los enemigos de la revolución se facilitó mucho porque prácticamente todos los

actores políticos relevantes reconocieron de una manera u otra la legitimidad del régimen de la revolución, incluso la propia iglesia (Anaya 2000: 35-37).

Como se mencionó anteriormente, Miguel Alemán aprovechó la estructura de poder legada por los gobiernos que lo antecedieron para aplicar políticas contrarias a las clases trabajadoras y a los sectores sociales mayoritarios. Para ello se apoyó con las fuerzas armadas para sofocar huelgas y se retiró el reconocimiento gubernamental a ciertos sindicatos de izquierda. Cabe hacer notar que ésta no fue la primera vez que se recurrió al ejército. “En 1916, fueron reprimidas duramente por contingentes militares, las huelgas que estallaron en el Distrito Federal, bajo la dirección de la Federación de Sindicatos Obreros. Acciones similares cubrieron las fuerzas militares durante los regímenes posteriores a la revolución. Pero es en el alemanismo donde el uso indiscriminado y sistemático de la represión policiaco–militar toma auge. La represión se convierte en el principal medio de expresión del Estado frente a la insurgencia obrera y, en general, contra la independencia de las organizaciones laborales...” (Boils 1975: 78-79).

Al iniciarse el gobierno del presidente Ruiz Cortines (1952-1958), las características esenciales del sistema político mexicano estaban establecidas. El partido dominante se había convertido en el PRI; su fracción civilista se afirmaba después de haber excluido de su seno al sector militar en 1940, y haber quedado compuesto de tres sectores: el popular, el obrero y el campesino (Pellicer 1978: 7).

El gobierno de Ruiz Cortines continuó aplicando los mismos métodos que Miguel Alemán, focalizando la actuación de las fuerzas armadas en tareas o misiones de control interno. Durante su gobierno, las fuerzas armadas ocuparon el internado del Instituto Politécnico Nacional (IPN) de 1956 a 1958, hasta que el gobierno decidió cerrarlo tras un movimiento estudiantil. Ese último año se actuó militarmente contra movimientos sindicales de telefonistas y maestros de primaria y, ante una huelga de telegrafistas, el cuerpo de transmisiones de la Secretaría de

la Defensa Nacional (SEDENA) se encargó del servicio (Anaya 2000: 35-37). Se negociaba o se reprimía, pero no se toleraba.

A finales del gobierno de Ruiz Cortines e inicios del gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), las fuerzas armadas participaron en el control de la huelga del movimiento ferrocarrilero en 1958-1959. La importancia del movimiento ferrocarrilero no sólo se debió a que era una organización obrera que contaba con 60 mil miembros, sino también a la circunstancia de que fue el primer movimiento social proletario importante que llegó a poner en crisis al sistema político (Pellicer 1978:157). Para controlar el movimiento, la policía y el ejército actuó conjuntamente a arrestar tanto a dirigentes como a trabajadores. Los ferrocarrileros son detenidos por millares en el campo militar número uno, transformándose virtualmente en una prisión política (*Ibidem*: 210).

El ejército participó también en el control y represión del movimiento campesino encabezado por Rubén Jaramillo en Morelos. Perseguido por su permanente lucha a favor del reparto de tierras, mantuvo una larga resistencia armada en las montañas de Morelos, con el apoyo del Partido Comunista Mexicano. En 1958 el presidente López Mateos le brindó garantías para que dejara la lucha armada, y cuatro años más tarde, el 26 de mayo de 1962, en Xochicalco Morelos, fue asesinado junto con su familia, por la policía y el ejército.

Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) utilizó a las fuerzas armadas en 1965 para suplir con médicos militares a los médicos civiles que participaban en un movimiento demandando mejores condiciones laborales y profesionales. En el mismo año, el ejército ocupó los *campus* universitarios en Michoacán, Sonora, Tabasco y Sinaloa. Al final de esa década, la tropa fue utilizada para controlar crisis electorales en Mérida y Tijuana (Anaya 2000: 35-37).

Pero fue en 1968, cuando la represión de los movimientos sociales, utilizando a las fuerzas armadas, llega a su cúspide. En este periodo presidencial aparece la

lucha contraguerrillera instrumentada por las fuerzas armadas, principalmente en el estado de Guerrero, dándose un auge en la investigación político-policíaca para acabar con los disidentes políticos y sociales.

Por ello, las fuerzas armadas adquieren un papel más protagónico en la vida política nacional. Su poder se ve acrecentado ante la falta de capacidades de negociación y control social de la clase gobernante.

En julio de 1968, una escalada represiva contra manifestaciones estudiantiles con nulo o escaso contenido político, ocasionó que se aflorara el descontento de los jóvenes universitarios. Para septiembre, el litigio había desembocado en una agitación más abierta, constante y multitudinaria de la historia contemporánea de México. Sucedió las cosas pocos días antes de la Olimpiada de ese año, en una ciudad ocupada por corresponsales extranjeros ante los cuales el gobierno quería ostentar lo falso del progreso y la paz mexicanas. El 2 de octubre, el ejército y la policía acabaron con el movimiento por medio del terror y del encarcelamiento de sus líderes (Aguilar 1989: 222).

El conflicto de 1968 puso en evidencia los márgenes que limitan la capacidad efectiva de la rama civil dentro de la burocracia estatal, para mantener el control sociopolítico. Esto nos refiere al predominio de la rama civil de la burocracia política sobre la rama militar en el Estado mexicano, proceso debido a determinantes de orden estructural e histórico. La crisis de 1968 atrajo la atención general de la opinión pública hacia la presencia política de los hombres de uniforme (Boils 1975: 13).

Después de la represión en contra del movimiento estudiantil de 1968, aparentemente se volvió a una supuesta normalidad que otorgó mayores márgenes de maniobra para el régimen de la revolución. Pero el costo que pagaron los gobiernos civiles, fue el de otorgar mayores espacios de participación política a los militares en la toma de decisiones políticas para la permanencia del

sistema político mexicano, afectando el modelo de relaciones cívico militares que se había perfilado en el periodo posrevolucionario. A pesar que se dio una fuerte crisis política, no constituyó una crisis de hegemonía. Por tanto, la rama militar no estaba en condiciones reales de asumir el poder desplazando a la civil, pero sí fueron ampliando su participación en posiciones relacionadas con la seguridad (*Ibidem*: 86).

En este sentido, Camp sugiere que un cambio en los asuntos de seguridad nacional del régimen puede ser rastreado directamente hasta la plaza de Tlatelolco. Ahora los militares se involucran más activamente en las actividades de inteligencia política en contra de grupos subversivos que amenazaban la viabilidad del régimen. Se da también una estrecha colaboración entre la policía, especialmente de agentes federales y los militares (Camp 1991: 35).

Dentro de las filas castrenses hubo una gran inconformidad por la forma en que la autoridad civil había acabado con el movimiento estudiantil de 1968. Los militares, comprendiendo la magnitud del daño a su reputación institucional, demandaron un alto precio al gobierno como compensación. En el sexenio de Díaz Ordaz se dieron un mayor número de ascensos a los grados de general.

Durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), las Fuerzas armadas iniciaron un proceso de modernización, a través de la compra de armamento y aeronaves tipo caza. Además, impulsó acciones para mejorar el adiestramiento técnico, ampliando los programas de especialidad ocupacional militar, y construyendo nuevas instalaciones. También aumentó la participación de militares en programas de acción social. Aunque, a pesar de esas tendencias, los militares rápidamente aumentaron su presencia en asuntos de seguridad nacional, participando en el combate a los movimientos guerrilleros, con lo que confrontando obtuvieron un valioso entrenamiento de combate (*Ibidem* 36).

El momento que marcó el periodo de Luis Echeverría fue el llamado *jueves de corpus*, el 10 de junio de 1971. Ese día un grupo paramilitar llamado “Los Halcones”, dirigido, eso sí, por un coronel del ejército, Manuel Díaz Escobar y entrenado por militares, disolvió a garrotazos y tiros, una manifestación estudiantil en la Ciudad de México. El presidente Echeverría prometió que los culpables serían castigados. Fueron destituidos altos funcionarios, entre ellos el regente de la Ciudad, Alfonso Martínez Domínguez, aunque la investigación no se concluyó nunca y la ley no cayó sobre los culpables (Aguilar 1989: 248).

Echeverría llamó a los principales comandantes militares a una reunión especial en la cual les exigió su apoyo y lealtad, antes de hacer renunciar al regente y al jefe de la policía capitalina, además de ordenar el arresto del coronel Díaz Escobar (Anaya 2000: 38).

Además, utilizó la presencia del ejército cuando se realizaba algún acto público en contra del régimen, con el fin de intimidar e inhibir este tipo de movilizaciones. Realizaban labores de patrullaje y presencia, y no intervenían para dispersar alguna manifestación.

En síntesis, vemos cómo el régimen echeverrista recurre a medios de control sociopolítico, basados en procedimientos preventivos por sobre los de tipo represivo. No obstante, estos últimos son empleados frecuentemente, dado que la complejidad de los problemas sociales hace imposible que los remedios y paliativos de base preventiva sirva de antídoto a los conflictos sociales (Boils 1975: 92).

La crisis guerrillera de los años setenta llevó a sus últimos extremos el esquema de represión militar. En 1972, los militares intervinieron en conflictos agrarios en Puebla y Tlaxcala contra campesinos invasores de tierras. El ejército había ocupado militarmente el estado de Guerrero hacia 1974. Al siguiente año, en un operativo policíaco-militar, comandado por un teniente coronel del ejército,

comisionado como comandante de la policía judicial sonoreña, perecieron siete campesinos, lo que provocó una crisis política en Sonora. Igualmente, el gobernador de Oaxaca fue obligado a renunciar en 1977 por la federación, nombrándose al general Eliseo Jiménez Ruiz como sustituto, que en ese entonces era senador y que había combatido la guerrilla en dicha entidad federativa. De hecho, las fuerzas armadas controlaban la prensa y violaban sistemáticamente las garantías constitucionales de quienes se habían rebelado, pacíficamente o con las armas en la mano, contra el régimen (Anaya 2000: 38-40).

Durante el sexenio de Luis Echeverría se dio una etapa de transición entre el autoritarismo clásico del régimen priísta y la liberalización/democratización que inició la administración de López Portillo. “Los desajustes de la rama militar del régimen durante ese período deben estudiarse más a fondo, pues nos darían claves para entender la formación, socialización e ideología de los oficiales que hoy tienen bajo su mando a las fuerzas armadas” (*Idem*).

Desde los comienzos del régimen de Echeverría se había tomado conciencia de que el mantenimiento del régimen de la revolución dependía de forma decisiva de los militares. Situación más apremiante bajo condiciones coyunturales internas. A las fuerzas armadas había tocado realizar en el 68 el “trabajo sucio” para sofocar el movimiento. Si la crisis de aquel año mostraba condiciones de deterioro en el sistema político, los militares cargaron con la imagen del villano, en tanto que había sido el vehículo más contundente de la represión (Boils 1975: 88).

Durante la administración de López Portillo se creó un ambiente más favorable para cambios sustantivos dentro de las fuerzas armadas. *Primero*, se estimuló a que el ejército consolidara e incrementara su papel en el área de la seguridad pública al tomar en sus manos la protección de instalaciones vitales, incluyendo las petroleras. *Segundo*, se amplió la participación de los militares en la definición de la política de seguridad nacional. *Tercero*, se avanzó en la modernización de la

educación y del armamento. Y, *cuarto*, se dio más presencia pública a los militares.

Fue en el sexenio de López Portillo que se incrementa la participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, aumentando en el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado. La participación de militares en el combate al narcotráfico data de décadas atrás, como se verá en el capítulo siguiente.

Miguel de la Madrid consideraba a los militares como “la honesta y dedicada falange de la campaña antidrogas de México”, desplazando a la propia Procuraduría General de la República (PGR), caracterizada por los escándalos de corrupción y colusión con los cárteles de la droga. Esta decisión causó el crecimiento de la participación de los militares en asuntos de seguridad interna ¹⁰ (Anaya 2000: 34-40).

La lucha contrainsurgente marcó al ejército en los años setenta. Entonces, la experiencia de combate en la revolución había prácticamente desaparecido como elemento decisivo de las promociones militares. Su sustituto necesario era la experiencia antiguerrillera.

De La Madrid continuó con el apoyo a los militares quizá en algunos aspectos más intensamente que sus dos antecesores. La presencia pública de los militares se hizo más notable en los desfiles civiles, y el discurso presidencial incorporó términos tales como “piedra angular” de la estabilidad interna y “guardián” de la sociedad al referirse a los militares. El creciente papel de los militares en los programas antinarcóticos caracterizó su administración. Además, los conflictos

¹⁰ Lo anterior se facilitó por la buena imagen que tenían las Fuerzas armadas en los ochenta, comparada con otras instituciones civiles. Por ejemplo, cuando se preguntó a los mexicanos en unos comicios nacionales que identificaran a los individuos que más respeto merecían, eligieron a los padres, maestros y sacerdotes, eligiendo así indirectamente a la familia, la Iglesia y la escuela. Las personas que menos respeto merecían eran los jefes políticos, políticos, militares y banqueros. Sin embargo, cuando se pidió a los mexicanos que calificaran a las instituciones, independientemente de individuos u ocupaciones, los militares calificaron más positivamente que todas las organizaciones políticas [...] Algunos observadores consideran que los militares han fortalecido su imagen institucional por sus operaciones de rescate durante la erupción del volcán Chichonal y su campaña contra el tráfico de drogas (Alducin 1993: 176).

centroamericanos, y en particular en Guatemala, llevaron a que se estableciera una presencia militar más fuerte en la frontera sur y les dio a los militares una voz más influyente en cuestiones de política exterior.

Un hecho que afectó las relaciones cívico militares durante dicha administración, fueron los sismos de 1985 en la Ciudad de México. El gobierno de Miguel de la Madrid limitó la participación de los militares en tareas de rescate y emergencia durante dicha contingencia, lo que molestó a los mandos militares.

De la Madrid estabilizó las relaciones con las fuerzas armadas mientras que simultáneamente aumenta su presencia, pero la situación política se alteró radicalmente después de 1988, cuando dejó el poder. Él había podido restaurar algo de la influencia de la presidencia, perdida por su predecesor, aunque la legitimidad general del liderazgo civil había caído a un nivel tan bajo desde que fue formado el PRI.

En 1987 se fracturó el poder dentro del propio partido de Estado. Un grupo de dirigentes del PRI marginados por el delamadrismo, desafiaron la disciplina partidista. Encabezados por el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, y por el ex dirigente del CEN del PRI, dieron vida a la Corriente Democrática, que cuestionó públicamente la política económica de de la Madrid y solicitó mecanismos democráticos hacia el interior del partido.

La existencia de una corriente política organizada dentro del PRI, era un desafío mayúsculo a una de las reglas centrales del sistema político imperante: la subordinación de todo el aparato del partido de Estado a la disciplina impuesta por el presidente (Aguilar 1989: 282).

La Corriente Democrática abandonó el PRI y formó una fuerza de izquierda independiente para contender en las elecciones presidenciales, coalición denominada Frente Democrático Nacional. La oposición de centro derecha del

PAN, fue representada en este caso por Manuel J. Clouthier, que buscaba hacer efectiva la exigencia de sufragio efectivo y la democracia (*Ibidem*: 283).

En este contexto, el tradicional apoyo de las fuerzas armadas al partido oficial se fracturó. Muchos militares votaron por Cuauhtémoc Cárdenas (Anaya 2000:34-40). Incluso, en las casillas instaladas dentro de la SEDENA, el candidato de la izquierda ganó.

Lo que ocurrió fue que, a medida en que el régimen de la revolución fue perdiendo legitimidad, a la par de hacerse más compleja la relación entre los diversos sectores sociales y políticos, aparecieron incluso luchas políticas en el seno del régimen, esto fue muy claro ya en la década de los ochenta. Se fue fortaleciendo la oposición y se ensancharon los espacios para la crítica, y para la creación de un sistema de partidos creíble y competitivo.

El candidato “ganador”, Carlos Salinas de Gortari, llegó deslegitimado a la presidencia por el llamado “fraude patriótico” y la caída del sistema, operada por el Secretario de Gobernación Manuel Bartlett. Las consecuencias fueron muchas, pero para las relaciones cívico militares fueron mayores, ya que Salinas utilizó a las fuerzas armadas como un elemento importante en su nueva fórmula política.

Una vez descritos los elementos históricos que conformaron las relaciones cívico militares que conocemos hasta nuestros días, la investigación pretende en el siguiente capítulo, dar a conocer al lector el marco jurídico que rige a las fuerzas armadas en la actualidad, sus principales misiones y la sobreutilización de éstas en distintas tareas que salen de su competencia. Asimismo, describe las relaciones cívico militares en el gobierno foxista, destacando tres elementos principales: el incremento de la militarización del combate al narcotráfico y la seguridad pública, la transparencia y la rendición de cuentas en la institución castrense y el caso del general Gallardo.

CAPITULO III. LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES EN LA ACTUALIDAD.

E

l último capítulo busca dar el mayor número de elementos para comparar el caso mexicano con la tendencia seguida por otras fuerzas armadas en Latinoamérica, y tratar de definir el camino que deben seguir las fuerzas armadas mexicanas en el contexto histórico en el que se desenvuelven.

Como se manifestó desde un principio, la investigación no pretende agotar la totalidad de los elementos que integran las relaciones cívico militares en México, sino destacar las más importantes desde la visión del autor.

3.1 El marco jurídico de las fuerzas armadas mexicanas

Las fuerzas armadas mexicanas son una institución permanente y profesional, que tienen su marco jurídico principalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, y sus leyes orgánicas y de disciplina.

Respecto a su situación constitucional, el hecho de que tanto la Constitución de 1917 como el ejército de la revolución surgieran del mismo fenómeno de masas, implicó necesariamente que la institución armada no fuese concebible fuera de los marcos de la ley fundamental (Anaya 2000: 33). Es por ello que desde que se concibió la Constitución, una de las preocupaciones principales fue la de establecer controles legales a la actuación de las fuerzas armadas.

Es así que el artículo 73 fracción XIV de la Constitución mexicana otorga facultades al Congreso de la Unión, representado por las cámaras de diputados y senadores, 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.

Asimismo, el artículo 89 de la Constitución mexicana establece los controles sobre las fuerzas armadas donde se señalan las facultades y obligaciones del presidente, destacando las siguientes:

IV: “Nombrar, con aprobación del senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, la armada y fuerza aérea nacionales ...”

V: “Nombrar a los demás oficiales del ejército, armada y fuerza aérea nacionales con arreglo a las leyes...”

VI: “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 exterior de la Federación ...”

Por su lado, el artículo 129 de la Constitución señala que “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas.”

3.2 Las misiones de las fuerzas armadas

Las misiones de las fuerzas armadas se encuentran sustentadas en las leyes secundarias que norman su funcionamiento. En el caso del ejército y la fuerza aérea, su Ley Orgánica marca en su artículo 1° que *“El ejército y fuerza aérea mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:*

1. Defender la integridad, la independencia y la soberanía nacional;
2. Garantizar la seguridad interior;
3. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
4. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país;
5. En caso de desastres prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.”

Tabla 4. Las misiones de las fuerzas armadas



El artículo 2° del mismo ordenamiento legal establece que *“Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el ejército y la fuerza aérea mexicana, por sí o en forma conjunta con la armada o con otras dependencias de los gobiernos federales, estatales o municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.”*

Asimismo, el artículo 17 da facultades al secretario de la Defensa Nacional, de acuerdo con las instrucciones que reciba del Presidente, “de organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar y desarrollar las fuerzas armadas de tierra y aire”.

De la normatividad que regula la actividad que realizan las fuerzas armadas, formalmente se desprenden tres planes de doctrina militar: el DN-I, que es la preparación para la defensa externa; el DN-II, enfocado a garantizar la seguridad interna y la paz social; y; el DN-III, que busca proteger a la población en caso de desastres naturales (Benítez 2000: 23). Pero el entramado institucional con base en el que se desenvuelve la acción militar en el régimen político mexicano va más allá de un marco legal normativo, puesto que está conformado por una compleja interacción de reglas escritas y no escritas que han permitido preservar la estabilidad de los sucesivos gobiernos desde 1924 (Tirado 2002: 244).

La organización de las fuerzas armadas en los planes de defensa antes descritos, se fueron perfilando en el periodo posrevolucionario, aunque a través de las últimas décadas, el plan DN-II fue el que concentró el mayor número de recursos, en detrimento de los planes DN-I y DN-III.

Lo anterior se debe al concepto integral de seguridad que ha construido México a través de las décadas recientes, con base en su realidad histórica, geopolítica y socioeconómica. Éste se sostiene en cuatro elementos: 1) la política exterior y sus doctrinas de no intervención, autodeterminación de los pueblos y búsqueda de la solución pacífica de las controversias; 2) la doctrina de defensa, basada en los tres planes DN-I, DN-II y DN-III antes descritos; 3) el diseño de políticas gubernamentales que logren el desarrollo socioeconómico del país; y 4) la gobernabilidad bajo un sistema democrático de gobierno, que garantice la convivencia pacífica entre los mexicanos (Benítez 1999: 475).

En el caso del Plan DN-I, enfocado a defender la integridad, independencia y soberanía de la Nación, México cuenta con una ubicación geopolítica privilegiada, ya que no tiene un enemigo potencialmente hostil. Los Estados Unidos y Cuba, son los países que tienen fuerzas armadas mejor equipadas y con mayor potencial bélico que las mexicanas, pero que gracias a las relaciones bilaterales de la diplomacia mexicana, no se les considera una amenaza militar contra la Nación.

Por su parte, Guatemala, que cuenta con un ejército poderoso en la región, no se ve tampoco como una amenaza militar; Belice nunca lo ha sido y países como Honduras, Nicaragua y El Salvador, difícilmente intentarían una incursión armada en contra de México (Benítez 2000: 23).

Además, de presentarse alguna amenaza militar, el país estaría bajo el manto protector y hegemónico de la principal potencia militar del mundo: Los Estados Unidos, que por cuestiones geoestratégicas y militares no permitiría una agresión armada contra México.

A lo anterior se suma que en la actualidad, la seguridad de una Nación pocas veces está vinculada con la guerra entre Estados, sino con amenazas relacionadas directamente con el bienestar ciudadano, incluyendo asuntos de recursos naturales, medio ambiente y demografía, como lo describimos en el capítulo I de la presente investigación (Diamint 1999: 37).

Por su parte, la armada de México, que cuenta con una doctrina militar similar a la del ejército y fuerza aérea, concentra sus misiones en el plan DN-I, puesto que tienen la importante misión de preservar la soberanía, la integridad territorial y los intereses marítimos nacionales; proteger las instalaciones estratégicas y los recursos naturales; controlar el tráfico marítimo con el fin de proporcionar seguridad a los buques que navegan en aguas jurisdiccionales; así como mantener el Estado de derecho y el orden público (Secretaría de Marina 2005: 16).

Con relación a esta última misión, la armada de México ha incrementado su participación en la guerra contra el narcotráfico, logrando resultados relevantes.

Específicamente el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Armada de México, la define como una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.

Su artículo 2° define las funciones de la armada de México, destacando las siguientes:

1. Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado mexicano;
2. Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva;
3. Proteger instalaciones estratégicas del país en su área de jurisdicción;
4. Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia, aplicando los planes institucionales de protección civil, en coordinación con otras autoridades;
5. Garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas con el combate al terrorismo, contrabando, piratería en el mar, robo de embarcaciones pesqueras, artes de pesca o productos de ésta, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos.

Ahora bien, en la actualidad la actuación de las fuerzas armadas se da en el marco del Plan DN-II, que cabe aclarar que no existe un plan equivalente en la mayoría de las fuerzas armadas en el mundo, puesto que éste implica considerar a segmentos de la población como “enemigos”, y por lo tanto tener que combatirlos. Incluso en el caso de la armada de México, se ha dado un proceso

gradual hacia el Plan DN-II, a través del entrenamiento militar y la compra de equipo enfocado al combate al narcotráfico.

En el caso del Plan DN-II y sus principales misiones, lo que está en la mesa de discusión actualmente son tres puntos específicos:

1. Su participación en la lucha contra el narcotráfico, en la que se presentan problemas de ineficacia y corrupción;
2. Su apoyo a cuerpos de seguridad pública, por la misma ineficacia a la que se suman violaciones a los derechos humanos; y
3. Sus actividades de contrainsurgencia, donde se registran también violaciones a los derechos humanos en las operaciones militares y por el trato que se da a la población civil (Benítez 2000: 25-27).

Estos puntos son claves para entender el sustento de las relaciones cívico militares en la actualidad, puesto que las fuerzas armadas se ven cada vez más sobreutilizadas en un sinfín de nuevas misiones, ante la ineficiencia de las autoridades civiles que no pueden mantener la estabilidad política y, por lo tanto, no pueden concentrar sus esfuerzos como otras instituciones castrenses en otros países, para impulsar su profesionalización y modernización.

La importancia que se da al Plan DN-II se aprecia en la propia división territorial del ejército, impulsada desde el término de la revolución mexicana. En la actualidad el ejército está organizado en 12 regiones, 45 zonas militares y 23 guarniciones (Ver anexo). En ellas se agrupan 101 batallones de infantería, 24 unidades de caballería motorizada, 8 unidades de artillería, 25 compañías de infantería encuadradas, el primer cuerpo del ejército con 3 brigadas estratégicas para operaciones inmediatas, 2 brigadas ligeras de infantería, un cuerpo de policía militar y un cuerpo de fuerzas especiales formados por 8 batallones.

Lo anterior descrito se puede apreciar en los siguientes mapas que ejemplifican de manera gráfica la división territorial militar, en regiones y en zonas militares. En el caso de las zonas militares, el mapa disponible en la página web de la SEDENA sólo contiene 44 zonas, ya que no incluye la 45 zona militar ubicada en Nogales Sonora, creada recientemente.

DIVISION TERRITORIAL POR REGIONES



Fuente: www.sedena.gob.mx. Fecha de consulta enero de 2006

DIVISION TERRITORIAL POR ZONAS



Fuente: www.sedena.gob.mx. Fecha de consulta enero de 2006

Para dar un ejemplo de cómo el ejército se organiza para garantizar la seguridad interior, basta con analizar el caso del estado de Chiapas. En dicha entidad federativa se concentra un importante número de fuerzas militares, representadas por la VII Región Militar, con sede en Tuxtla Gutiérrez, la capital estatal, que abarca también parte del estado de Tabasco y está integrada por cinco zonas militares. En Chiapas se encuentran tres: la 31 zona militar, con sede en Rancho Nuevo, Municipio de San Cristóbal de Las Casas; la 36, en Tapachula; y la 39, en Ocosingo. La VII región militar abarca también la 30 zona militar ubicada en Villahermosa; y la 38, en Tenosique, Tabasco. Cabe señalar que las 38 y 39 zonas militares fueron creadas después del levantamiento zapatista. Únicamente Veracruz y Chiapas son los estados que cuentan con tres zonas militares, la

mayoría de las entidades federativas cuentan con una, y en algunos casos con dos (Sierra 2000: 66-67).

Por su parte, la armada se organiza en seis regiones navales, una mitad en el Pacífico y otra en el Golfo de México y el Caribe; y la fuerza aérea en tres, al centro, norte y sur del territorio.

Finalmente, el Plan DN-III, "es el instrumento operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del ejército y fuerza aérea mexicanos para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre". Se trata del instrumento rector a nivel nacional del cual se desprenden los planes particulares en cada nivel de mando, mismos que deben denominarse únicamente planes de auxilio a la población civil ante desastre (www.sedena.org.mx Fecha de consulta: Agosto de 2006).

Este plan fue elaborado y aplicado en 1966 como consecuencia del desbordamiento del río Pánuco y en los sismos del 19 de septiembre de 1985. Es una de las misiones militares más apreciadas por la población civil, puesto que son las fuerzas armadas las que tienen el mejor entrenamiento, organización y despliegue para hacer frente a emergencias por huracanes, sismos, incendios o inundaciones.

El Plan DN-III ha tenido un impacto internacional, puesto que elementos de las fuerzas armadas han participado en auxilio de la población civil ante diversos desastres naturales, como por ejemplo, en Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador ante los destrozos que causó el huracán Mitch en noviembre de 1998; en Venezuela en diciembre de 1999, cuando fue afectada por graves inundaciones; y más recientemente, en un hecho sin precedentes, envió tropas a territorio estadounidense ante la destrucción causada por el huracán Emily. La SEDENA llamó a este tipo de misiones como de "ayuda humanitaria", argumentando que la aplicación del Plan DN-III sólo se da en territorio nacional.

En el marco de este plan, se desarrollan diferentes acciones cívicas a favor de la población. Una es transparente, porque allega recursos y servicios básicos a comunidades rurales remotas, como la reparación de caminos y escuelas; acciones de alfabetización; campañas contra plagas y epidemias; apoyos para la realización del censo de población; brigadas médicas, dentales y veterinarias; distribución de agua potable; apoyos que correspondería legalmente garantizar a las dependencias federales, estatales o municipales, pero por su incapacidad o falta de recursos no las cubren. Y la otra, un tanto encubierta porque sirve para realizar labores de inteligencia militar, pues gracias a su presencia en todos los rincones del país, permite recopilar información privilegiada sobre la condición de esas poblaciones, el grado de descontento social y la potencialidad de violencia en esas localidades (Sierra 2000: 64).

En las tareas de inteligencia juegan un papel muy importante los cuerpos de defensas rurales, formadas después de la revolución mexicana para coadyuvar a la pacificación del país, y que tienen presencia en los municipios más remotos de nuestro país.

El hecho de que las fuerzas armadas participen en un sinnúmero de tareas de competencia civil como las descritas en el párrafo anterior, muestra la incapacidad institucional del gobierno para allegar los servicios básicos y de infraestructura, principalmente en las zonas rurales del país.

3.3 La integración de las fuerzas armadas mexicanas

Como se menciona en el marco constitucional, las fuerzas armadas están integradas por el ejército, la fuerza aérea y la armada de México. El ejército es indiscutiblemente la fuerza militar más importante en el país, si tomamos en cuenta el número de efectivos y el presupuesto con el que cuenta, en comparación con sus contrapartes.

Estructuralmente, las fuerzas armadas mexicanas se encuentran divididas en dos secretarías de Estado: por un lado, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), que conjunta al ejército y a la fuerza aérea, lo que impide a esta última tener autonomía en su funcionamiento y organización; y por el otro, la Secretaría de Marina (SEMAR), que cuenta con la armada de México. El hecho de que no exista un ministerio de defensa único en México, con un estado mayor conjunto integrado por las fuerzas armadas con un mismo nivel de importancia, es un caso especial en comparación con otras fuerzas armadas en el mundo.

En el caso de la armada, aunque nuestro país cuenta con más de 10 000 kilómetros de litorales, México no cuenta con una fuerza de defensa naval importante, en virtud de que históricamente las características del aparato militar se orientaron al control interno, por lo que la armada de México ha sido relegada a un plano secundario como fuerza militar.

Como se puede observar, la fuerza aérea, como la armada de México desempeñan un papel secundario frente al ejército, por lo que éste último se sitúa como la base de las fuerzas armadas mexicanas. Es también la corporación militar que históricamente ha tenido un mayor peso político y militar, con respecto a las otras dos.

La importancia de la SEDENA frente a la SEMAR, se puede apreciar en la asignación presupuestal. Por ejemplo, en el ejercicio presupuestal 2006, la SEDENA obtuvo tres veces más presupuesto que la SEMAR, además de que del año 2000 al 2006, el presupuesto de la SEDENA ha crecido un 19.1%, mientras que en el mismo periodo, el presupuesto de la SEMAR sólo creció un 6.3%.

La tendencia del gasto militar ha estado determinada por la tarea del gobierno mexicano de mantener la seguridad interna. Hacia este objetivo han sido dirigidos los proyectos de modernización castrense, la compra y renovación de

armamento, la educación y entrenamiento militar y la creación de nuevas unidades militares, especialmente para la lucha en contra del narcotráfico y la contrainsurgencia.¹

**Tabla 5. Presupuesto asignado a las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina
(Millones de pesos)**

2000-2006

AÑO	SEDENA	SEMAR	TOTAL
2000	20,830.5	8,396.8	29,227.3
2001	22,317.9	8,813.8	31,131.7
2002	22,705.4	8,518.5	31,223.9
2003	22,831.4	8,889.1	31,720.5
2004	23,332.7	8,488.2	31,820.9
2005	24,002.1	8,636.4	32,638.5
2006	24,818.2	8,930.1	33,748.3

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

¹ Para conocer en detalle la evolución del presupuesto militar, ver Sierra, Jorge Luis, "El gasto militar mexicano", en *Siempre lejos, siempre cerca, las fuerzas armadas en México*, México, Global Exchange, Ciepac y Cencos, 2000, pp. 57-72.

Aunque tomando en cuenta el Atlas comparativo de la defensa en América Latina publicado por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), México es el país de América Latina que destina el menor porcentaje de su producto interno bruto (PIB) a las fuerzas armadas, con 0.43 por ciento, en tanto Colombia es el país que destina un mayor porcentaje con un 3.67.

Tabla 6. Presupuesto destinado a las fuerzas armadas respecto al PIB en América Latina

PRESUPUESTO DE DEFENSA 2005			
País	Moneda local	US\$	% PIB
Argentina	5.049.988.557	1.715.309.645	1,13%
Bolivia	1.466.270.057	204.036.717	2,18%
Brasil	32.327.994.037	11.048.842.136	1,84%
Chile	2.019.073.885.834	3.312.530.808	3,54%
Colombia	8.197.730.294.974	3.118.804.941	3,28%
Ecuador	1.095.934.898	1.095.934.898	3,67%
El Salvador	106.033.230	106.033.230	0,67%
Guatemala	1.000.793.610	121.573.780	0,47%
Honduras	933.451.200	51.093.259	0,69%
México	32.638.593.870	2.891.961.342	0,43%
Nicaragua	565.369.244	35.643.193	0,80%
Paraguay	359.851.738.159	59.936.741	0,86%
Perú	3.584.784.891	1.042.093.453	1,54%
República Dominicana	7.838.390.000	195.887.268	1,01%
Uruguay	5.248.467.000	163.846.669	1,36%
Venezuela	3.357.314.321.318	1.780.597.674	1,66%

Fuente: Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina*, Buenos Aires, RESDAL y SER en el 2000, 2005, p. 36.

Como se puede apreciar en la tabla, México es superado en gasto militar sólo por Brasil, Chile y Colombia, pero lo cierto es que esa cantidad representa para México un porcentaje inferior al PIB.

Otro indicador sobre la importancia de la SEDENA frente a la SEMAR, es la evolución histórica de los elementos militares, cuyo principal incremento se aprecia en el personal que integra la SEDENA, que en su mayoría pertenecen al ejército. Pasó de 151,178 efectivos en 1990, a 194,143 en el año 2005; mientras la armada de México, pasó de 41,816 elementos en 1990, a 55,500 en 2005. En el primer caso, se trata de un aumento de efectivos que responde a las múltiples tareas en los ámbitos de la seguridad nacional, interior y pública, que las autoridades civiles han encomendado principalmente al ejército, mientras que la armada de México, muchas veces enfrenta problemas de escasez de personal en todos sus cuerpos y servicios.

Tabla 7. Evolución histórica de los elementos que componen las fuerzas armadas mexicanas 1990-2005

AÑO	1990	1995	2000	2005
SEDENA	151,178	172,753	183,296	194,143
SEMAR	41,816	53,128	55,689	55,500
Total	192,994	225,881	238,985	249,643

Fuente: Elaboración propia con datos de informes presidenciales de cada año reportados.

3.4 La interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La creciente participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y combate al narcotráfico, ha causado diferencias entre diversos actores políticos y las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos.

En marzo de 1996, diputados integrantes de la fracción parlamentaria del PRD, de la LVI legislatura, promovieron una interpretación del artículo 129 Constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La resolución del máximo órgano jurisdiccional, validó la participación de las fuerzas armadas en auxilio de las autoridades civiles, sin necesidad de declarar la suspensión de garantías individuales, previstas para situaciones extremas en el artículo 29 Constitucional, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de las fuerzas armadas con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.²

La SCJN, consideró lo siguiente:

- El artículo 129 Constitucional, que restringe el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles, no implica que el ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles; dicho precepto está dirigido a establecer que, cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar, ésta pueda actuar en apoyo de las autoridades civiles.
- En tiempos de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin interferir en su esfera de competencia.

² Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, México, 5 de marzo de 1996.

- En nuestro sistema jurídico el ejército, la fuerza aérea y la armada de México son competentes para intervenir en labores de seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales, entre otras actividades.
- Las fuerzas armadas se encuentran al servicio de la sociedad mexicana no sólo porque sus misiones generales están íntimamente vinculadas hacia su seguridad, sino porque ello implica el respeto a las garantías individuales de los gobernados.
- La actuación del ejército, la fuerza aérea o la armada de México no está condicionada al estallido de una guerra o suspensión de garantías individuales, puesto que como fuerzas públicas están facultadas por la Ley Fundamental de la República para salvaguardar la seguridad interior.
- Están constitucionalmente facultadas para apoyar al poder ejecutivo federal en sus atribuciones, de acuerdo con la Carta Magna, ya que dentro de sus funciones relacionadas con la disciplina militar, a las que se refiere el artículo 129 Constitucional, se encuentra la de auxiliar a las autoridades civiles cuando por las circunstancias del caso requieran de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la Nación.
- Las fuerzas armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio de las autoridades civiles, siempre y cuando se solicite expresamente su apoyo.
- La experiencia que se ha tenido en la comunidad mexicana sobre la presencia del ejército en tiempo de paz constituye un hecho notorio, demostrando que las funciones de la disciplina militar han ido desde el apoyo a la sociedad civil en caso de desastres naturales, hasta la reforestación de áreas verdes, funciones sanitarias y de salud pública general y de vigilancia y custodia de los bienes nacionales.
- Las fuerzas armadas realizan labores que por su naturaleza sólo ellas pueden efectuar en apoyo a autoridades civiles; su capacidad de organización, la disciplina, sus valores y otra serie de factores les permiten enfrentar determinadas circunstancias.

- Se deduce que no sólo es constitucional su participación en auxilio o apoyo de las autoridades civiles, sino necesaria para salvaguardar el orden jurídico emanado de la ley fundamental.

De los razonamientos anteriores, la SCJN emitió seis tesis jurisprudenciales, que al pasar de cinco e ir en el mismo sentido, adquirieron el carácter de jurisprudencia de observancia obligatoria.

34/2000.- Tratándose de seguridad pública, toda autoridad tiene dos claras limitaciones: no vulnerar las garantías de las personas y no rebasar las atribuciones que la ley les confiera.

35/2000.- El Estado mexicano a través de sus tres niveles de gobierno, debe coadyuvar a lograr los objetivos de la seguridad pública, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones impescindibles para gozar de las garantías que la Constitución confiere a los gobernados.

36/2000.- Es constitucionalmente posible que el ejército, la fuerza aérea y la armada, aún en tiempo que no se haya decretado la suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo a las autoridades civiles en tareas de seguridad pública.

37/2000.- Las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando exista una situación que ponga a la sociedad en grave conflicto o peligro.

38/2000.- Las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, en materia de seguridad pública, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen.

39/2000.- La participación de los secretarios de defensa nacional y de marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública no viola el artículo 21 constitucional (Secretaría de la Defensa Nacional 2005: 23-24).

Con estas tesis queda legitimada la intervención militar en funciones relativas a la seguridad interior o de policía en el territorio nacional, definiendo que las fuerzas armadas estarán sometidas a la autoridad civil y acudir a su llamado cuando sea

necesario y justifica la participación de los militares en el Consejo Nacional de Seguridad Pública ³ con el fin de lograr una mejor coordinación con las autoridades civiles. Para ello no se requiere de ninguna autorización del Congreso, ni de legislación alguna.

La utilización de las fuerzas armadas en tareas de vigilancia y preservación del orden interno es una de las responsabilidades en materia constitucional, como lo interpretó la SCJN, “el problema viene cuando ante las reiteradas indecisiones, imprecisiones e improvisaciones de la autoridad civil, es cuando se decide echar mano de los militares para enfrentar a la delincuencia...y ése es, en efecto, uno de los objetivos estratégicos estadounidenses: que nuestras fuerzas armadas latinoamericanas evolucionen en policías nacionales para que el papel más relevante de seguridad continental, es decir, hacer frente al terrorismo y al narcotráfico, sea una responsabilidad exclusiva de las fuerzas armadas de aquel país” (Oliva 2005).

En este sentido, las facultades otorgadas por la SCJN a las fuerzas armadas han sido motivo de preocupación de organismos internacionales de derechos humanos. Como ejemplo podemos destacar el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre la situación de los derechos humanos en México, en el que señala que:

“401. Ante la presencia de un acontecimiento que amenace gravemente de manera fundada la seguridad interior o exterior de la federación, las fuerzas armadas en el marco de los estándares internacionales aceptados, deben adoptar las medidas necesarias en el campo militar, respetando las garantías individuales que establece la Constitución, las cuales sólo podrán ser suspendidas de cumplirse los extremos previstos en el artículo 27 de la Convención Americana ⁴ y en el ordenamiento constitucional.

³ El caso del Consejo Nacional de Seguridad Pública se tratará más adelante en la presente investigación.

⁴ **Artículo 27. Suspensión de Garantías.** 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida

402. Sobre el particular hay que recalcar que las fuerzas armadas deben respetar los límites de su competencia que fija la propia Constitución, particularmente en su artículo 129 que dispone: "En tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar" (CIDH 1998: 46).

El caso de involucrar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y acciones contra el narcotráfico no es privativo de nuestro país. Como se observó en el capítulo I es parte de la política de seguridad impulsada por los Estados Unidos en los últimos años, como se puede apreciar en la tabla siguiente:

y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. 3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión (Convención Americana de Derechos Humanos. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969, vinculación de México: 24 de marzo de 1981).

Tabla 8. Las misiones de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública en América Latina

País	Superposición de militares y policías	Superposición aceptada legalmente	Control militar de las policías
Argentina	N	N	N
Bolivia	S	S	S
Brasil	S	S	S
Colombia	S	N	S
Ecuador	S	S	S
El Salvador	N	N	N
Honduras	N	N	N
México	S	S	S
Nicaragua	N	S	S
Perú	S	S	S
Uruguay	N	N	N
Venezuela	S	S	S

Fuente: (Diamint 1999: 18).

Como se puede apreciar en la tabla, no todas las fuerzas armadas del continente participan en labores de seguridad pública, ni cuentan con el marco legal para hacerlo. En el caso de México, los militares sí realizan labores de seguridad pública, cuentan con un marco legal para hacerlo, y controlan un gran número de corporaciones policíacas.

La necesidad de interpretar la Constitución en materia de facultades y misiones de las fuerzas armadas, no hace más que manifestar que el marco jurídico que rige las relaciones cívico militares en México, se encuentra totalmente desactualizado.

Se trata de un marco establecido al término de la revolución mexicana, que sufrió ligeros ajustes a lo largo de los años pero que, básicamente, quedó establecido en los años treinta y que se encuentra rebasado por las nuevas circunstancias (Rocha 2002: 305). Dicho marco jurídico debe ser reformado para establecer los límites en las relaciones cívico militares en el país. Dicha reforma debe ser

integral, abarcando desde la Constitución, hasta las leyes secundarias que rigen la actuación de las fuerzas armadas en México.

3.5 La imagen pública de las fuerzas armadas

El hecho de que el gobierno mexicano no haya enfrentado una gran resistencia social por el incremento de labores de seguridad pública y combate al narcotráfico por parte de las fuerzas armadas, se debe al amplio reconocimiento por parte de la sociedad a la institución castrense, lo que se puede apreciar en diversos sondeos y encuestas de opinión.

Siguiendo un sondeo reciente realizado por la consultora Mitofsky para medir el nivel de confianza en las instituciones mexicanas, de 13 evaluadas el ejército ocupa el segundo lugar con 7.7% de aceptación, lugar compartido con la Iglesia, sólo superadas por las universidades, con un 8.1%. Esta tendencia se ha repetido en varios estudios realizados por diferentes encuestadoras.

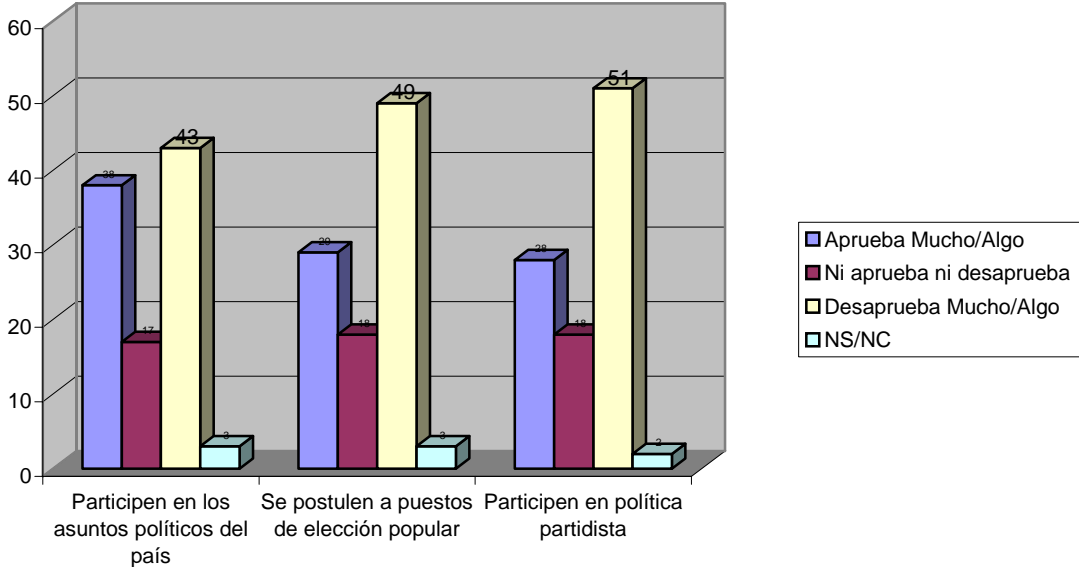
Por su parte, la Encuesta de Corrupción y Buen Gobierno, levantada en el 2001, el ejército obtuvo una calificación de 6.9, debajo de la familia y los maestros. La percepción de la gente es que el ejército es una de las principales instituciones que colaboran en la lucha contra la corrupción en el país. Esto, a pesar de que en los últimos años se han ventilado casos de corrupción hacia el interior de las fuerzas armadas.

En este mismo sentido, la Segunda encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas de la Secretaría de Gobernación, levantada en el 2003, revela que los médicos, el ejército y la iglesia son los depositarios de la mayor confianza ciudadana. En una escala del 1 al 10, los médicos obtuvieron una calificación de 8.2, el ejército y la iglesia compartieron la calificación de 8.1, mientras que la policía obtuvo la más baja: 6.2.

Un dato interesante que arroja la encuesta levantada por la Secretaría de Gobernación en 2003, es la percepción ciudadana sobre la participación en política de diferentes actores sociales y políticos. En el caso de los militares, 50% de los encuestados apoyaron su participación en política, mientras el 44% no estuvo de acuerdo y un 5% no contestó o no supo. En esta pregunta, las mujeres alcanzaron la primera posición con el 89% de aprobación, y los sacerdotes obtuvieron el más bajo promedio con un 21%. Esta tendencia se confirma en la encuesta nacional de vivienda sobre la imagen del ejército, de Ipsos Bimsa del 29 de septiembre de 2004, lo que se aprecia en el siguiente gráfico.

Gráfica1. Participación de los militares en política

¿Usted aprueba o desaprueba que los militares _____? ¿Mucho o poco?

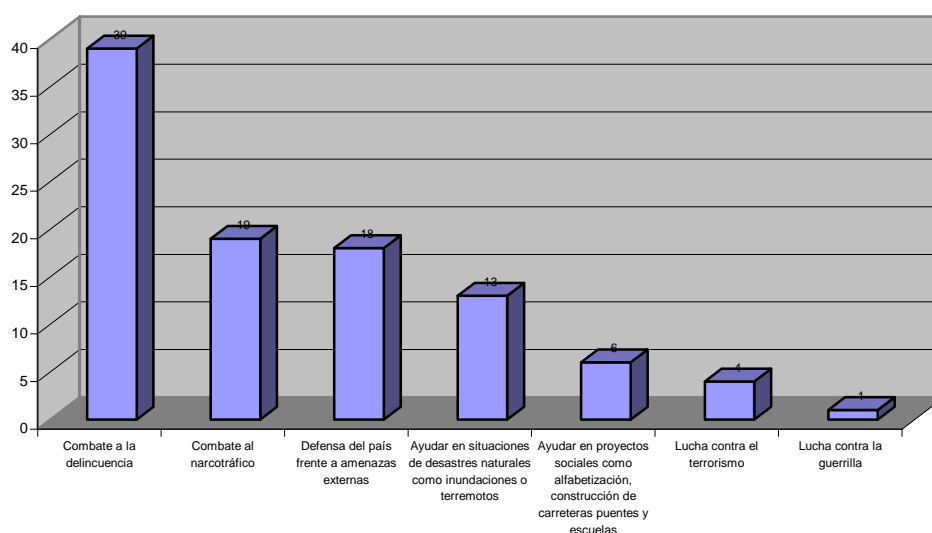


Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda sobre la imagen del ejército. Ipsos Bimsa, septiembre de 2004.

La misma encuesta refleja el apoyo de la población consultada, sobre la participación de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia y el narcotráfico, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Grafica 2. Prioridad del ejército

En su opinión, de la siguiente lista ¿cuál debe ser la prioridad número 1 del ejército?

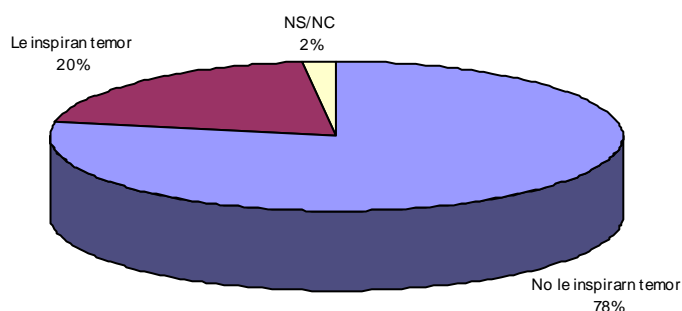


Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda sobre la imagen del ejército. Ipsos Bimsa, septiembre de 2004.

Finalmente, la encuesta mide la percepción de la ciudadanía sobre el temor que le inspiran los militares, arrojando los siguientes resultados:

Gráfico 3. Temor que inspiran los militares

En general ¿a usted los militares le inspiran temor o no le inspiran temor?



Fuente: Encuesta Nacional en Vivienda sobre la imagen del ejército. Ipsos Bimsa, septiembre de 2004.

Pero es necesario hacer una precisión. Las encuestas por lo regular se realizan en las principales concentraciones urbanas del país. Si estas mismas encuestas se aplicaran en la sierra de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, entidades con fuerte presencia militar, es seguro que los resultados no serían los mismos.

3.6 Los inicios de la sobreutilización de las fuerzas armadas

La creciente participación de las fuerzas armadas en las áreas de seguridad, inteligencia y justicia, es un proceso que ha venido incrementándose gradualmente desde la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. En el Programa Nacional de Desarrollo 1988-1994, se institucionalizó el uso de las fuerzas armadas en tareas contra la delincuencia organizada, especialmente en materia de combate al narcotráfico, iniciando un proceso gradual de militarización.

Oficiales del ejército, fuerza aérea y armada, unos en activo y otros retirados, ocuparon altos cargos en los cuerpos de seguridad pública.

La administración de Salinas empezó a manejar el combate al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional, legitimando la participación de las fuerzas armadas en dicha misión. En su discurso de toma de posesión ante el Congreso de la Unión, declaró que “El tráfico de drogas se ha convertido en un grave riesgo para la seguridad nacional y la salud de los mexicanos”, comprometiendo al Estado a combatirlo frontalmente. Lo anterior siguiendo las propuestas adoptadas por Reagan en 1986, que incluían la militarización del combate antinarco y la conceptualización del problema como de seguridad nacional, y no de salud pública, pobreza y educación.

Esta tendencia se facilitó en virtud de que la ideología de la revolución mexicana, el *nacionalismo revolucionario*, desempeñó durante mucho tiempo el papel de cohesionador y estabilizador del conjunto de la formación económico social mexicana, con un discurso sobre la defensa de la soberanía e independencia nacionales; pero a partir de la modernización neoliberal, dicha ideología entró en grandes contradicciones. Con ello surgieron inquietantes tendencias a subordinar la noción de soberanía nacional a las razones supuestamente superiores de la seguridad (Bartra 1990: 151).

Por primera vez se estableció una agenda de amenazas a la seguridad nacional y se creó un Gabinete de Seguridad Nacional,⁵ siguiendo el ejemplo del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. Asimismo, desapareció la Dirección Federal de Seguridad, y en su lugar se creó la Dirección General de Seguridad Nacional en el seno de la Secretaría de Gobernación, para posteriormente transformarse en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) (Sandoval 1999: 34).

⁵ El Gabinete especializado de Seguridad Nacional de la Oficina de la Presidencia, se integra por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y la Procuraduría General de la República. Diario Oficial de la Federación, México, 5 de junio de 1992.

Estratégicamente, el gobierno empezó a conceptualizar como sinónimo la seguridad pública con la seguridad interior, esta última función asignada a las fuerzas armadas en su ley orgánica, es lo que apoyó la creciente participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública.

Además, en la administración salinista se dan varios acontecimientos que afectaron el pacto cívico militar, y que facilitaron la mayor participación de las fuerzas armadas en diferentes frentes. Entre los más importantes se encuentran la rebelión indígena en Chiapas a inicios de 1994 y el derrumbe financiero a fines del mismo año; los asesinatos políticos del candidato presidencial oficial, Luis Donald Colosio Murrieta, y del dirigente del PRI, José Francisco Ruiz Massieu; además de la multiplicación de secuestros de importantes hombres de negocios y del crimen organizado en general.

Por si fuera poco, Salinas se caracterizó por sobreutilizar a las fuerzas armadas para dar golpes políticos que buscaron darle legitimidad a su gobierno, como la detención del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, en enero de 1989, por elementos militares; la detención de importantes narcotraficantes; y rompimiento de huelgas, como la de Cananea en Coahuila.

El gobierno de Ernesto Zedillo continuó con la política de sobreutilizar a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y combate al narcotráfico, facilitado por la descomposición de las instituciones de seguridad y justicia, principalmente de la Procuraduría General de la República (PGR).

En ese entonces se empezaron a elevar cada vez con mayor fuerza, voces desde la sociedad civil que alertaban sobre los riesgos de la creciente participación de las fuerzas armadas en tareas que no les competen; sin embargo, Zedillo marcó la tendencia a seguir en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000: “Fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano” (p. 9). Asimismo, en su documento rector para el

combate a las drogas señaló: “la Secretaria de la Defensa Nacional contribuyó a la reducción de la violencia generalizada del crimen organizado relacionado al tráfico de drogas, precursores químicos y armas, así como la intensificación de la búsqueda, localización y destrucción de plantíos”.

Zedillo creó desde el inicio de su administración el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) que integraría al CISEN y al Instituto Nacional contra las Drogas. Además, esta instancia se apoyaría sustancialmente en las secretarías de Gobernación, Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, así como la PGR y las procuradurías de los estados. El Consejo sería presidido por el presidente de la República.

En materia de seguridad pública, en diciembre de 1995 promulgó la Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que pone en la cúpula a las secretarías de la Defensa Nacional y Marina.

En estas dos últimas instancias se dio una gran importancia a las fuerzas armadas en la definición no sólo de las políticas de defensa, sino en el diseño de las políticas de seguridad pública.⁶ Además, las fuerzas armadas fortalecieron los mecanismos de cooperación para el intercambio de información con otras instituciones, así como el desarrollo de actividades conjuntas. Recayeron en las fuerzas armadas diversas responsabilidades, como la profesionalización, el adiestramiento y la evaluación policial en todo el país.

⁶ En los últimos diez años, se ha incrementado gradualmente la participación de militares en la definición de la política de seguridad. Los secretarios de la defensa nacional y marina, otros mandos castrenses de menor jerarquía, participan de manera relevante en las instancias y estructuras creadas para este fin. Participan activamente en el Gabinete de Seguridad Nacional, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en la PGR y la PFP (Sierra 2000: 59-60). Los militares han tenido en sus manos tradicionalmente, la definición de las políticas de seguridad nacional, las amenazas de riesgo y los mecanismos para asegurar los intereses nacionales, lo que muchas veces no refleja el sentir de todos los actores políticos y sociales del país. Asimismo, definen la política de defensa, que abarca desde la doctrina militar, el ejercicio presupuestal y la compra de equipo, los programas de capacitación y adiestramiento, el reclutamiento militar, entre las más importantes. La definición de la política de defensa recae directamente en manos militares sin la mínima intervención de las autoridades civiles, haciendo valer su total autonomía y la falta de un control civil democrático. Es necesario recordar, que en contra de esto, en varios países latinoamericanos, las autoridades civiles y la sociedad civil, tienen un papel muy importante en la definición de sus políticas de defensa.

Fue durante esta administración, que el entonces secretario de la Defensa Nacional, el general Enrique Cervantes Aguirre, impulsó un plan de defensa que reestructuró territorialmente a las fuerzas armadas para fortalecer su participación en la lucha antinarcoóticos e impulsó el Programa de Desarrollo del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, para hacer frente a los desafíos del siglo XXI. Diez fueron los objetivos buscados por Cervantes para modernizar al ejército y fuerza aérea en ese entonces.⁷ Dicho programa se apegaba en varios aspectos a las directrices marcadas por los Estados Unidos para los ejércitos latinoamericanos, como se abundó en el capítulo I de la presente administración.

Otro hecho relevante para nuestra investigación es la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP). El gobierno del presidente Zedillo, ante el problema de la inseguridad pública que "...ocupa hoy la más alta prioridad en las tareas del Gobierno Federal y se coloca como tema central en la agenda de seguridad nacional, por los riesgos que conlleva a la viabilidad del proyecto de país que los mexicanos quieren", creó la PFP con la misión de "Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a las leyes y a los derechos humanos de las personas".⁸

Oficialmente, la PFP nace el 4 de enero de 1999, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y de la fusión de siete mil elementos de la policía federal de caminos (antes dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes); de la policía fiscal (anteriormente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); de la policía migratoria (que dependía del Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación); y del CISEN.

⁷ 1) Organización del ejército en pequeños comandos altamente sofisticados, con gran movilidad, precisión y eficacia; 2) Conformación de un verdadero sistema de inteligencia militar; 3) Establecimiento de las bases para la creación futura de un órgano unificado que coordine las acciones de la fuerza aérea, la marina y el ejército; 4) Realización de operaciones conjuntas con la Armada de México pues las últimas se llevaron a cabo en 1964; 5) Desarrollo de la fuerza aérea, proveyéndola de nuevo equipo; 6) Adquisición de armamento y equipo sofisticado; 7) Revolución tecnológica e informática dentro de las fuerzas armadas; 8) Creación de escuadrones de fuerzas especiales dotados de equipo y armamento sofisticados en cada región militar, con particular énfasis en Chiapas y Guerrero; 9) Incorporación de civiles a la nómina del ejército; 10) Redefinición radical del concepto de seguridad nacional asumida por la jerarquía castrense (Benítez 2000: 27).

⁸ <http://www.ssp.gob.mx>

Pero principalmente incorpora cinco mil elementos provenientes de la Tercera Brigada de la Policía Militar, que pasaron a formar parte de la Coordinación de las Fuerzas Federales de Apoyo de la PFP, con el objeto de intervenir para restablecer el orden público, el manejo de crisis, la protección de personas y propiedades públicas, la vigilancia de instalaciones estratégicas, así como operaciones antiterroristas.

La PFP siguió el patrón militar para organizarse, ya que su estructura y organización se hicieron a imagen y semejanza de la SEDENA; incluso cuenta con un estado mayor y los grados se asemejan a los de los militares. Desde su nacimiento ha estado encabezada por militares o marinos en activo o retirados. Además, el proceso de incorporación de marinos o militares a sus filas ha sido constante hasta nuestros días.

Cabe hacer mención que la utilización de militares en funciones de procuración y administración de justicia, así como de seguridad pública, no fue privativo de gobiernos priístas en ese entonces. Para citar ejemplos, el 28 de noviembre de 1995, el ejército, la PGR y el gobierno de Chihuahua, firmaron el Plan Piloto Chihuahua, con el cual se empezó a sustituir al personal operativo de la policía judicial federal por militares en activo. El convenio se dio por terminado en 1996 con malos resultados.

Se encuentra también el ejemplo de la Ciudad de México, donde los militares sustituyeron a la plana mayor de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP) como un compromiso institucional, bajo el gobierno priísta de Oscar Espinosa. El 8 de junio de 1996, la SEDENA comisionó al general Enrique Tomás Salgado Cordero como secretario, 15 generales, 50 jefes, 18 oficiales y 19 sargentos, así como la participación de 2,000 elementos militares para sustituir a la policía en la delegación de Iztapalapa. A lo anterior se sumó el entrenamiento de 3,500 elementos policíacos en el Campo Militar 1 (Benítez 1999: 497). En el

caso de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, fue nombrado el general Luis Roberto Gutiérrez Flores como encargado de la policía judicial capitalina.

Bajo la administración de este grupo de militares ocurrió la detención arbitraria y ejecución extrajudicial de seis jóvenes de la colonia Buenos Aires, a manos de un grupo de reacción inmediata de la policía capitalina el 8 de septiembre de 1997. Por estos hechos fueron procesados varios militares, lo que desgastó la imagen del ejército, que recibió fuertes críticas por violaciones a derechos humanos. Aun con el escándalo de la colonia Buenos Aires, la tendencia de militarizar la seguridad pública capitalina fue seguida por el gobierno perredista de Cuauhtémoc Cárdenas al nombrar al Mayor Debernardi como titular de la SSP.

Para finales de los noventa, más del 75% de las fuerzas policíacas del país se encontraba en manos del ejército (Aranda, 1999). Sin embargo, los militares no pudieron garantizar la seguridad pública, especialmente en el Distrito Federal.

3.7 La relación militar entre México y los Estados Unidos

Al finalizar la guerra fría, las relaciones entre México y Estados Unidos construidas en un mundo bipolar estable se examinan desde una perspectiva diferente. Ambos países han interpretado de manera diferente sus intereses nacionales respectivos, lo que ha significado que las políticas que han adoptado pueden convertirse en motivo de discordia y tensión, ya que por lo general, las elaboran sin tomar en cuenta la interpretación de los intereses nacionales del otro (Aguayo 1997: 14).

La relación entre Estados Unidos y México es única en el mundo. Es el único punto donde coexisten el mundo desarrollado y el subdesarrollado en una frontera de más de tres mil kilómetros cuadrados (*Ibidem*: 15).

En la década de los ochenta ambos países tenía una evaluación estable de sus amenazas. Para México la principal amenaza a su seguridad era la posible dominación estadounidense, y para los Estados Unidos una agresión por parte de la Unión Soviética.

La concepción la seguridad estadounidense, a diferencia de la mexicana, es amplia. Incluye ámbitos de acción internacional muy por encima de sus fronteras territoriales y de los atributos políticos tradicionalmente identificados con el Estado. En cambio para México la noción de seguridad es mucho más restrictiva; se refiere en esencia a la protección y ejercicio de la soberanía nacional entendida ésta como un atributo político-jurídico que abarca territorio, a una zona económica marítima exclusiva y a determinados recursos naturales. En contrario de Estados Unidos, México no reconoce la existencia de intereses políticos, económicos o militares propios radicados fuera de su frontera ni se considera aludido directamente por cambios en las correlaciones internacionales de fuerza, profesando su doctrina internacional relativa al respeto de la soberanía de los pueblos, la no intervención y el arreglo pacífico de controversias (Aguilar 1990: 296-299).

Para finales de la década de los ochenta, la concepción del ámbito exterior cambió radicalmente en la administración salinista, ya que los Estados Unidos dejaron de ser considerados como la principal amenaza a la seguridad nacional de México, para convertirse en aliados e impulsores del desarrollo nacional, especialmente después de la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. A esto debemos agregar el análisis de los nuevos peligros para la seguridad interamericana que desde la óptica estadounidense son: el narcotráfico, el terrorismo, el militarismo y las migraciones masivas; ante el fin de la guerra fría y del aniquilamiento del enemigo externo: el comunismo (Anaya 2000: 48). Además, que para los Estados Unidos, México es considerado como un país aliado y amigo.

En este contexto, desde 1988, el Departamento de Defensa norteamericano realizó un balance confidencial del nexo militar México-Estados Unidos y se planteó el objetivo de incrementar o fortalecerlo a través de cinco canales de comunicación con las fuerzas armadas. Primero, a través de los contactos de los agregados militares destacados en la embajada norteamericana con sus pares de México; segundo, con las reuniones de la Comisión Mexicano-Estadounidense de Defensa Conjunta; tercero, con las interacciones de servicios como ejército-ejército, marina-marina; cuarto, con la asistencia militar para la compra de armamento y el suministro de entrenamiento; y quinto, a través de los contactos del sistema interamericano de defensa (Piñeyro 1999: 522).

La estrategia estadounidense de acercamiento castrense ha avanzado poco a poco en los últimos años. Por ejemplo, México se ha ido acercando gradualmente a la doctrina de seguridad nacional del país del norte, acercamiento impulsado a partir de la cumbre de Williamsburg en 1995, en la que Estados Unidos propuso los nuevos roles que debían jugar las fuerzas armadas del continente americano. Lo anterior se reflejó en un mayor acercamiento entre militares mexicanos y norteamericanos, a través del entrenamiento militar, asesoría técnica, adoctrinamiento, compra y donación de equipo. La estrategia estadounidense ha sido la de impulsar que las fuerzas armadas mexicanas se conviertan en garantes de la seguridad interna del país.

De inicio, México se apoyó firmemente en el entrenamiento estadounidense para mejorar su capacidad militar. Según registros oficiales del Pentágono, mil 448 militares mexicanos recibieron instrucción en Estados Unidos entre 1981 y 1995 bajo dos programas: el Internacional de Educación y Entrenamiento Militar y el de Ventas Militares al Extranjero (IMET Y FMS, respectivamente, por sus siglas en inglés) (Sierra 2000: 228).⁹

⁹ Esta tendencia ha ido incrementándose a lo largo de los últimos años. De 1999 a 2003, México fue el cuarto lugar en América Latina en número de efectivos capacitados en escuelas militares estadounidenses, con 2,599 debajo de Colombia con 28,200, Bolivia con 5,864 y Ecuador 3,509 (Wola 2004: 3).

Bajo el mando del general Enrique Cervantes Aguirre, secretario de la Defensa Nacional durante la administración de Zedillo, las fuerzas armadas incrementaron el número y la preparación de los Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES).¹⁰ La SEDENA creó un GAFE en cada una de las 12 regiones militares y descentralizó su entrenamiento (Sierra 2003: 259). El adiestramiento de este tipo de unidades es constante y de alta exigencia, con armamento especial y con ejercicios prácticos con fuego real. Después de la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el ejército realizó una fuerte compra de armamento para fortalecer las capacidades de los GAFES.

En abril de 1996, los secretarios de defensa de México y Estados Unidos suscribieron un convenio para entrenar unidades de reacción rápida, capacitadas en espionaje, asalto aéreo e interceptación de drogas. Éste fue el punto de consolidación de las fuerzas especiales mexicanas. Para 1997, mil 500 efectivos fueron adiestrados en escuelas del Pentágono para formar parte de los llamados GAFES (Sierra 2000: 228-229).

En materia de capacitación de personal en escuelas militares de los Estados Unidos, la armada de México no se quedó atrás. En 1997, más de 600 efectivos participaron en el programa de entrenamiento de fuerzas navales mexicanas especializadas en la lucha antinarcóticos en mar, costas y ríos. En complemento, equipos móviles de entrenamiento de los Estados Unidos prepararon en tierras mexicanas a más de 100 oficiales navales.

A finales de los noventa, México se destacó por ser el país latinoamericano que recibía más subvenciones provenientes del IMET.

Durante el gobierno foxista, la cooperación entre las fuerzas armadas mexicanas y estadounidenses, sigue basándose principalmente en el combate al narcotráfico y

¹⁰ El Manual de empleo de unidades de fuerzas especiales de la SEDENA, define a las fuerzas especiales como “aquellas unidades organizadas y equipadas en forma específica para realizar diferentes tipos de operaciones (regulares o irregulares) en forma independiente o en apoyo de fuerzas regulares y que cuentan con un alto grado de adiestramiento especializado” (SEDENA 1985: 12).

al control de las fronteras para evitar el paso de terroristas a territorio estadounidense.

3.8 La inseguridad pública en México

Antes de entrar al estudio de las relaciones cívico militares en la administración foxista, es necesario hacer un paréntesis para analizar la inseguridad pública en México a través de un reciente documento presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sobre el tema, y que permite dar más elementos para entender la magnitud del problema y la participación de las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia.

Desde hace aproximadamente más de una década, México viene enfrentando una profunda crisis de seguridad pública. La concurrencia de elementos tales como el impacto del crecimiento demográfico, las recurrentes crisis económicas y la falta de una adecuada planeación de política pública para asumir como Estado una acción en materia de seguridad pública, esto es, proveer el adecuado funcionamiento y fortalecimiento de las instituciones responsables de la seguridad pública, contribuyeron de manera importante a la explosión de la delincuencia organizada y a lo que hoy se conoce como crisis de inseguridad pública (Arzt 2003: 7).

Una de las mayores preocupaciones ciudadanas en México, incluso encima de los temas de crecimiento económico o el empleo, es el tema de la seguridad.¹¹ El sentimiento de inseguridad ciudadana se da por la percepción de que la incidencia delictiva se ha elevado, ante la incapacidad de las autoridades para dar una respuesta adecuada a este problema. El derecho a la seguridad es un derecho

¹¹ En el estudio denominado 25 indicadores sobre la percepción de inseguridad pública en México, elaborado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), en coordinación con la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión y dado a conocer en septiembre de 2004, se señala que 4 de cada 10 mexicanos se sienten inseguros o muy inseguros en el lugar en el que viven, además de que la mitad de la población considera “alta” o “muy alta” la posibilidad de ser víctima de algún delito, y el 43% de la población consideró que en junio de 2004, la inseguridad aumentó respecto del mismo periodo en 2003 (CNDH 2006: 4).

humano, que fortalece a la sociedad y garantiza la calidad de vida de las personas.

Según cifras oficiales, en una década se duplicó el número de delitos denunciados (de 800 000 denuncias registradas en 1991, se pasó a 1,460 000 en 2001). Por otro lado, se maneja que el 90% de los delitos quedan sin castigo (CNDH 2006: 13). Además, México se encuentra entre las diez naciones más violentas del mundo.

La CNDH cita algunos estudios sobre inseguridad realizados por diversas instancias en nuestro país. Por ejemplo, los resultados obtenidos por el Servicio de Investigación y Análisis de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, publicado en enero de 2005, indica que “durante los años de 1994 al 2002 se han presentado en México dos etapas de crecimiento de los delitos denunciados que culminaron con una sentencia. Tomando como referencia información del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), en el año de 1996 dichas sentencias crecieron hasta ubicarse en 123,263; después de dos años con una importante reducción, nuevamente en 1999 inició otro ciclo delictivo ascendente, y en ese año se sentenciaron 118,292 casos; para el 2001, fueron 123,071; en el 2002, 125,759; en el 2003, 131,005 delitos y en el 2004, 137,457” (CNDH 2006: 3).

Según cifras oficiales del INEGI, que cubren los hechos delictivos que se denuncian ante la autoridad correspondiente, el número de probables delincuentes del fuero común se incrementó 122.9% entre 1980 y 2000, en tanto que la población sólo creció en 50.0%. Además, la violencia con la que se consuman los delitos ha sido una característica particular de la inseguridad. En los años de referencia, el número de presuntos delincuentes por infligir lesiones aumentó 69.4%. En 2003 y 2004 la cifra negra de la delincuencia es de un 80%, es decir, sólo se denuncia uno de cada cinco delitos que se cometen (*Ibidem*: 11).

El Presupuesto para la seguridad pública lo ejercen cuatro ramos administrativos: la Secretaría de Seguridad Pública, la SEDENA, la SEMAR y la PGR (*Ibidem*: 21).

Pero el hecho de asignar mayores recursos económicos a su combate no necesariamente ha impactado en la disminución de los índices delictivos.

La CNDH concluye en su informe: “para que la seguridad pública sea eficaz, requiere de una mayor coordinación de las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública”, pero no menciona el papel que han jugado las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia en los últimos años.

Desde nuestra perspectiva, el informe de la CNDH deja de lado a un actor clave en el sistema de seguridad pública, porque no existen en la actualidad estudios serios que arrojen información sobre la conveniencia o no de involucrar a las Fuerzas armadas en el combate directo a la delincuencia en México.

3.9 Las relaciones cívico militares en el gobierno foxista

El gobierno de Vicente Fox enfrentó, desde el inicio de su gestión, una de las situaciones más complejas en las relaciones cívico militares en México. Lo anterior porque cuando asumió la administración, las fuerzas armadas desempeñaban ya un papel muy importante, como el conflicto en Chiapas, la lucha contra el narcotráfico, su utilización en funciones policíacas y de investigación de delitos, así como la necesidad de definir nuevas misiones militares.

Lo que ha caracterizado al gobierno foxista, es la falta de formulaciones específicas sobre la acción militar que minimicen el riesgo de exponer a las fuerzas armadas a cuestionamientos estructurales. Tampoco existe un planteamiento concreto sobre el verdadero fortalecimiento de las instituciones policíacas, lo que ayudaría a reiterar y reorientar el desempeño del ejército a tareas que son de su competencia natural, disminuyendo así su exposición a la corrupción del narcotráfico (Hristoulas 2002: 22).

Aunado a lo anterior, el gobierno llamado de la “transparencia” no ha logrado abrir a las fuerzas armadas al escrutinio de la sociedad, lo que deja una cuenta pendiente para el próximo gobierno.

En materia de derechos humanos, es necesario mencionar el caso del encarcelamiento del general Gallardo,¹² heredado a su administración y que manchaba la imagen de su gobierno en materia de derechos humanos a nivel internacional. Más adelante, lo abordaremos como un caso paradigmático en las relaciones cívico militares en México.

Son muchos los factores que tendríamos que abordar para entender las relaciones cívico militares en el gobierno foxista, pero nos concentraremos en las funciones que desempeñan las fuerzas armadas en materia de seguridad; la transparencia y el control democrático de las fuerzas armadas; y el caso del general Gallardo.

Para enriquecer la investigación, mencionaremos brevemente la agenda total de las relaciones cívico militares, retomada a principios del gobierno foxista, que no ha tenido avances importantes a lo largo de la presente administración.

Desde su llegada, la reforma de las fuerzas armadas ocupó de inmediato un importante lugar en el gobierno foxista. A principios de 2001, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, dependiente de la Secretaría de Gobernación y encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, realizó una serie de reuniones para iniciar la discusión sobre el tema, con representantes del ejército, fuerza aérea y armada.

¹² El 3 de diciembre de 1998, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de las Naciones Unidas, emitió una opinión sobre el caso del general Gallardo en la que concluyó que: “La privación de libertad de José Francisco Gallardo Rodríguez era arbitraria” y pidió al gobierno mexicano que “adoptara las medidas necesarias para remediar la situación, conforme a las normas y principios enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”. El gobierno de Zedillo nunca acató la petición de dicho organismo internacional.

Un primer diagnóstico del grupo de trabajo fue que “el instituto armado en México no se ha actualizado como lo han hecho instituciones similares en la mayor parte de los países del mundo. La creación en 1940 de la SEMAR impulsó ciertamente el desarrollo de ese cuerpo armado y el incremento de la flota naval. Sin embargo, actualmente resulta inoperante contar con dos mandos diferenciados. Por otra parte, la fuerza aérea subsiste como apéndice de la SEDENA, y por ello no se ha desarrollado de manera autónoma, manifestando grandes rezagos en todos los campos” (Ibarrola 2003: 376-377).

El mismo grupo de trabajo para la reforma del Estado, analizó la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y combate al narcotráfico, concluyendo que su intervención “genera corrupción y lesiona la imagen pública. Asimismo, es necesaria la revisión de la justicia militar, pues no son independientes del mando y carecen, por tanto, de libertad e imparcialidad en sus fallos. Es indispensable revisar profundamente la normatividad legal y reglamentaria que rige la disciplina, los ascensos, las remuneraciones y recompensas militares, ya que el uso arbitrario de la discrecionalidad en la materia produce injusticias que desestabilizan la carrera militar e impiden que se convierta en un auténtico servicio profesional” (*Ibidem* 379).

Ibarrola menciona que en el marco de los trabajos de esta Comisión, se discutió sobre la necesidad de reorganizar y modernizar a las fuerzas armadas, mediante la creación de un estado mayor conjunto que aglomerara al ejército, fuerza aérea y marina en un mismo nivel de importancia. El mando sería rotativo entre las tres fuerzas. Además se discutió sobre la necesidad de contar con un secretario de la defensa, civil o militar retirado (*Idem*).

Las propuestas concretas del grupo de trabajo fueron fusionar a las secretarías de la Defensa Nacional y Marina en una sola dependencia y crear tres fuerzas armadas independientes entre sí: ejército, fuerza aérea y armada. Cada una

tendría un mando, pero se coordinarían a través de un Estado Mayor Conjunto, subordinado a su vez, a un secretario de defensa, y se recomendaba además:

- Compactar al Estado Mayor Presidencial para que cuente sólo con elementos humanos y materiales indispensables para la seguridad personal del presidente de la República, y regular y profesionalizar su actuación a efecto de prevenir que se desvirtúe su misión original.
- Revisar la normatividad militar legal y reglamentaria para terminar con el uso arbitrario de la discrecionalidad en materia de ascensos y recompensas, disciplina, remuneraciones y un esquema de seguridad social eficaz.
- Revisar la subsistencia del fuero de guerra en tiempos de paz, así como de las instituciones y procedimientos de justicia militar, a fin de evitar injusticias e independizar del mando a las autoridades jurisdiccionales militares.
- Prohibir la participación de las fuerzas armadas en tareas ajenas a su misión constitucional, como las de seguridad pública y el combate al narcotráfico.
- Reformar los artículos constitucionales de contenido militar para emplear la denominación “fuerzas armadas mexicanas” en lugar de ejército y marina de guerra”, así como sustituir “servicio de las armas” por “servicio militar nacional” a efecto de modernizar el lenguaje constitucional castrense.
- Fortalecer las facultades de las comisiones legislativas en materia de defensa nacional, con el objeto de darles competencia para revisar y auditar las partidas presupuestales ejercidas por los mandos e instituciones militares.
- Reformar el artículo 93 constitucional para prever que también los jefes de estado mayor de las fuerzas armadas puedan ser citados para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio de su incumbencia.
- Crear un cuerpo militar femenino con el objeto de que las mujeres pertenecientes a las fuerzas armadas tengan un tratamiento adecuado.

- Crear una Ley de Cuadros como un cuerpo normativo que establezca el número de clases, oficiales, jefes y generales, servicios y especialidades con objeto de racionalizar el número de éstos y evitar su exceso (*Ibidem* 381-382).

Las conclusiones alcanzadas por el grupo de trabajo hacían pensar que se impulsaría en la presente administración una reforma profunda a las fuerzas armadas. A la distancia la realidad fue otra y poco o nada se avanzó en el replanteamiento de las relaciones cívico militares en México.

3.9.1 La militarización del combate al narcotráfico y de la seguridad pública

Desde que Estados Unidos comenzó en 1914 una cruzada antidrogas a nivel mundial, México ha jugado un papel estratégico para el país del norte. Por su ubicación geográfica y por contar con extensos campos de cultivo para plantas prohibidas, México no escapó a un mercado ilícito cuyos principales consumidores se encontraban de aquel lado de la frontera. Desde ese entonces se ha dado una estrecha colaboración entre los gobiernos mexicanos y norteamericanos para el combate al narcotráfico, especialmente en la erradicación de cultivos de droga (Astorga, 2003: 14). Incluso las leyes mexicanas sobre drogas eran creadas o modificadas por observaciones o presiones de las autoridades de Estados Unidos.

Desde los inicios de esta estrategia binacional, el ejército mexicano ha jugado un papel muy destacado, tiempo en que las policías del país se encontraban también en manos de militares. Poco se ha escrito hasta el día de hoy de los antecedentes de la participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, por ello cobra relevancia el trabajo de Luis Astorga, que reconstruye esta historia a través de los archivos nacionales desclasificados de Estados Unidos.

Ejemplo de lo anterior, es el caso del general Juan Felipe Rico, comandante de la Segunda Zona Militar y gobernador del Territorio de Baja California Norte (1944-

1946), quien encabezó una campaña frontal para acabar con el tráfico de drogas por su territorio. Para ello buscó formalmente a las autoridades antidrogas del sur de Estados Unidos. En ese entonces, el crecimiento del tráfico de drogas a lo largo de la frontera norte se había convertido en uno de los problemas más serios para las autoridades de Estados Unidos. Los resultados fueron importantes en cuanto al decomiso de opio y a la detención de narcotraficantes en operaciones conjuntas (*Ibidem*: 40-46). Esta campaña fue una de las primeras operaciones conjuntas binacionales para combatir el narcotráfico, cuando menos en esa zona.

Astorga documenta cómo elementos del ejército nunca han estado ajenos a casos de corrupción respecto al narcotráfico. El caso del capitán Manuel Fontes, joven militar elegido por el gobernador Rico por su historial militar. Autoridades estadounidenses afirmaban que entregaba una menor cantidad del opio y de la heroína que decomisaba. Además, utilizando su cargo y portando su uniforme, introducía droga a Estados Unidos en su propio vehículo oficial, aprovechando que no era revisado por las autoridades de ese país (*Ibidem*: 56-57).

Otro caso documentado fue el del general Rodrigo Quevedo, exgobernador de Chihuahua y jefe de la Primera Zona Militar en el Valle de México. Se decía que durante la administración del general en Chihuahua, había dado protección a la red de narcotraficantes de la región, a cambio de dinero. El militar había adquirido un rancho en el que cultivaba marihuana. Asimismo, en octubre de 1942 fueron detenidos dos narcotraficantes en la Ciudad de México. Uno de ellos aseguraba que el general Quevedo les había entregado 5 kilos de morfina para ser entregados al coronel Mendizábal para ponerlos en manos de otros narcotraficantes. Las autoridades norteamericanas pensaban que por la intervención del general Quevedo en el asunto, las autoridades mexicanas no le darían publicidad al caso (*Ibidem*: 83-84).

En el caso de la participación de las fuerzas armadas en operaciones de erradicación de sembradíos de droga, Astorga documenta que los soldados

pedían el pago de mordidas para dejar de destruir algunos campos y permitirles la cosecha, sólo después eran destruidos para hacer sus informes (*Ibidem*: 92).

Sinaloa fue uno de los estados donde se implementó un fuerte operativo de destrucción de plantíos desde la década de los cuarenta. Los operativos eran encabezados por autoridades civiles, con el apoyo de militares y aviones de la fuerza aérea para la localización de sembradíos. En ese entonces, era también un militar el gobernador de Sinaloa, el coronel Rodolfo T. Loaiza (1941-1944). La campaña de destrucción de plantíos fue muy intensa en su gobierno, por lo que fue asesinado en 1944. El autor intelectual fue detenido y llevado a la oficina del Secretario de la Defensa Nacional, general Lázaro Cárdenas, donde confesó que el general Pablo Macías Valenzuela, exsecretario de Defensa de 1940 a 1942, había sido el autor intelectual. Macías se encontraba en plena campaña por la gubernatura de Sinaloa cuando asesinaron a Loaiza.

Ya como gobernador, Macías fue señalado como protector de las redes de narcotráfico en el Estado. Incluso el general Rico, quien como gobernador había cooperado con los estadounidenses contra el tráfico de drogas, envió una carta de protesta señalando que la nota que involucraba a Macías, manchaba a él y al ejército. El general Macías sobrevivió a la campaña en su contra y prosiguió su carrera militar sin problemas. Se trató del primer caso de un miembro de la elite político-militar, objeto de acusaciones directas y abiertas en la prensa nacional relacionadas con el tráfico de drogas (*Ibidem*: 132-135).

Otro caso sonado de corrupción, fue el del coronel Carlos I. Serrano, senador por el Distrito Federal y líder de la Cámara en el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952). El coronel Serrano era un amigo cercano del presidente Alemán. Serrano tenía prostíbulos en los que se distribuía droga y contaba con la protección de las autoridades. Serrano fue director de la Dirección Federal de Seguridad (DFS). El coronel se vio involucrado en otro escándalo, cuando detuvieron un vehículo de su propiedad en la frontera con Estados Unidos con un cargamento de opio. En ese

entonces Serrano era el principal funcionario mexicano implicado en el tráfico de drogas, pero el gobierno mexicano no hizo nada por investigarlo. Igualmente, el gobierno de los Estados Unidos no presionó demasiado para que se investigara a Serrano, prefería mantener la colaboración en el combate al narcotráfico (*Ibidem*: 283-288).

En 1962 México suscribió un convenio con el Gobierno de Estados Unidos para el control de drogas que consistía en la compra de dos naves aéreas, un Aero Commander y una avioneta Cessna, dos helicópteros y 10 jeeps con sus respectivos equipos de comunicaciones, 20 subametralladoras, 30 rifles M-2 y 20 lanzallamas. El incremento en la destrucción de plantíos de droga, después de una fuerte caída entre los años 1953 y 1957, y una recuperación posterior hasta sobrepasar en más de tres veces el nivel máximo anterior de 1951-1952 en 1962, era atribuido al uso del equipo recientemente adquirido (*Ibidem*: 335).

En febrero de 1967 las autoridades mexicanas anunciaron una más de las campañas antidrogas. Según el comandante de la 10ª zona militar, general de división Salvador Rangel Medina, más de 200 hombres irían a los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango a destruir plantíos ilícitos (*Ibidem*: 345).

En 1969, el gobierno de Estados Unidos anunció el inicio de la llamada Operación Intercepción, con la que reforzaba su política de presionar políticamente para promover la destrucción de las plantas prohibidas en su lugar de origen, con la estrategia de disminuir la oferta e incrementar los precios de la droga, y los usuarios desistieran de su uso por los altos costos, política que hasta nuestros días no ha funcionado. Para ese entonces, se había incrementado la participación de elementos del ejército en tareas de destrucción de plantíos a 2000 (*Ibidem*: 348-351).

A finales de la década de los sesenta el tráfico de drogas se había convertido en uno de los puntos principales de la agenda política de Estados Unidos y México. El

tema había estado presente desde la segunda mitad del siglo XX, pero jamás había alcanzado el nivel de importancia política que se le empezó a dar a raíz de la Operación Intercepción. Fue también en esa década que ambos gobiernos comenzaron a formalizar acuerdos de cooperación antidroga.

En ese contexto, el gobierno mexicano fue dando cada vez más responsabilidades al ejército en tareas de combate al narcotráfico. En 1976 inició formalmente la Operación Cóndor, la cual fue dirigida por el general José Hernández Toledo. En aquel entonces algunas comunidades de Chihuahua, por ejemplo, fueron prácticamente sitiadas por soldados, policías estatales y judiciales federales, que fueron acusados de violar los derechos humanos, mediante la privación ilegal de la libertad, allanamientos, cateos, robos y ejecuciones extrajudiciales. Todo ello en nombre del combate al narcotráfico, pero resultado de una presión política norteamericana derivada de un problema de salud pública que enfrentaba esta sociedad en aquellos años (Arzt: 2003).

Al finalizar la década de los ochenta, la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos se perfilaba como prioritaria. Por ello, el 22 de febrero de 1989, ambas naciones suscribieron el convenio para la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y la dependencia de las drogas (Tello 1997: 179).

La estrategia estadounidense de combate al narcotráfico abarcaba a todo el continente Americano. México no fue la excepción de la influencia norteamericana, puesto que las fuerzas armadas latinoamericanas aprobaron que el combate al narcotráfico fuera una de las misiones fundamentales de las fuerzas armadas de la región. Lo anterior en el marco de las cumbres de Williamsburg, Virginia, celebrada en 1995, como de Bariloche, Argentina, llevada a cabo en 1996, de los ministros y secretarios de defensa del continente americano.¹³

¹³ Según datos oficiales, el narcotráfico proporciona a los carteles mexicanos seis mil millones de dólares anualmente, y según Barry McCaffrey, zar antidroga de Estados Unidos en el gobierno de Clinton, dejaba una ganancia de 60 mil millones de dólares en Estados Unidos (Fernández 2001: 19-20).

Como lo observamos anteriormente, en México, desde mucho antes de esas cumbres, las fuerzas armadas realizan acciones de combate al narcotráfico, especialmente desde que se consideró como una amenaza a la seguridad nacional en el gobierno salinista, política seguida por el gobierno de Ernesto Zedillo.

Cuando Vicente Fox llegó a la presidencia de la República tenía una concepción muy diferente: manifestó que “el narcotráfico era un problema policial, y los encargados originalmente de las áreas de seguridad en el equipo de transición, Francisco Molina y José Luis Reyes, sostuvieron lo mismo con mayor énfasis, al tiempo que informaban que retirarían al ejército de la lucha contra el narcotráfico (incluso Molina declaró que el mismo no constituía un desafío para la seguridad nacional), las luces rojas se encendieron en muchas partes de México y, sobre todo, en el gobierno estadounidense”.

Según Fernández Meléndez, un mes antes de que Fox tomara posesión, comprendió la magnitud del problema del narcotráfico, y ante la presión de los Estados Unidos decidió entonces no sólo dar marcha atrás y mantener al ejército en la lucha contra el narcotráfico, sino que nombró al general Rafael Macedo de la Concha al frente de la PGR, con el fin de fortalecer la coordinación entre las autoridades civiles y militares en el combate al narcotráfico (Fernández 2001: 22-25).

El nombramiento de Macedo de la Concha al frente de la PGR, más que verse como una salida a la crisis de inseguridad que vive el país, se interpretó en su momento, como la capacidad de los militares para posicionarse como el único sector que puede hacerse cargo de evitar la descomposición de las instituciones de seguridad y justicia. Macedo incorporó a un número importante de militares en las principales áreas de la PGR.

En este mismo sentido, el gobierno foxista mantuvo al Estado Mayor Presidencial intacto, continuó nutriendo a la PFP con más miembros de las fuerzas armadas; e incrementó la utilización de los militares en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado; entre otras cosas.

Fox se decidió a gobernar con las fuerzas armadas.¹⁴ Pasó a la abierta cesión de espacios institucionales a mandos militares en casi todas las estructuras de seguridad, recurriendo a una práctica ya ensayada y fracasada: militarizar estructuras de gobierno en funciones ajenas a la naturaleza de las fuerzas armadas, como nunca había ocurrido en gobiernos priístas. Lo anterior ha constituido un clima propicio para la generación de una agenda militar, ajena a la del gobierno civil, lo que convierte a las fuerzas armadas en una institución deliberante (Tirado 2005: 10).

La SEDENA considera que “el narcotráfico es una grave amenaza para la seguridad interior de la Nación y un problema de seguridad nacional, por lo que de acuerdo a las prioridades, objetivos y estrategias del gobierno Federal, planteó en su Programa de Operación y Desarrollo 2001-2006 como uno de sus principales objetivos, el hacer frente a las situaciones de riesgo que atenten contra el Estado de derecho y la seguridad interior de la Nación” (SEDENA 2005: 103).

Para reforzar esta política, la SEDENA estableció un Plan estratégico de combate al narcotráfico, con los objetivos de fortalecer la cooperación y coordinación con otras instituciones gubernamentales en los tres órdenes de gobierno, bajo un

¹⁴ Lo anterior a pesar de las recomendaciones emitidas al gobierno mexicano por organismos internacionales de derechos humanos, sobre la creciente militarización de las estructuras de procuración y administración de justicia, así como las instancias de seguridad pública. Destaca el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que “...sobre la base de su experiencia, desea llamar la atención de las consecuencias de la utilización de las fuerzas armadas en funciones que atañen a la seguridad ciudadana, pues la misma puede acarrear serias violaciones a los derechos humanos, en virtud de la naturaleza militar y entrenamiento de dichas fuerzas” (CIDH 1998: 95). En este mismo tenor se pronunció la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, al recomendar la sustitución progresiva y verificable de las Fuerzas armadas en funciones de seguridad pública (OACNUDH 2003: VIII). Finalmente, considera que la separación entre las funciones militares y la justicia es una exigencia de toda sociedad democrática. El nombramiento de militares en activo o en retiro como titulares de la PGR, así como en los principales puestos directivos de la misma, aunado a la participación de autoridades militares en activo en tareas ordinarias de procuración de justicia, contraviene el carácter civil del sistema de justicia penal (*Ibidem*: 36).

esquema integral que permita hacer más eficaz su combate, y orientar la actuación de los mandos y tropas que participan en la campaña contra el narcotráfico, así como regionalizar dicha campaña, dando libertad a los mandos de regiones y zonas militares para que conciban, preparen y conduzcan las operaciones de erradicación e intercepción en sus ámbitos terrestre, aéreo y anfibio.¹⁵

Basta mencionar el operativo *Por un México Seguro*, implementado ante la creciente violencia en el norte del país, donde el ejército tomó el control de Nuevo Laredo y arraigó a los 720 municipales para ser interrogados y sometidos a exámenes antidopaje. En el operativo los militares tuvieron una participación muy activa, al asegurar oficinas, armas, patrullas y hasta teléfonos celulares de los policías municipales (La Jornada: 14 de junio de 2005. “El ejército asume el control de Nuevo Laredo; arraiga a 720 policías municipales”). Además de tomar el control de Nuevo Laredo, el ejército, junto con elementos de la PFP y la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), asumieron el control de la seguridad pública en siete ciudades más: Matamoros, Reynosa, Culiacán, Navolato, Mazatlán, Tijuana y Mexicali.

Otro ejemplo claro de la constante utilización de las fuerzas armadas, fue su uso para controlar el penal de máxima seguridad de la Palma, tras los ajustes de cuentas del narcotráfico en el interior de dicho penal, especialmente tras el homicidio del hermano del narcotraficante Joaquín “El Chapo” Guzmán, en enero de 2004.

Ante este hecho, el gobierno federal decidió utilizar al ejército para prácticamente cercar el penal. La intervención del ejército, con la utilización de tanquetas, causó reacciones en contra. Legisladores del PRI y del PRD consideraron que “la participación del ejército en el control del penal de La Palma, refleja que las

¹⁵ Cámara de Diputados. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Defensa Nacional con el general Gerardo Clemente Ricardo Vega García, Secretario de la Defensa Nacional, para analizar el V informe de Gobierno. 27 de septiembre de 2005.

instituciones del Estado han perdido el rumbo y son incapaces de garantizar la seguridad física y el patrimonio de los mexicanos" (La Jornada: 16 de enero de 2005. "El ejército combatirá en La Palma todo reducto de impunidad: Creel").

Incluso, el ejército realiza directamente operaciones de inteligencia en contra del narcotráfico sin que la PGR tenga conocimiento de ello. Lo anterior quedó evidenciado en el operativo realizado en una casa de seguridad del narcotráfico en Cuajimalpa, en el que murieron dos elementos integrantes de los GAFES y tres resultaron heridos (El Universal 24 de enero de 2006). Lo grave es que ante la desconfianza de los militares ante la PGR, llevaron a cabo el operativo por su cuenta.

La importancia que la SEDENA da al combate al narcotráfico actualmente se puede apreciar en que diariamente, alrededor de 30 mil soldados participan en dicha actividad.¹⁶ Pero esto ha sido costoso para el ejército, que ha sufrido un total de 483 bajas en 30 años de lucha antidrogas, según un informe entregado a solicitud de El Universal. Entre las bajas contabilizadas por la SEDENA están dos generales, 11 jefes, 83 oficiales y 387 elementos de tropa. 1989 fue uno de los años en que más decesos han tenido las fuerzas armadas en su combate a los cárteles de la droga, con 64 víctimas. Los hechos en los que perdieron la vida comprenden enfrentamientos contra cárteles de la droga, operativos de erradicación, operaciones de localización de plantíos desde el aire, así como emboscadas durante quema de enervantes. Estas cifras la convierten en la dependencia que más bajas registra históricamente en esa misión en la que diariamente 30 mil efectivos realizan labores antidrogas en todo el país (El Universal 10 de abril de 2006)

¹⁶ El problema del narcotráfico es considerado extremadamente serio o muy serio por nueve de cada 10 mexicanos, según la Encuesta Nacional sobre Narcotráfico y Migración realizada por El Universal. En la percepción de 75% de los encuestados, la violencia en ciudades fronterizas, ligada a este problema, se ha extendido en gran medida a otras partes del país. En cuanto a las autoridades mexicanas y sus acciones en la lucha contra el narcotráfico, el ejército es quien recibe una mejor evaluación por los encuestados, pues 43% consideran que ha hecho mucho o suficiente. En contraste, 72% consideran que los jueces hacen poco o nada al respecto. Llama la atención que sólo 29% de los encuestados creen que el gobierno actual ha pactado con los narcotraficantes, contra 66% que cree que sí lo hicieron los gobiernos anteriores (El Universal 23 de febrero de 2006).

Uno de los altos costos que ha tenido que pagar el ejército, es el acercamiento de sus elementos al alto poder corruptor del narcotráfico. Son varios los casos que han puesto en entredicho la participación de las fuerzas armadas en esta tarea, ante la pérdida de su prestigio.

De 1997, año en que se incrementó la participación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico, un total de 95 militares han sido encarcelados o investigados por su presunta relación con los cárteles de la droga. En la lista figuran 7 generales, 2 coroneles, 2 tenientes coroneles, 6 mayores, 13 capitanes, 17 tenientes, 11 subtenientes, 14 sargentos y 20 elementos de tropa. Entre los generales se encuentran José de Jesús Gutiérrez Rebollo,¹⁷ Francisco Quirós Hermosillo, Arturo Acosta Chaparro, Ricardo Martínez Perea, Antonio Ramón Mimendi, José Name Rodríguez y Alfredo Navarro Lara (El Universal, 13 de abril de 2005).

Pero además de elementos militares, han pasado a formar parte de los cárteles de la droga, especialmente, los desertores integrantes de los GAFES, que pasaron a formar parte de los ZETAS, grupo de sicarios del cártel del Golfo. Asimismo, el ejército se vio obligado a desintegrar el 65 Batallón de Infantería destacado en Sinaloa, deteniendo a 40 de sus elementos.

En la actualidad, son varios los sectores políticos, sociales, académicos e incluso gubernamentales, que no están de acuerdo en que las fuerzas armadas participen en el combate al narcotráfico y la inseguridad pública, por los altos costos institucionales. El problema de fondo, es que mientras el gobierno federal no implemente medidas para reclutar y profesionalizar los cuerpos de seguridad pública del país, se seguirá recurriendo a las fuerzas armadas como el último

¹⁷ El caso del general Jesús Gutiérrez Rebollo, detenido y encarcelado el 23 de febrero de 1997, significó la más grande sacudida en la guerra contra las drogas en México. Se trataba de un reconocido general dentro de las fuerzas armadas, excomandante de la V Región Militar con sede en Guadalajara, Jalisco, y director del Instituto Nacional de Combate a las Drogas. Al general se le descubrieron vínculos con el Cártel de Juárez, encabezado por Amado Carrillo. Con este hecho se puso en duda la resistencia a la corrupción de los altos mandos militares, además de que generó un conflicto con el gobierno de los Estados Unidos.

recurso para imponer el orden, ante los riesgos de contaminación de sus filas por el poder económico del crimen organizado.

3.9.2 La transparencia y la rendición de cuentas de las Fuerzas armadas

Un factor clave para medir el grado de autonomía política y militar de las fuerzas armadas frente a la autoridad civil, es el de la transparencia y rendición de cuentas. Las fuerzas armadas mexicanas han construido desde su nacimiento, una barrera que las aísla del escrutinio social y del control de los gobiernos civiles.

Las fuerzas armadas han sido tradicionalmente una institución sustraída de una cultura de transparencia y sobre la cual se conoce muy poco, ya que este “aislamiento político” fue parte del viejo arreglo durante el régimen priísta (Arzt 2002: 12). Por ejemplo, la dificultad para acceder al conocimiento de la operación del ejército en tareas de seguridad pública o combate al narcotráfico, no es nada fácil de conseguir. Se han dado casos aislados de medios de comunicación nacionales que han abierto poco a poco el camino para obtener información sobre estos temas, sobre todo a través del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En materia de ejercicio presupuestal, la SEDENA y la SEMAR, están obligadas jurídicamente para justificar el ejercicio del presupuesto militar. La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público, no obligan a dichas dependencias a concursar y licitar la contratación de servicios u obras públicas, así como la compra de material bélico, por tratarse de asuntos relacionados con la seguridad nacional o con objetivos militares.¹⁸

¹⁸ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Diario Oficial, 4 de enero del 2002. Artículo 41 Fracción IV. También ver Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas publicado en el Diario Oficial, 4 de marzo del 2000, Artículo 42 fracción IV.

Otro ejemplo claro de las prerrogativas que siguen manteniendo las fuerzas armadas es el trato especial que se les hace en la flamante Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.¹⁹ Además, en su artículo 31, señala que los centros de seguridad nacional; para el control de drogas; de Inteligencia de la PFP; contra la delincuencia organizada; el Estado Mayor Presidencial; de la defensa nacional y de la armada; no están sujetos a la autoridad de los comités siendo sus funciones “responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa”.

¹⁹ Diario Oficial del 11 de junio de 2002. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*.

Título Primero. Capítulo III. Información reservada y confidencial.

Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Artículo 14. También se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva.

La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

La Ley incluye por primera vez la definición del concepto de seguridad nacional.²⁰ Javier Oliva considera que dicho concepto se ve acotado y referido a los intereses del Estado, dejando de lado las aspiraciones de la ciudadanía. “La orientación del bienestar general de la sociedad permitirá evaluar al propio Estado si cumple o no. Es decir, una autoevaluación por parte de los organismos estatales, lo que podría derivar en visiones excluyentes”. Y finalmente considera que “la seguridad nacional no debe seguir siendo percibida como el síntoma, cuando es el proceso y método para el diagnóstico; la prevención es su función principal” (Oliva 2002).

Con el andamiaje jurídico construido en torno a la seguridad nacional en la Ley de Transparencia, se fortaleció la secrecía en la que se mantienen las fuerzas armadas, lo que dificulta el acceso a la información pública relacionada con la actuación de la institución castrense.

El monitoreo y supervisión es una parte esencial del proceso de democratización, particularmente cuando los militares se han visto involucrados en la represión. Sin embargo, las fuerzas policiales y qué decir de los elementos militares se resisten a estar sujetos a un monitoreo externo, ya que lo interpretan como un signo de que ellos no son confiables (Arzt 2003:12).

Las comisiones de defensa nacional y marina del Congreso de la Unión, han hecho muy poco para constituirse como un órgano fiscalizador de las fuerzas armadas. Dichas comisiones han estado presididas tradicionalmente por militares que servían de voceros o representantes de la SEDENA o la SEMAR, y no como fiscalizadores del actuar de las fuerzas armadas. Por lo regular mantuvieron una relación pasiva con el sector defensa, teniendo sólo respuestas reactivas, por la falta de una agenda permanente de carácter estructural.

²⁰ Artículo 3 numeral XII. “Para los efectos de esta ley se entenderá por seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional”.

Esto se vio reflejado por la no comparecencia de los secretarios de la defensa nacional o marina ante el pleno de las cámaras de senadores o diputados, para explicar algún punto sobre la actuación de sus dependencias, o en la glosa del informe de labores del presidente en turno. Esto ha empezado a cambiar aunque no ha sido suficiente. En la presente administración, tanto el titular de la defensa nacional como el de marina, han comparecido en las comisiones de defensa nacional y marina de ambas cámaras.

El fortalecimiento del papel que juegue el Congreso en los asuntos de seguridad y defensa, es indispensable para una relación cívico militar democrática y una planificación y gestión de la defensa.

Un esfuerzo por transparentar la actuación de las fuerzas armadas en el mundo lo ha sido la elaboración de *libros blancos de defensa*. Este ejercicio fue iniciado en la Gran Bretaña, con el fin de contar con instrumentos de transparencia y fortalecer a las democracias en los ámbitos de seguridad y defensa, al finalizar la guerra fría.

Los *libros blancos de la defensa*, son documentos de gobierno, que representan un esfuerzo en esa dirección de transparencia, y de arraigamiento democrático. Desde esta perspectiva, los elaborados en América Latina, se puede decir que tienen una inspiración remota en la declaración de la Asamblea General de la ONU “sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la carta de las Naciones Unidas” (Climenthage 2001: 71).

Desde la perspectiva de la autora, los *libros blancos de defensa* pueden cumplir con varias funciones al mismo tiempo. Pueden promover o impulsar la formulación de un conjunto de políticas o iniciativas en materia de defensa y militares; o dar a conocer públicamente una serie de cuestiones particularmente relevantes para el gobierno de cara a la formulación de políticas; o, finalmente, pueden establecer los parámetros básicos para la implementación de las políticas o iniciativas decididas

por las autoridades gubernamentales. En este proceso la autora sugiere que se haga un amplio proceso de consultas dentro y fuera del gobierno para lograr los fines propuestos.

Debe explicar qué funciones cumplen las fuerzas armadas, por qué esas funciones revisten importancia para la sociedad, y cuál es la política y doctrina de la defensa prevista (evaluando el entorno de seguridad y del contexto interno, y señalando la estrategia de reacción frente a peligros percibidos, y de cumplimiento de compromisos internacionales). Además debe contemplar las capacidades de cada sistema de defensa, detallando adecuadamente los medios con los que cuentan. Debe comentar la realidad presupuestaria, y señalar con claridad los recursos con los que se cuenta. De la misma forma, también debe mostrarse la orientación futura de adquisición de materiales bélicos para la modernización de los sistemas actuales, y justificar su necesidad (*Idem*).

En México, recientemente la SEDENA y la SEMAR por separado, realizaron un ejercicio de *libro blanco*, con algunas deficiencias que es necesario remarcar. En primer lugar, el documento militar no se consultó con ningún sector de la sociedad, ni académicos, medios de comunicación, u organizaciones civiles. Tampoco fue circulado a otras dependencias gubernamentales, como podrían haber sido las secretarías del gabinete de seguridad nacional o seguridad pública, o las comisiones de defensa nacional o marina del Congreso de la Unión.

Lo anterior obviamente obstaculiza todo consenso social que genere legitimidad al Estado, en particular al ejército frente a la ciudadanía en general. Finalmente es necesario constatar que no se trata de un libro *blanco de defensa mexicano*, puesto que no se trata de un solo documento que incluya también a la armada de México, sector clave de la defensa nacional de México, aunque se debe reconocer que se trata de un primer paso para consolidar este tipo de instrumentos para la transparencia de los factores que intervienen en el actuar de las fuerzas armadas.

En México, el problema de fondo es la falta de capacidad del gobierno y del Congreso para sujetar a las fuerzas armadas a un Estado de derecho, y así evitar espacios de excepción a la institución castrense, que dejan ver un bajo control civil de las fuerzas armadas.

Mientras las fuerzas armadas no se abran a la sociedad, se desconozca su organización y el ejercicio presupuestal a detalle, no se someta al control del Congreso y del conjunto de la sociedad, el pacto cívico militar seguirá fuera de una cultura democrática, y en consecuencia, las fuerzas armadas seguirán sosteniendo importantes prerrogativas de autonomía y poder que no se sujetan a las nuevas reglas democráticas en México.

3.9.3 El caso del general Gallardo como factor de cambio en las relaciones cívico militares

Desde nuestra perspectiva, un ámbito que afectó el pacto cívico militar en México fue el caso del general José Francisco Gallardo Rodríguez. Detenido durante el gobierno de Salinas, el ejército mantuvo preso a uno de sus generales por más de 8 años.²¹

²¹ La utilización de la justicia militar para controlar militares “disidentes” no es reciente. Informes de la Dirección Federal de Seguridad dados a conocer en junio de 1998 en la Revista Nexos, daban cuenta de una tarjeta informativa del 28 de junio de 1968, en la que sugieren la manera de invalidar las críticas del general brigadier DEM retirado Miguel Reyes Rodríguez, haciéndolo pasar por alguien afectado de sus facultades mentales. Según la tarjeta informativa, el general “desde hace tiempo se viene dedicando a repartir o enviar por correo, cartas suscritas con su firma, en las que se ataca severamente al Señor Presidente de la República, así como se critica a altos jefes del Ejército mexicano, se puede ejercitar acción penal en su contra en la forma siguiente: Integrar una averiguación previa por el ministerio público militar por diversos delitos tipificados en el Código de Penal Militar, entre otros, el de insubordinación, para que una vez formado el expediente respectivo sea consignado al juez del fuero militar que corresponda; quien previo conocimiento de los autores girará la orden de aprehensión relativa contra el citado Gral. Reyes Rodríguez, a efecto de que sea detenido por la policía judicial militar, y una vez lograda la detención y puesto a disposición de dicho juez, al tomársele la declaración preparatoria, el funcionario judicial podrá hacer constar que al parecer el acusado se encuentra afectado de sus facultades mentales y en tal virtud ordenar la intervención de peritos médicos psiquiatras, para que dictaminen sobre su estado mental y en caso de resultar cierta la afectación señalada, podrá legalmente decretar la suspensión del procedimiento para que el expresado militar sea recluido en el establecimiento adecuado para su tratamiento. Con esta medida, el Gral. Reyes Rodríguez quedará internado bajo custodia y ante la opinión pública, y principalmente de los miembros del Ejército, quedará demostrado que sus cartas eran producto de su desequilibrio mental y por cuanto a su enjuiciamiento, que se cubrieran los requisitos que norman el procedimiento legal, además, de que en esta forma, se logrará alejarlo de toda actividad pública y privada, evitándose que salga bajo fianza, toda vez que los delitos por los que sea consignado le permitirán el beneficio de la libertad provisional”. Revista Nexos 264, *Archivos secretos de Bucareli, informes de la Dirección Federal de Seguridad 1964-1972*, México, Nexos, junio de 1998, pp. 20-21.

El general Gallardo fue arrestado el 9 de noviembre de 1993 en Hermosillo, Sonora, y trasladado a la prisión del Campo Militar No.1 de la Ciudad de México, por cargos relacionados con un presunto delito de malversación de equipo del que había quedado absuelto cuatro años antes. Pero principalmente, su detención se relacionó, con la publicación del artículo “Las necesidades de un ombudsman militar en México”, en el número 22 de la revista *Forum*, de octubre de 1993. El artículo resumía la tesis de maestría²² del general Gallardo sobre la necesidad de instituir la figura del defensor público dentro de las fuerzas armadas.

Fue procesado por los delitos de “injurias, difamación y calumnias en contra del ejército mexicano y de las instituciones que de él dependen” (art. 280 del Código de Justicia Militar) por la publicación del artículo de *Forum*. Acusado también en aplicación del artículo 350 del Código Penal del Distrito Federal, que se relaciona con los delitos de injurias y difamación. El general Gallardo se amparó ante la justicia civil y el 7 de octubre de 1994 fue absuelto por los cargos que se le imputaban por decreto del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito con asiento en el Distrito Federal, mediante el amparo R.P. 336/94-81.²³

Al ser amparado, en 1994 la Procuraduría General de Justicia Militar le inició otro proceso por el delito de enriquecimiento ilícito. Ése era el modo de operar de la justicia castrense: cuando el general Gallardo ganaba un amparo, se le abría otro proceso penal. La justicia militar inició al menos 17 averiguaciones previas, nueve

No sabemos si las sugerencias descritas fueron aplicadas y el general Reyes fue detenido y procesado, pero existen ciertas similitudes en la forma de proceder en contra del general Gallardo. En primer lugar, fue encarcelado para alejarlo de los medios de comunicación y así evitar la crítica abierta en contra del alto mando militar, a través de la apertura de diversas causas penales por la justicia militar. Además, fuentes militares del Hospital Central Militar, aseguraron que en 1994, el expediente del general Gallardo fue estudiado en dicho hospital para determinar si padecía de sus facultades mentales y así descalificar su defensa pública, cuestión que no prosperó ante la presión de los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, que siempre estuvieron pendientes del caso.

²² Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

²³ El Tribunal Colegiado consideró en su fallo a favor del general Gallardo y contra los cargos que se le imputaban por la publicación de este artículo, que la propuesta sobre el ombudsman militar “...en nada menoscaba el mérito militar” y que en el artículo citado se hace ver “el gran respeto que tiene el peticionario de garantías hacia el Instituto Armado y la autoridad militar”. Asimismo, el tribunal otorgó el amparo solicitado por el general Gallardo en contra del auto de formal prisión, ya que negar el amparo “equivaldría a afirmar que el Ejército Mexicano no admite crítica alguna por parte de sus miembros...”

causas penales y ocho autos de formal prisión, algunas sobre presuntos delitos que ya habían sido resueltos por los respectivos tribunales en el pasado. La justicia militar lo acusó, entre otros cargos, de fraude, malversación, enriquecimiento ilícito, daño en propiedad de la nación, abuso de autoridad, deserción en su modalidad de abandono de plaza, destrucción de bienes del ejército en su modalidad de quema de archivos, e infracción de deberes comunes a todos los que están obligados a servir en el ejército, y contra el honor militar.

El planteamiento académico que hizo Gallardo, un cuadro surgido de la propia estructura militar, pero dotado de una formación académica obtenida fuera del sistema educativo castrense,²⁴ y la desmedida reacción de las fuerzas armadas en contra de uno de sus generales, generó el interés de sectores políticos, académicos y civiles sobre el caso Gallardo y el sistema de justicia militar.

Cuando el general Gallardo decidió litigar su caso fuera de la jurisdicción castrense, la SEDENA no contaba con experiencia para hacer frente a la crítica pública realizadas en su contra, e inició una desmedida campaña de desprestigio, hostigamiento y persecución dirigida al general Gallardo y su familia. Lo anterior resultó en una creciente solidaridad de organizaciones de derechos humanos²⁵ y medios de comunicación, tanto nacionales e internacionales.

Desde la perspectiva castrense, el general Gallardo rompió reglas no escritas al no acatarse a la justicia militar y recurrir a la justicia civil, así como a organizaciones de

²⁴ El general Gallardo cuenta con la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; así como con la maestría en administración pública, y estudios de doctorado en la misma materia. Además cuenta con diversos diplomados, entre los que destacan el organizado por la CNDH y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sobre los *Ombudsmen en el mundo*, así como el impartido por el ITAM sobre *seguridad nacional*.

²⁵ El caso Gallardo concentró la solidaridad de importantes organizaciones de derechos humanos internacionales, destacando Amnistía Internacional, que lo consideró "preso de conciencia" (ver el informe *La disidencia silenciada: el encarcelamiento del general José Francisco Gallardo* de 1997, y su actualización de 2001); el PEN Internacional, que lo consideró miembro honorario; el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional; la asociación de excombatientes del Golfo Pérsico; Human Rights Watch; entre las más importantes, todas ellas iniciaron una campaña a nivel internacional para su liberación. En el caso de las organizaciones mexicanas, destaca la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, encabezada en ese entonces por Mariclaire Acosta; el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; la Red de Organismos Civiles "Todos los derechos para Todos"; la Academia Mexicana de Derechos Humanos; entre las más destacadas.

derechos humanos y medios de comunicación para ventilar su caso. Esto molestó a la cúpula militar que se sintió traicionada por uno de sus cuadros.

El caso del general Gallardo puso en tela de juicio a todo el sistema de justicia militar, perfectamente estructurado para resolver los problemas del ámbito militar dentro del mismo ejército sin que trascendiera hacia la sociedad. La inoperancia del fuero de guerra, sustentado en el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha mermado la moral del ejército al hacer selectiva la impartición de justicia. La justicia militar no es autónoma, puesto que desde los ministerios públicos militares, jueces, magistrados, hasta el Procurador General de Justicia Militar son nombrados por el titular de la SEDENA y a él se le deben. El Código de Justicia Militar y demás normas jurídicas que rigen al Instituto armado, están descontextualizadas para los tiempos actuales, lo que permite la discrecionalidad en la aplicación de la justicia militar.²⁶

Lo anterior ha sido observado por organismos internacionales de derechos humanos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, consideró que “dada la estructura eminentemente jerárquica de las fuerzas armadas, los tribunales militares carecen de independencia e imparcialidad plenas debido a que sus integrantes ocupan posiciones que siempre estarán por debajo de las de los altos mandos de los cuerpos armados. Se presenta así una contradicción insalvable entre el principio de independencia y el de subordinación jerárquica, lo que nulifica por completo la garantía de acceso a la jurisdicción. Al revisar la impartición de la justicia militar y su marco normativo se constató que ésta tampoco ofrece las garantías mínimas de todo sistema acusatorio” (OACNUDH 2003: 36).

²⁶ Un hecho ilustrativo de la ineficacia y parcialidad de las instituciones de impartición de justicia militares, fue la creación del “Comando Patriótico de Concientización del Pueblo” encabezado por el teniente coronel Hildegardo Bacilio, integrado por personal militar procesado, que hicieron público su descontento por los abusos que se cometen en la justicia militar, en una marcha por la avenida Reforma, el 28 de diciembre de 1998. La justicia castrense encarceló a sus integrantes como represalia. Se trató de un hecho inédito de protesta militar.

Asimismo, la OACNUDH consideró que “existe un hilo muy delgado de control civil sobre la justicia militar mediante la jurisdicción extraordinaria de amparo. Sin embargo, ello no basta para cumplir con las exigencias de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XVIII) ni de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 8), en los que se establece el derecho a una justicia ordinaria impartida por jueces competentes, independientes e imparciales, independientemente del derecho a recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior. En efecto, la justicia extraordinaria no puede suplir a la ordinaria”²⁷ (Idem).

En enero de 1995 y ante el agotamiento de los recursos internos del país,²⁸ organizaciones no gubernamentales de derechos humanos nacionales e internacionales, se dirigieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para exponer el caso Gallardo y pedir la intervención de ese organismo.

En octubre de 1996, en aplicación del artículo 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²⁹ la CIDH envió su informe sobre el caso Gallardo al gobierno mexicano, fijando un plazo de dos meses para que éste respondiera a sus recomendaciones. El 23 de enero de 1997 la CIDH decidió hacer público el informe No.43/96, Caso 11.430, con las siguientes recomendaciones:

- Se libere inmediatamente al General Brigadier José Francisco Gallardo.

²⁷ En entrevista con el Procurador General de Justicia Militar, general Rafael Macedo de la Concha, manifestó que en el 95% de todas las resoluciones del fuero de guerra se acude al juicio de amparo, y en el 90% de estos casos la justicia federal falla a favor de los tribunales militares (Reforma: 28 de marzo de 1999. www.reforma.com).

²⁸ Para acceder al Sistema Interamericano de Derechos Humanos se deben agotar los recursos internos; en este caso, la defensa del general Gallardo acudió a diversas instancias gubernamentales, como la Presidencia de la República, las secretarías de Gobernación y de la Contraloría, la Procuraduría General de la República, e incluso ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sin encontrar un recurso eficiente para su defensa.

²⁹ Art. 51: “(...) 2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada. 3. Transcurrido el periodo fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe”.

- Se tomen todas las medidas necesarias para que cese la campaña de persecución, difamación y hostigamiento en contra del General Brigadier José Francisco Gallardo.
- Se investigue y sancione a los responsables de la campaña de persecución, difamación y hostigamiento en contra del General Brigadier José Francisco Gallardo.
- Adopte las medidas necesarias para que se decidan lo antes posible las causas pendientes.
- Se le pague una justa indemnización al General Brigadier José Francisco Gallardo como reparación por las violaciones de las cuales ha sido víctima.

Fue la primera vez, en el caso de México, que la CIDH se pronunciaba sobre violaciones de derechos humanos en un caso individual. Con dicho informe, la CIDH sentó un precedente importante y de gran trascendencia para la defensa y preservación de los derechos humanos en México, en específico sobre los derechos civiles de las personas.

En su informe, la CIDH manifestó que “... el Ministerio Público mexicano, ordinario o militar, ha utilizado su potestad pública para fines distintos a los establecidos en el ordenamiento jurídico mexicano, configurándose así una desviación de poder, mediante actos sucesivos y encadenados, tendientes a confluir en la privación de la libertad personal al General José Francisco Gallardo, a través de actos de apariencia legal...”³⁰

Por presión castrense, el gobierno de Zedillo rechazó y se negó a cumplir la recomendación, lo que tuvo un alto costo de imagen y credibilidad no solamente del ejército mexicano, sino del gobierno de México en general. Fue cuestionado en instancias internacionales y declarado en desacato ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, del cual México forma parte desde 1982. Incluso dejó de

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe No. 43/96*, Caso 11.430. México, 15 de octubre de 1996, página 29.

participar en las audiencias celebradas por la CIDH para ventilar casos relativos a violaciones de derechos humanos por el gobierno mexicano. Implícita en esta posición iba la evidencia de autonomía militar y exclusión para someter a la justicia militar al escrutinio público.

A pesar de la recomendación, en el primer trimestre de 1998, se llevaron a cabo dos consejos de guerra ordinarios para juzgar al general Gallardo, declarándolo culpable en ambos casos, con dos sentencias de 14 años cada una, lo que sumadas, daban una sentencia de 28 años de prisión, condena excesiva si se toma en cuenta que en ese entonces el Código de Justicia Militar conmutaba la pena de muerte por una pena de prisión de 20 años solamente.

Fueron muchas las reacciones públicas ante el desarrollo de los consejos de guerra. Por ejemplo, un destacado articulista político, consideraba que “sería exagerado decir que el proceso que en el fuero militar se sigue al general José Francisco Gallardo alcanza la espectacularidad de casos célebres como el del capitán Dreyfus, que hace un siglo conmovió a la opinión pública francesa. O, más recientemente y entre nosotros, como el juicio ante jurados de quienes ultimaron al general Obregón. Pero, en más de un sentido, puede asegurarse que el ejército está juzgándose a sí mismo en el consejo de guerra que conoce la causa contra Gallardo. En su fondo, lo que está en juego en ese proceso es la inserción del instituto militar en las nuevas pautas de la sociedad abierta que estamos aprendiendo a ser” (Granados Chapa 1998: 25).

Cuando Vicente Fox fue electo presidente, hubo un viraje en la posición del gobierno mexicano en materia de derechos humanos. En la primera audiencia de la CIDH celebrada en el mes de marzo de 2000 en la Ciudad de Washington, DC, el gobierno mexicano reanudó su participación en las audiencias. La delegación fue encabezada por la Subsecretaria de Derechos Humanos y Democracia, Mariclaire Acosta, incorporada por el gobierno foxista a su administración. La posición del

gobierno mexicano fue que iban a estudiar la forma de cumplir las recomendaciones que ese organismo internacional hizo al gobierno mexicano.³¹

La posición castrense era que el general Gallardo debía cumplir su condena de 28 años de prisión y se negaba a acatar la recomendación de la CIDH. La presión internacional se hizo cada vez más intensa sobre el gobierno de Fox, con el fin de que liberara al general Gallardo. En ese entonces se creó un grupo de trabajo integrado por representantes de las secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores, con la defensa y la familia del militar preso, con el fin de buscar opciones para solucionar el caso. Cabe señalar que los militares se negaron a participar en dichas mesas de trabajo.

La propuesta del gobierno era el indulto, figura jurídica que otorgaría el perdón presidencial al preso, pero tendría que aceptar su culpabilidad y lo dejaría sin ningún recurso legal para combatir las sentencias de 28 años de prisión, que además lo habían inhabilitado para ejercer un cargo dentro de la estructura castrense, y le habían retirado el grado militar.³²

La posición de la familia era obtener el reconocimiento de inocencia, que lo exculparía y restituiría en sus derechos y garantías castrenses, lo que no fue aceptado por la cúpula militar, que insistía en que Gallardo era culpable.

El punto de quiebre fue la audiencia celebrada en noviembre de 2001, donde el presidente de la CIDH, Claudio Grossman, amagó al gobierno mexicano de llevar el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instancia superior del sistema interamericano, donde sus resoluciones son de carácter obligatorio. Esta acción dio resultado y obligó a la cúpula militar a aceptar la liberación de Gallardo. La fórmula encontrada dentro del propio Código de Justicia Militar, fue la reducción de la pena, que incluso violando el propio Código –ya que el inculcado tiene que

³¹ Además de la recomendación del general Gallardo, se encontraban pendientes de cumplir por el gobierno mexicano, las recomendaciones relacionadas con el caso del Ejido Morelia en Chiapas, o el caso de la matanza de campesinos en el vado de Aguas Blancas, en Guerrero.

³² A pesar de que el general Gallardo ganó un amparo frente a la justicia civil para mantener su grado militar.

solicitar la reducción de la pena-, fue el propio presidente Fox que ordenó al titular de la SEDENA que redujera la sentencia de 28 años de prisión, a los 8 años tres meses que Gallardo llevaba preso.

El 7 de febrero de 2002, dos días antes de celebrar la tradicional ceremonia de la Marcha de la Lealtad con el ejército mexicano, el canciller Jorge Castañeda y el secretario de Gobernación, Santiago Creel, anunciaron la liberación del general Gallardo. En una acción sin precedente en la relación cívico militar, Fox ordenó la reducción de la pena. Ambos secretarios fueron muy cuidadosos de proteger la imagen de la institución castrense, refiriéndose como "señor" Gallardo al general Gallardo, por la pugna que sostenía por el grado con la SEDENA, además destacaron "el profundo sentido de institucionalidad, lealtad y respeto al marco jurídico por parte de las fuerzas armadas (...)" Con esta acción, agregó, México "demuestra la plena colaboración y el sentido de responsabilidad del ejército y de la SEDENA. Sin su participación esto no hubiera sido posible" (La Jornada: 8 de febrero de 2002).

Castañeda consideró que con dicha decisión, la imagen internacional de México se iba a reconfigurar, y estaban además respondiendo adecuadamente a los compromisos adquiridos en el respeto y defensa de los derechos humanos. Creel subrayó que la excarcelación inmediata del general Gallardo, "no menoscaba el derecho de acción que en el futuro pudiera promover ante las autoridades competentes, conforme corresponde a todo Estado donde privan la justicia y la legalidad". Para el gobierno federal la recomendación de la CIDH no se trataba de una sugerencia, ni de una insinuación, "sino de una petición explícita de dejarlo de inmediato en libertad". Son recomendaciones de instancias que el gobierno mexicano reconoce y acepta, de ahí que se haya procedido en consecuencia (*Idem*).

A más de cuatro años de la liberación del general Gallardo, el caso sigue inconcluso. Falta el cumplimiento de la recomendación de la CIDH en materia de

reparación del daño y que se investigue y sancione a los responsables de la campaña de desprestigio y hostigamiento en su contra, donde están relacionados dos exsecretarios de la defensa nacional, e incluso el exprocurador general de la República, general Macedo de la Concha.

Al finalizar el presente gobierno no se ve la voluntad política de sancionar a dichos militares o reparar el daño moral y patrimonial al general Gallardo. Lo que está de fondo es el poder de las fuerzas armadas para imponerse a un gobierno civil débil, y con un bajo control democrático sobre las fuerzas armadas.

“El presidente Vicente Fox, a través de la resolución de mi caso, dejó pasar una coyuntura importante en la historia de México y del ejército, para establecer una nueva relación cívico militar acorde a los tiempos democráticos. Sin embargo, a pesar de la reticencia del gobierno y de los mandos, se han dado pequeños, pero grandes pasos para impulsar cambios dentro de las fuerzas armadas, hoy en día por lo menos se critica abiertamente la actuación de los militares en su desempeño en la seguridad pública, se habla sobre abrogar el fuero militar y al Estado Mayor Presidencial, y han habido protestas y reclamos a la autoridad militar por parte de sus integrantes”.³³

3.9.4 El ocaso del gobierno foxista

Desde los inicios del gobierno del cambio se perfilaron las características del nuevo régimen político: su debilidad y la falta de altura política de quien lo encabezaba. Los escasos resultados del gobierno foxista, lo llevaron a un desencuentro con la ciudadanía que había confiado en que se impulsaría una verdadera transición o cambio de régimen.

La realidad ha quedado por debajo de las promesas de campaña de Fox; “más bien hemos visto un gobierno desorganizado que, por lo general, parece

³³ Entrevista del autor con el general José Francisco Gallardo Rodríguez. 15 de marzo de 2006.

reaccionar más que dirigir, que administra el poder pero no lo usa como el instrumento para hacer realidad *la gran idea*...Fox resultó un excelente destructor de lo que aún quedaba de legitimidad del autoritarismo priísta. Pudo movilizar el voto útil y superar así las defensas del priísmo duro y abrir las puertas a la democracia política...el problema es que no ha sabido consolidar de manera irreversible la democracia” (Meyer 2005: 151-152).

El equipo foxista no diseñó un mapa claro de la ruta y las complejidades para llegar a la meta. No previó la recuperación priísta en las elecciones intermedias, ni tuvo la capacidad de contrarrestar al enemigo interno de su gobierno, ubicado en su gabinete, y los gobiernos locales.

Para el analista político Alfonso Zárate, terminó el periodo de gracia. La curva de aprendizaje, y desbordó los umbrales de la incompetencia. Los ajustes en el gabinete llegaron tarde y no hubo autocritica. No hubo un golpe de timón para recuperar el rumbo perdido. Sólo inercia, obstinación y descontrol (Zárate 2004: 15). El gobierno del cambio convirtió la esperanza en frustración, desaprovechó el impulso transformador y neutralizó el ímpetu ciudadano expresado en las urnas. A ello se sumó el precario equilibrio en el Congreso y la oposición reflejada en el PRI y el PRD (*Ibidem*: 425-426).

Ninguna de las grandes iniciativas, líneas estratégicas y reformas estructurales arrojaron los resultados prometidos en campaña y a inicios del gobierno foxista: el conflicto chiapaneco sigue sin resolverse; la reforma hacendaria fue derrotada en el Congreso; la reforma laboral no modernizó las relaciones productivas ni promovió la democratización del mundo sindical; la reforma eléctrica fue frenada por una resolución de la SCJN por inconstitucional en lo que se refiere a la apertura de espacios a la iniciativa privada para la venta y generación de electricidad; entre las más importantes. Las reformas constitucionales fueron frenadas una a una por el PRI y el PRD.

Incluso el llamado de Fox para revisar íntegramente la Constitución en 2001, fue rechazado por su propio partido. La misma suerte corrió la mesa para la reforma del Estado encabezada por Muñoz Ledo, que entre otras cosas proponía una reforma profunda a las relaciones cívico militares en México, como se mencionó anteriormente en el presente trabajo.

La única iniciativa lograda en el gobierno foxista fue impulsada por el esfuerzo civil en materia de transparencia. El Grupo Oaxaca, integrado por académicos, periodistas y empresarios de la comunicación, impulsó la iniciativa de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, analizada en el presente trabajo.

Para Zárate, las principales deficiencias del gobierno foxista se pueden concentrar en los siguientes puntos:

- Falta de un proyecto nacional (de cualquier signo) que articule la dinámica de la transición democrática y las exigencias de la reforma económica-productiva;
- Carencias de un programa de gobierno (sexenal) que defina prioridades y acentos;
- Ausencia de un diseño estratégico que impulse las posiciones del ejecutivo y establezca las condiciones propicias para el cumplimiento de sus objetivos (promesas de campaña, compromisos con la iniciativa privada, fantasías del Plan Nacional de Desarrollo) (*Ibidem*: 434).

A lo anterior se suma el fracaso del gobierno foxista en materia de seguridad, especialmente en materia de delincuencia organizada y combate al narcotráfico, donde se da una lucha sangrienta entre cárteles del narcotráfico por controlar diferentes plazas del país, sin que el gobierno pueda frenarla.

En este escenario es en el que se desenvuelven las fuerzas armadas en México como un actor clave en el sistema político mexicano. Para Lorenzo Meyer, el

ocaso del régimen posrevolucionario era inevitable que surgieran nuevos actores políticos y que algunos viejos se expandieran a espacios antes vedados. Una de las peculiaridades de dicho régimen fue la capacidad de controlar y marginar de los asuntos políticos sustantivos tanto a la iglesia católica, como a las fuerzas armadas. Pero como resultado de la debilidad creciente del régimen y de los errores del poder, ambas instituciones están en el centro de los acontecimientos políticos (Meyer 1998: 237).

Esto se acentuó de manera acelerada en el régimen foxista. El problema de fondo es que el poder civil no ha producido la suficiente autoridad gubernamental para someter a los militares a un control civil, y a corto plazo no se ve la forma de lograrlo. Las fuerzas armadas lograron imponer sus condiciones en un escenario de descomposición y debilitamiento de las instituciones civiles.

La coyuntura político electoral que se vive en México en la actualidad, prevé el arribo de un presidente débil y deslegitimado, que difícilmente podrá imponer nuevos mecanismos de control civil para construir las relaciones cívico militares que requiere México en el siglo XXI.

CONCLUSIONES

La transición a la democracia en México, nos obliga a replantear las reglas que han marcado en las últimas décadas las relaciones cívico militares. Tema olvidado por los actores políticos y sociales en nuestro país, hoy más que nunca es necesario adentrarse en un mundo desconocido en general para los mexicanos, y en particular para la mayoría de los estudiosos de las ciencias sociales.

Máxime cuando el país se encuentra inmerso en un proceso electoral tan reñido y que podría desembocar en una nueva alternancia en el poder, lo que obligaría a replantear las relaciones cívico militares ante la llegada de un nuevo gobierno, ya sea de izquierda, centro o derecha.

Las fuerzas armadas en el país han sido un actor clave en la consolidación del Estado posrevolucionario y del sistema político mexicano, como para dejarlas fuera del proceso de democratización que se vive en México. Como se pudo apreciar en el Capítulo II de la presente investigación, fueron militares los que impulsaron la supremacía civil a través de la pacificación y estabilización del país, la profesionalización de las fuerzas armadas, la creación de canales de participación política para los militares y la entrega de la presidencia de la República a un civil. Desde ese entonces se fueron concentrando las misiones de las fuerzas armadas para mantener la seguridad interior del país.

Ahora bien, los tiempos democráticos le dan un papel más protagónico a los civiles, por encima de los militares, lo que debería reflejarse en un cambio profundo de la distribución del poder y las reglas del juego, sobre todo se debe romper con la inercia de mantener unas relaciones cívico militares sólo entre gobierno y fuerzas armadas, para incorporar a un tercer actor de suma importancia en el contexto actual: la sociedad mexicana.

Hoy las fuerzas armadas tienen ante sí grandes retos. El reto más importante es asimilar los cambios acelerados que se viven en nuestro país, en el continente y en el mundo, como se analizó en el capítulo I. Son muchos los países que han emprendido cambios profundos en sus doctrinas de política exterior, seguridad y defensa para adaptarlas a los tiempos actuales. México se ha quedado atrás en la discusión de este tipo de políticas, aunque se reconoce que la construcción de las relaciones cívico militares en México, siguió un camino diferente al de la mayoría de los países latinoamericanos. Basta decir que en México no se ha dado un golpe de Estado, como ocurrió en la mayoría de estos países.

Este debate debe incluir temas clave relacionados con las fuerzas armadas, como cuál debe ser su rol en un régimen democrático; cuál su relación con el gobierno, el congreso y la sociedad civil. Asimismo, se tienen que poner sobre la mesa de análisis las funciones y responsabilidades de las fuerzas armadas en los tiempos actuales, porque los procesos de democratización en el mundo, especialmente en el continente americano, en muchos casos tienden hacia la desmilitarización y al control civil de las fuerzas armadas.

Como se pudo apreciar en el capítulo III, en el caso de México la tendencia es en sentido contrario. Varios sectores académicos y sociales ven con preocupación la sobrecarga de funciones de las fuerzas armadas para combatir la inseguridad, el narcotráfico y el crimen organizado, ante la crisis de las instituciones civiles de procuración y administración de justicia.

La utilización de las fuerzas armadas en las operaciones y la planeación de las políticas de seguridad pública aumentó considerablemente el papel de los militares en el Estado y la sociedad mexicana. Las fuerzas armadas ejercen una gran influencia en la definición de las políticas y toma de decisiones públicas en el combate al narcotráfico y al crimen organizado.

El nuevo gobierno que tome posesión el 1 de diciembre de 2006, tendrá una agenda compleja en materia militar, sobretodo porque al igual que el gobierno foxista, se va a encontrar a unas fuerzas armadas sobreutilizadas en varios frentes, y no se ve a corto plazo que otras instituciones del Estado puedan ir sustituyendo gradualmente a las fuerzas armadas en tareas que no les competen.

En el empuje que logre replantear las relaciones cívico militares, jugará un papel clave la sociedad civil. Cada día se fortalece el término de ciudadanía, entendida como los procesos de concientización de derechos y deberes dentro de la sociedad. Empezamos hoy a hablar de procesos de construcción de ciudadanía.

Este proceso de construcción de ciudadanía se encuentra íntimamente relacionado con los procesos de rendición de cuentas y transparencia, principios que debe respetar y difundir todo funcionario público, ya sea militar o civil. Ligado a lo anterior, se encuentra otro elemento fundamental para un régimen democrático: el Estado de derecho, como el conjunto de reglas jurídicas que norman el desarrollo de la sociedad.

Si el gobierno y la sociedad mexicana no son capaces de fortalecer un verdadero Estado de derecho, conformado con instituciones sólidas que hagan frente a la inseguridad pública y a la impunidad preponderante, las fuerzas armadas tendrán un campo fértil para asumir nuevas y mayores tareas, pero sobre todo mantendrán y aumentarán sus prerrogativas frente al gobierno civil, debilitando cada vez más el control civil que debería existir en una democracia consolidada.

La presente investigación pretendió abordar el mayor número de elementos que forman parte de un replanteamiento de las relaciones cívico militares en México, pero ello no es suficiente para agotar el tema. Debe ser estudiado por otros especialistas que profundicen más en diversos aspectos que componen este tema tan fascinante. A manera enunciativa, las investigaciones futuras podrían tomar en cuenta los siguientes elementos:

Un primer elemento tiene que ver con la autonomía, ésta se entiende por contraposición a la integración de las fuerzas armadas y el Estado, situación que se da en diversos casos concretos, y se manifiesta en el escaso control sobre las formas organizativas, la educación militar, el manejo del presupuesto, el fuero de guerra, llegando incluso en ciertos casos extremos a la definición de la misión y doctrina militares, así como de su base ideológica.

Un segundo elemento es impulsar la incorporación de las fuerzas armadas en el ámbito estatal. Aunque lo anterior es obvio en términos formales, en la realidad las fuerzas armadas son consideradas “como un Estado dentro del Estado”.¹ Dicha inserción es necesaria para que las fuerzas armadas respeten las reglas del juego democrático, como una institución de Estado.

Un tercer elemento para lograr un control democrático de las fuerzas armadas, es lo que tiene que ver con la transparencia, apertura en el ejercicio del presupuesto, y una verdadera fiscalización y control por parte del poder legislativo. Este es un tema difícil por la tradición histórica de las fuerzas armadas, y en general del sistema político mexicano, donde no cabía la transparencia ni la rendición de cuentas. Lo anterior se acentúa en las fuerzas armadas que se han mantenido al margen del escrutinio público.

Tradicionalmente, los intentos del lado civil por fiscalizar la actuación de las fuerzas armadas, como puede ser el Congreso, la sociedad civil o los medios de comunicación, son mal vistos por los militares. Pero cada vez son más las demandas de transparencia de las filas militares, sobre todo en el manejo de los recursos públicos. En nuestros tiempos, la transparencia no debe ser sólo impulsada en las instituciones civiles del Estado, debe abarcar a las fuerzas armadas como una institución más.

¹ Esta afirmación la ha hecho en diversos artículos y declaraciones el general Gallardo, quien considera que la falta de un control democrático y la gran autonomía que mantienen las fuerzas armadas frente al poder civil, constituye un Estado dentro del Estado.

Un cuarto elemento, trata de la voluntad política que debe tener el gobierno para resolver los crímenes de lesa humanidad cometidos por militares en el pasado. Toda fuerza armada, al estar en posibilidad de hacer uso de la violencia legítima del Estado, corre el riesgo de cometer abusos en su aplicación; excesos que deben ser investigados y sancionados para evitar su repetición. La tradición militar, principalmente en las democracias en transición, es que un espíritu de cuerpo mal entendido, induce a proteger a los militares que han cometido ilícitos. Además que cuando se decide investigar delitos cometidos por militares, son acogidos por el fuero de guerra, propiciando la impunidad, lo que lleva a poner sobre análisis la permanencia del fuero de guerra en tiempos de paz.

Un quinto elemento es impulsar la participación de los civiles en la preparación, concepción y dirección de las políticas de defensa. En un Estado democrático de derecho, esta actividad es de exclusiva competencia y responsabilidad del poder civil; por supuesto con la asesoría técnico militar. En México, por el contrario, la política de defensa está a cargo de militares.

Abundando en lo anterior, ni la academia, las organizaciones de la sociedad civil, e incluso el Congreso, cuentan con grupos de especialistas en temas de defensa. En este último caso, las comisiones de defensa del Congreso, se integran por legisladores que desconocen muchas veces el objeto y fin de las fuerzas armadas y el diseño de políticas de defensa. Las iniciativas militares son aprobadas sin una discusión de fondo, porque en muchos de los casos no existe la capacidad para sustentar un debate.

Por lo anterior, es necesario fomentar la creación de grupos de especialistas en estos temas no sólo en el Congreso, sino fomentar el interés de las organizaciones de la sociedad civil y de la academia por adentrarse en estos tópicos. En la actualidad, ninguna universidad cuenta con un programa de estudios, ya sea de nivel licenciatura o posgrado, dirigido a estudiar a las fuerzas

armadas. No es suficiente que en el Colegio de Defensa Nacional o el Centro de Estudios Superiores Navales se acepten a algunos civiles, pero propuestos por otras secretarías de Estado del gobierno mexicano. De ello se desprende la propuesta de un seminario permanente sobre relaciones cívico militares, con el auspicio de instituciones académicas, civiles y gubernamentales. Existen varios programas académicos en América Latina que podrían ser tomados de ejemplo, puesto que abren sus puertas a cualquier persona civil que quiera tomarlos (Ver anexos).

Otro elemento relacionado con el anterior, que cobra la mayor importancia en la actualidad, es la definición y separación de las políticas de defensa y seguridad, que en nuestro país se confunden, y tienden a involucrar cada vez más a las fuerzas armadas en misiones que no le competen. Los militares son los responsables de implementar las políticas de defensa, mientras que las policías, las de seguridad. En la actualidad es necesario iniciar un debate serio sobre este tema, en el que se involucren diferentes actores de la vida civil.

Cada vez se hace más necesaria una revisión de las leyes en materia de defensa, seguridad nacional y política exterior, que planteen una reforma a la estructura de seguridad nacional y defensa para así hacer frente al nuevo orden mundial. Muchos países con características similares a las de México, han modificado profundamente sus doctrinas y estructuras de política exterior, seguridad y defensa para lograr adaptarlas a las nuevas realidades.

De lo que se trata es de evitar la confusión que se da entre las misiones de las fuerzas armadas y de las policías. Es relevante diferenciar y separar este tipo de funciones, para no sólo hablar de la “seguridad del Estado”, ya que las nuevas construcciones teóricas versan sobre la seguridad del individuo, del ciudadano.

La falta de una división clara de competencias, afecta la consolidación de las democracias en el continente, ya que debe existir una línea transparente que

divida las funciones que competen a los militares y a los civiles. En la mayoría de las democracias que funcionan, los militares se dedican a la seguridad externa y los civiles se encargan de los asuntos políticos y de desarrollo, como se abordó en el capítulo I.

El factor clave es definir las funciones de las fuerzas armadas en la actualidad y los mecanismos a largo, mediano y corto plazo, para asegurar un control democrático de las fuerzas armadas. De lo que se trata es de construir un nuevo modelo democrático de relaciones cívico militares.

Para ello, sería un paso muy importante la elaboración de un libro blanco de defensa mexicano, pero con la participación de actores políticos, sociales, académicos y por supuesto militares en su elaboración. Como se abordó en el capítulo III, la SEDENA y la SEMAR elaboraron sus respectivos libros blancos de defensa que han sido poco difundidos, y que además fueron elaborados por los propios integrantes de las fuerzas armadas sin ninguna participación de otros sectores civiles o académicos. Es importante reconocer este primer paso, pero lo más importante sería analizar y discutir el texto constitucional y las leyes derivadas de él que tienen que ver con el tema de defensa, seguridad nacional y política exterior. Lo anterior con una amplia convocatoria a los sectores interesados, para que de una vez por todas, se diseñe una política de defensa democrática e incluyente.

Sobre todo es necesario analizar y definir los conceptos de seguridad y defensa, donde se observa el mayor desacuerdo y confusión. Los posicionamientos se dan porque cada vez se abordan por medios militares, problemas de seguridad que competen a las autoridades civiles, como puede ser el narcotráfico, los desastres naturales o la seguridad pública; y por otro lado, lo que tiene que ver con la cooperación militar multinacional de México, como la participación en misiones de paz de las Naciones Unidas, la realización de maniobras conjuntas, la capacitación de militares en el extranjero, entre las más importantes.

Hoy más que nunca se hace necesaria la reconstrucción de las relaciones cívico militares con secretarios de la defensa civiles, que tengan la capacidad de relacionar a las fuerzas armadas con la política exterior del país; relacionar a las fuerzas armadas con el Congreso y la sociedad; con la capacidad suficiente para conducir la labor de las fuerzas armadas; principalmente, con la capacidad de "gestión" sobre las funciones de defensa, para la elaboración de esta política como una política pública, para el diseño, aplicación y control presupuestario; y también con capacidad para controlar los cuerpos de inteligencia militares.

En el control civil sobre los militares debe, progresivamente, participar todo el gobierno y las diferentes instituciones del Estado; el Congreso debe participar en el proceso de diseño y control de los temas de defensa y debe crear mecanismos de control que fortalezcan la transparencia.

En el fondo, el problema no sólo es la falta de capacidad por parte del gobierno mismo de sujetar a aquellos que lo integran en un Estado de derecho, como eje rector de sus acciones; sino también evitar que se abran estos espacios de excepción a instituciones que aun cuando se han venido conduciendo institucionalmente en relación con el Ejecutivo, no es suficiente para considerar que las mismas se desempeñan bajo un verdadero control civil.

Como se puede observar, son muchos los temas que debe abordar un verdadero replanteamiento de las relaciones cívico militares como las conocemos actualmente en México. En la coyuntura actual se abren ventanas de oportunidad para que el nuevo gobierno retome, de manera seria y responsable, la discusión y debate que lleve a construir un marco de relaciones cívico militares a la altura de una nueva y naciente democracia en México.

ANEXOS

ANEXO 1. DIVISION TERRITORIAL MILITAR REGIONES MILITARES

REGIÓN	UBICACIÓN	COMANDANTE
I R.M.	Distrito Federal.	General de División Diplomado de Estado Mayor Marcelino Mendoza Jardines.
II R.M.	Mexicali, B.C.	General de División Diplomado de Estado Mayor Javier del Real Magallanes.
III R.M.	Mazatlán, Sin.	General de División Diplomado de Estado Mayor Mario López Gutiérrez.
IV R.M.	Monterrey, N.L.	General de División Diplomado de Estado Mayor Fermín Rivas García.
V R.M.	Guadalajara, Jal.	General de División Diplomado de Estado Mayor Humberto Eduardo Antimo Miranda.
VI R.M.	La Boticaria, Ver.	General de División Diplomado de Estado Mayor Sergio López Esquer.
VII R.M.	Tuxtla Gutiérrez, Chis.	General de División Diplomado de Estado Mayor Juan Morales Fuentes.
VIII R.M.	Ixcotel, Oax.	General de División Diplomado de Estado Mayor Juan Hernández Avalos.
IX R.M.	Cumbres de Llano Largo, Gro.	General de División Diplomado de Estado Mayor Salvador Cienfuegos Zepeda.
X R.M.	Mérida, Yuc.	General de División Diplomado de Estado Mayor Francisco Armando Meza Castro.
XI R.M.	Torreón, Coah.	General de División Diplomado de Estado Mayor Roberto Miranda Sánchez.
XII R.M.	Irapuato, Gto.	General de División Diplomado de Estado Mayor Manuel García Ruiz.

Fuente: www.sedena.gob.mx Fecha de consulta: agosto de 2006

ANEXO 2.
DIVISION TERRITORIAL MILITAR
ZONAS MILITARES

ZONA	UBICACIÓN	COMANDANTE
1/a Z.M.	Tacubaya, D.F.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Adolfo Duarte Mugica.
2/a Z.M.	Tijuana, B.C.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor German Redondo Azuara.
3/a Z.M.	La Paz, B.C.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Cesar Jiménez López.
4/a Z.M.	Hermosillo, Son.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Genaro Fausto Lozano Espinoza.
5/a Z.M.	Chihuahua, Chih.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Alfonso García Vega.
6/a Z.M.	Saltillo, Coah.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Salvador Rodríguez Orozco.
7/a Z.M.	Escobedo, N.L.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Jaime Godínez Ruíz.
8/a Z.M.	Reynosa, Tamps.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Evodio Aquino Maldonado.
9/a Z.M.	Culiacán, Sin.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Rolando Eugenio Hidalgo Eddy .
10/a Z.M.	Durango, Dgo.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Florencio Raul Cuevas Salgado .
11/a Z.M.	Guadalupe, Zac.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Tomás Jaime Aguirre Cervantes.
12/a Z.M.	San Luis Potosí, S.L.P.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Ramon Isidro Ortega Cardoso Salinas.
13/a Z.M.	Tepic, Nay.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Jesús Martínez Martínez.
14/a Z.M.	Aguascalientes, Ags.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Víctor Arturo Jurado González.
15/a Z.M.	La Mojonera, Jal.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Alberto Martínez Herrera.
16/a Z.M.	Sarabia, Gto.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Marco Antonio Meza Barajas.
17/a Z.M.	Querétaro, Qro.	General de División Diplomado de Estado Mayor Sergio Aponte Polito.
18/a Z.M.	Pachuca, Hgo.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Enrique Cánovas Buenrostro.
19/a Z.M.	Tuxpan, Ver.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Guillermo Moreno Serrano.
20/a Z.M.	Colima, Col.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Jose Vicente Arau Camara.
21/a Z.M.	Morelia, Mich.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Enrique Chávez Chiquillo

22/a Z.M.	Toluca, Mex.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Virgilio Daniel Méndez Bazán.
23/a Z.M.	Panotla, Tlax.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Daniel Velasco Ramírez.
24/a Z.M.	Cuernavaca, Mor.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Raúl Pinedo Dávila.
25/a Z.M.	Puebla, Pue.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Máximo Pastrana Guadarrama.
26/a Z.M.	El Lencero, Ver.	General de División Diplomado de Estado Mayor Jorge Juárez Loera.
27/a Z.M.	Ticui, Gro.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Eduardo Emilio Zárate Landero.
28/a Z.M.	Ixcotel, Oax.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Adolfo Domínguez Martínez.
29/a Z.M.	Minatitlán, Ver.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Moisés Melo García.
30/a Z.M.	Villahermosa, Tab.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Oswaldo Fernando Canto Gutiérrez.
31/a Z.M.	Rancho Nuevo, Chis.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Jorge Salgado Rodríguez.
32/a Z.M.	Valladolid, Yuc.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Luis Arturo Óliver Cen.
33/a Z.M.	Campeche, Camp.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Jacinto Alejandro Carro Bautista.
34/a Z.M.	Chetumal, Q. Roo.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Juan Manuel de la O González.
35/a Z.M.	Chilpancingo, Gro.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Sergio Magaña Mier .
36/a Z.M.	Tapachula, Chis.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Jorge Isaac Jiménez García.
37/a Z.M.	Santa Lucía, Mex.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Alfredo Fregoso Cortés.
38/a Z.M.	Tenosique, Tab.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Néstor Mayrén Solano.
39/a Z.M.	Ocosingo, Chis.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Miguel Gustavo Gonzalez Cruz.
40/a Z.M.	Guerrero Negro, B.C.S.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Carlos Valle Mozqueda.
41/a Z.M.	Puerto Vallarta, Jal.	General de Brigada Alfonso Hernández Alderete.
42/a Z.M.	Hidalgo del Parral, Chih.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Raúl López Castañeda.
43/a Z.M.	Apatzingán, Mich.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Enrique Jorge Alonso Garrido.
44/a Z.M.	Miahuatlán, Oax.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Jaime Castañeda Bravo .
45/a Z.M.	Nogales, Son.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Alfredo Hermilo Herrera Muñoz.
Fuente: www.sedena.gob.mx Fecha de consulta: agosto de 2006		

**ANEXO 3.
DIVISION TERRITORIAL MILITAR
GUARNICIONES MILITARES**

GUARNICIONES	UBICACIÓN	COMANDANTE
Gn. Mil. de El Ciprés, B.C.	El Ciprés, B.C.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor Alejandro Adolfo Pardo y Romero.
Gn. Mil. de Tecate, B.C.	Tecate, B.C.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Martín Cordero Luqueño.
Gn. Mil. de San Felipe, B.C.	San Felipe, B.C.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Gerardo Rubén Serrano Herrera.
Gn. Mil. de San Luis, Son.	San Luis Río Colorado, Son.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor Miguel Andrade Cisneros.
Gn. Mil. de Agua Prieta, Son.	Agua Prieta, Son.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor Marco Armando Islas García.
Gn. Mil. de Sonoyta, Son.	Sonoyta, Son.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor Javier Cruz Rivas.
Gn. Mil. de Cd. Juárez, Chih.	Cd. Juárez, Chih.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor Marco Antonio Covarrubias Aguilar.

Gn. Mil. de Ojinaga, Chih.	Ojinaga, Chih.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Uribe Toledo Sobaja.
Gn. Mil. de Palomas, Chih.	Palomas, Chih.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor Luis Alberto Brito Vázquez.
Gn. Mil. de Acuña, Coah.	Cd. Acuña, Coah.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor Juan Manuel Ochoa Romero.
Gn. Mil. de Piedras Negras, Coah.	Piedras Negras, Coah.	General Brigadier Sergio Augusto Carro Bautista.
Gn. Mil. de Nuevo Laredo, Tamps.	Nuevo Laredo, Tamps.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Juan José Braulio Cruz Bailón .
Gn. Mil. de Matamoros, Tamps.	Matamoros, Tamps.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor David Córdova Campos.
Gn. Mil. de Manzanillo, Col.	Manzanillo, Col.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor Jose Luis Ramón Velasco Guillén.
Gn. Mil. de Lázaro Cárdenas, Mich.	Lázaro Cárdenas, Mich.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Manuel De Jesús Moreno Aviña.
Gn. Mil. de Puerto Escondido, Oax.	Puerto Escondido, Oax.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Jorge Campos García.

Gn. Mil. de Coatzacoalcos, Ver.	Coatzacoalcos, Ver.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor Francisco Lizárraga Garzon.
Gn. Mil. de San Cristóbal de las Casas, Chis.	San Cristobal de las Casas, Chis.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor Servando Centella Pérez.
Gn. Mil. de Cozumel, Q. Roo.	Cozumel, Q. Roo.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor Héctor Aragón Zapata.
Gn. Mil. de Cancún, Q. Roo.	Cancún, Q. Roo.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Arturo Olguín Hernández.
Gn. Mil. de Palenque, Chis.	Palenque, Chis.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Ángel Leónidas Wade Trujillo.
Gn. Mil. de Comitán, Chis.	Comitán de Domínguez, Chis.	General Brigadier Diplomado de Estado Mayor Ezequiel Carlos Hernández Mendoza.
Gn. Mil. de Melaque, Jal.	Melaque, Jal.	General de Brigada Diplomado de Estado Mayor Jose Luis Pilar Rodríguez.

Fuente: www.sedena.gob.mx Fecha de consulta: agosto de 2006

ANEXO 4.
CURSOS DE ESPECIALIZACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA
PARA CIVILES EN AMÉRICA LATINA

	CURSOS	INSTITUCIÓN	ORGANISMO DEL QUE DEPENDE LA INSTITUCIÓN	EXCLUSIVO PARA CIVILES
Argentina	Maestría en Defensa Nacional	Escuela de Defensa Nacional	Ministerio de Defensa	NO
	Curso Superior de Defensa Nacional			
	Curso Abreviado de Defensa Nacional			
Bolivia	Maestría en Seguridad, Defensa y Desarrollo	Escuela de Altos Estudios Nacionales "Cnl. Eduardo Avaroa"	Ejército de Bolivia	NO
Colombia	Especialista en Administración de la Seguridad	Universidad Militar Nueva Granada	Ministerio de Defensa Nacional	NO
	Diplomado Gerencia de Defensa y Seguridad Nacional			
Chile	Magíster en Ciencias Militares	Academia de Guerra	Ejército de Chile	NO
	Magister en Seguridad y Defensa	Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégico	Ministerio de Defensa Nacional	NO
	Magíster en Ciencia Política Mención de Estudios de Defensa	Instituto de Ciencia Política	Pontificia Universidad Católica de Chile (En convenio con el Ministerio de Defensa)	SÍ
Perú	Curso de Desarrollo y Defensa Nacional	Centro de Altos Estudios Nacionales	Ministerio de Defensa	NO
	Curso Especial de Desarrollo y Defensa Nacional			NO
	Curso Básico de Defensa Nacional			NO
	Curso Básico de Defensa Nacional en Gobiernos Locales			SÍ

Fuente: (Robles 2005: 6)

ANEXO 5.

LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

GUIA DE INVESTIGACION

Anexamos al presente trabajo la guía de investigación o *infoguía*, herramienta utilizada como estrategia de análisis para organizar la información en grupos y subgrupos, jerarquizada y relacionada. La base de datos incluyó información teórico conceptual; cualitativa real, directa e indirecta; y cuantitativamente procesada, directa e indirecta.

A. LAS FUERZAS ARMADAS Y EL ESTADO MEXICANO

I. El ejército

- 10.00 El ejército colonial
- 10.01 De la independencia a la Reforma
- 10.02 La Reforma
- 10.03 El porfiriato
- 10.04 El ejército de la revolución

II. El ejército moderno

- 11.00 Marco constitucional y legal
- 11.01 Función real de las fuerzas armadas
- 11.02 La violencia legal: el monopolio del uso de la fuerza. Weber
- 11.03 Características de las fuerzas armadas
- 11.04 Defensa de la nación ante otros ejércitos o de amenazas internas
- 12.00 Organización (ejército, fuerza aérea y armada)
- 12.01 Armas y servicios
- 12.02 Grados militares (Tropa, oficiales, jefes y generales)
- 13.00 División territorial
- 13.01 Batallones
- 13.02 Regimientos
- 13.03 Zonas militares
- 13.04 Regiones militares
- 13.05 Guarniciones militares
- 14.00 Carrera militar
- 14.01 Ingreso
- 14.02 Permanencia
- 14.03 Promoción
- 15.00 Formación y profesionalización militar
- 15.01 Escuelas y planteles militares
- 15.02 La currícula militar
- 15.03 El nuevo profesionalismo militar
- 16.00 Doctrina militar
- 16.01 La formación de una elite militar
- 16.02 Mentalidad profesional militar: valores morales y técnicos
- 16.03 Disciplina
- 16.04 Marcialidad, sacrificio
- 16.05 Supremacía del poder civil sobre el militar: Lealtad al Presidente

- 16.06 Actitudes hacia la sociedad y la actividad política
- 16.07 La soberanía como último recurso para “rechazar la intervención extranjera”
- 16.08 Diferenciación entre seguridad nacional, regional, y humana
- 16.09 El servicio militar obligatorio
- 16.10 La objeción de conciencia
- 16.11 Reclutamiento forzoso
- 17.00 Política de defensa
- 17.01 Plan DN-I
- 17.02 Plan DN-II
- 17.03 Plan DN-III
- 17.04 Plan DN-IV
- 17.05 Conducción civil de la política de seguridad y defensa
- 17.06 El desconocimiento de las instituciones castrenses
- 17.07 La acción cívica de las fuerzas armadas

III. La teoría de las relaciones cívico-militares

- 18.00 La sociología militar norteamericana
- 18.01 El soldado y el Estado: Samuel P. Huntington
- 18.02 El soldado profesional: Morris Janowitz
- 18.03 The postmodern military: Charles Moskos
- 18.04 Repensando los militares en política: Alfred Stepan
- 19.00 Hacia la construcción de un modelo de análisis de las relaciones cívico-militares en México
- 19.01 Nivel macro-político
- 19.02 Nivel intermedio- político
- 19.03 Nivel micro-político
- 19.04 El estudio de las FAM en su entorno social y político

IV. Perfilamiento de las relaciones civiles y militares

- 20.00 La relación de las fuerzas armadas y el Estado mexicano
- 20.01 Pacificación del país después de la Revolución
- 20.02 La creación del Partido Nacional Revolucionario
- 20.03 La despolitización de los militares en México
- 20.04 La entrega del poder a Miguel Alemán Valdés, primer presidente civil después del General Manuel Ávila Camacho
- 20.05 La creación del sector militar en el partido oficial
- 20.06 Los militares después de la Segunda Guerra Mundial
- 20.07 La relación de las fuerzas armadas mexicanas y norteamericanas
- 20.08 La campaña del general Henríquez
- 20.09 El uso del ejército para acabar con el movimiento ferrocarrilero
- 20.10 El ejército en la huelga de médicos en 1965
- 20.11 La participación del ejército en el movimiento estudiantil de 1968
- 20.12 El Halconazo de junio de 1971
- 20.13 La guerra sucia setentas y ochentas
- 20.14 Militares en posiciones políticas (gobernadores, congresistas, etc.)
- 21.00 La influencia golpista latinoamericana de las décadas de los sesenta y setenta
- 21.01 Los programas de ayuda militar de Estados Unidos hacia América Latina
- 21.02 La formación de militares latinoamericanos en Estados Unidos, principalmente en la Escuela de las Américas
- 21.03 El acercamiento paulatino de los ejércitos mexicano y americano
- 21.04 La guerrilla centroamericana

- 22.00 Factores de control civil sobre las fuerzas armadas
- 22.01 Sentimiento antimilitar en la opinión pública
- 22.02 Reducción creciente de la representación militar
- 22.03 Énfasis extremo en la subordinación militar en los cursos de formación de Oficiales
- 22.04 La autonomía civil en asuntos internos de las fuerzas armadas
- 22.05 Promoción que las revistas militares sobre la subordinación a la autoridad civil
- 22.06 Lealtad incondicional al jefe supremo de las fuerzas armadas
- 22.07 Control civil y democrático de las fuerzas armadas: prerrogativas y controles
- 22.08 La autonomía militar
- 22.09 El presupuesto militar
- 22.10 Número de elementos militares

V. Corte de las relaciones cívico-militares

- 23.00 La teoría de la militarización-desmilitarización-militarización
- 24.00 Cambios en las relaciones a principios de la década de los noventas
- 24.01 La militarización de la seguridad pública
- 24.02 Alzamiento insurgente en Chiapas
- 24.03 Fuerza de Tarea Arcoiris
- 24.04 Guerrilla: EPR y ERPPI
- 24.05 Creación de nuevos cuerpos policíacos: AFI, PFP
- 24.06 La modernización de las FAM
- 24.07 Creación de los GAFES
- 24.08 Equipamiento y tecnología militar
- 25.00 Las relaciones cívico-militares con Fox
- 25.01 Fuerte militarización del combate al narcotráfico
- 25.02 Nombramiento de un militar para dirigir la PGR
- 25.03 Fortalecimiento de la PFP
- 25.04 La fiscalía de crímenes del pasado: guerra sucia
- 25.05 Promesas de reformas al Estado Mayor Presidencial
- 25.06 Promesas de reforma a los sistemas de inteligencia
- 25.07 Transparencia y rendición de cuentas
- 25.08 Seguridad social militar

VI. El nuevo orden mundial y las fuerzas armadas

- 26.00 Características del nuevo orden mundial
- 26.01 Caída del muro de Berlín y fin del mundo bipolar
- 26.02 “El fin de la historia”
- 26.03 El nuevo equilibrio mundial: la potencia hegemónica política, económica y militar
- 26.04 La reunión de ministros de defensa en Williamsburg en 1995.
- 26.05 El tercer vínculo: económico, político y militar: William Perry
- 26.06 Las nuevas guerras por venir
- 26.07 El ataque terrorista del 11 de septiembre: nueva guerra vs terrorismo
- 26.08 Relaciones FAM: seguridad, desarrollo y democracia
- 26.09 Procesos de globalización y avance tecnológico
- 27.00 Las nuevas misiones para los ejércitos modernos
- 27.01 Operaciones de paz multinacionales
- 27.02 Lucha contra el narcotráfico
- 27.03 Operaciones en auxilio de la población civil en casos de desastre
- 27.04 Las relaciones entre los ejércitos democráticos del mundo
- 27.05 El compromiso de Santiago. La carta democrática interamericana OEA 1991

27.06 Las relaciones cívico-militares en otros países de Iberoamerica

VII. La reforma de las fuerzas armadas

28.00 El replanteamiento del funcionamiento de las Comisiones de Defensa Nacional en el Congreso de la Unión

28.01 El análisis detallado del presupuesto militar por parte del Congreso

28.02 La necesidad de que el secretario de defensa sea un civil

28.03 La creación de un Estado mayor conjunto: ejército, fuerza aérea y marina

28.04 La formación de expertos civiles en asuntos militares

28.05 La creación de un *ombudsman* militar

28.06 La abolición del fuero de guerra

28.07 La transparencia y rendición de cuentas a la sociedad

28.08 La comparecencia de los altos mandos militares en el Congreso

28.09 La reestructuración de las currículas militares

28.10 La desmilitarización de la vida pública

28.11 La instauración de las figuras de obediencia debida y la objeción de conciencia

28.12 El replanteamiento del servicio militar nacional

28.13 La desaparición del Estado Mayor Presidencial

28.14 La profesionalización y el control de los servicios de inteligencia militar

28.15 Las reformas legales al cuerpo normativo castrense: data de los 30s

28.16 Fuerzas armadas y democracia

B. ESTRUCTURAS DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

VIII. Elementos del sistema político mexicano

29.00 Conformación del sistema

29.01 Instituciones

29.02 Grupos de poder

29.03 Procesos políticos

29.04 El corporativismo

29.05 Estabilidad política, social y económica

30.00 División de poderes

31.00 Niveles de gobierno

32.00 El régimen autoritario presidencialista del partido oficial en el poder

32.01 El aspecto de mando vs consenso

32.02 Concentración del poder político en un solo hombre

32.03 La minimización de las instituciones representativas

32.04 El intento de anular la sociedad civil y los partidos políticos

32.05 Sistemas de mando jerarquizados

32.06 Pluralismo político limitado

33.00 Gobiernos autoritarios

33.01 Medios coercitivos para la supervivencia del gobierno autoritario

33.02 Terrorismo de Estado. Uso legítimo de la fuerza y la violencia

33.03 Fuerzas Armadas (militarismo y golpe de Estado)

33.04 Cuerpos policíacos

34.00 Sistema judicial

34.01 Cuerpo de leyes, normas, reglamentos y disposiciones

34.02 Tribunales federales

34.03 Ministerios públicos

- 34.04 Defensores de oficio
- 35.00 Movimientos sociales
- 36.00 Control de medios de comunicación
- 37.00 La razón de Estado
- 38.00 Actores políticos
- 39.00 Experiencias externas

C. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

X. Breve descripción de los procesos de transición en México

- 40.00 La transición a la democracia en México
 - 40.01 La crisis del sistema
 - 40.02 Cambios paulatinos en el sistema político mexicano
 - 40.03 Las reformas electorales
 - 40.04 El avance electoral de la oposición
 - 40.05 La crisis electoral de 1989
 - 40.06 El salinismo
 - 40.07 El zedillismo
 - 40.08 El cambio de régimen
- 41.00 Los nuevos actores sociales
 - 41.01 La sociedad civil organizada
 - 41.02 Los medios de comunicación
- 42.00 Los partidos políticos en México
 - 42.01 El partido en el poder
 - 42.02 Los partidos de oposición
- 43.00 Órganos encargados de la transparencia electoral
 - 43.01 El Instituto Federal Electoral
 - 43.02 Cuerpos colegiados y tribunales especializados
 - 43.03 Órganos representativos
- 44.00 Cultura política y de la legalidad
 - 44.01 Ideología democrática
 - 44.02 Participación política
- 45.00 La rendición de cuentas y la transparencia: valores para la democracia
 - 45.01 Consenso entre elites antiguas y nuevas
 - 45.02 Redes de poder
 - 45.03 Legitimidad del orden civil y público
- 46.00 La Ley de transparencia
- 47.00 La rendición de cuentas

D. LA PROTECCION Y PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS

XI. La importancia de los derechos humanos en la actualidad. El nuevo orden mundial

- 48.00 Surgimiento de los derechos humanos en el mundo
 - 48.01 Antecedentes
 - 48.02 Creación de la Organización de las Naciones Unidas
 - 48.03 Carta Internacional de los Derechos Humanos
 - 48.04 Declaración Universal de los Derechos Humanos
 - 48.05 El derecho internacional de los derechos humanos
- 49.00 La creciente importancia de los derechos humanos en los países civilizados
 - 49.01 El lenguaje universal como justificación de la intervención militar

- 50.00 La situación de los derechos humanos en México
- 50.01 La política de Estado en derechos humanos
- 50.02 Tipo de violaciones a derechos humanos en México
- 50.03 Las violaciones a derechos humanos cometidas por militares
- 50.04 El sistema no jurisdiccional de los derechos humanos
- 50.05 Las ONG de derechos humanos
- 50.06 Recomendaciones de relatores internacionales

E. EL AVANCE DE LOS MILITARES EN FUNCIONES CIVILES

XII. Causa del avance de los militares en funciones civiles

- 51.00 Definición: Costumbres, intereses, acciones y pensamientos relacionados con el uso de las armas y con la guerra
- 52.00 Avance del activismo político de los militares en cuestiones civiles
- 52.01 Predominio de los militares frente a los civiles
- 52.02 Funciones administrativas y de procuración de justicia en manos de militares
- 52.03 Desarrollo de una cultura militar
- 52.04 La supuesta apoliticidad del ejército
- 52.05 El principio de la civilidad
- 53.00 Crecientes atribuciones del ejército para:
- 53.01 Frenar el proceso de decadencia y desintegración social
- 53.02 Restablecer el orden y la disciplina
- 53.03 Acabar con la corrupción en los mandos policíacos
- 54.00 El posible golpe de Estado en México
- 54.01 Toma del poder por el uso de las armas
- 54.02 Instauración de gobiernos autoritarios
- 54.03 Uso del terrorismo de Estado
- 54.04 Uso del monopolio legítimo de la fuerza
- 54.05 Limitación del poder autoritario militar
- 54.06 Respeto al Estado de Derecho

XIII. El combate al narcotráfico por parte de los militares

- 55.00 Naturaleza del narcotráfico
- 55.01 La adicción/demanda
- 55.02 El poder económico del narcotráfico
- 55.03 Economías narcotizadas
- 55.04 El lavado de dinero
- 55.05 Las fuentes de empleo que provoca
- 55.06 La incontrolable corrupción
- 56.00 Narcoestados
- 56.01 La corrupción en los sistemas de procuración y administración de justicia
- 56.02 La cúpula gubernamental protege las acciones del narco
- 57.00 Lucha contra el narcotráfico
- 57.01 La función del ejército en su combate es un arma de doble filo
- 57.02 La caída del mito de la incorruptibilidad del ejército
- 57.02 Las bajas que ha ocasionado la lucha contra el narco
- 57.03 Función fuera de lo que establece la Constitución
- 57.04 Las policías se encuentran abiertamente corrompidas
- 58.00 El narcotráfico como un problema de seguridad nacional continental
- 58.01 Asistencia militar
- 58.02 Capacitación

- 58.03 Equipamiento
- 58.04 Cooperación multilateral
- 58.05 Aspectos de soberanía
- 58.06 Intromisión de los Estados Unidos en el narco

XIV. La concepción de la seguridad nacional en las fuerzas armadas mexicanas

- 59.00 Amenazas a la seguridad nacional
- 59.01 Enemigo interno. Salvaguarda del Estado de derecho
- 59.02 Grupos guerrilleros: EZLN, ERPI. EPR.
- 59.03 La guerrilla en los sesentas y setentas
- 60.00 El surgimiento del EZLN
- 60.01 La militarización del Estado de Chiapas
- 60.02 El cambio de actitud, entrenamiento y armamento dentro de las FAM
- 61.00 Grupos de presión
- 62.00 Desastres naturales
- 63.00 Delincuencia organizada
- 64.00 Narcotráfico
- 65.00 Enemigo externo
- 66.00 Autodeterminación de nuestra vida interna
- 66.01 Agresiones en contra de la soberanía e integridad territorial
- 66.02 Seguridad del gobierno
- 66.03 Seguridad del grupo gobernante y del orden establecido
- 66.04 Servicios de inteligencia
- 66.05 Medios coercitivos. Terrorismo de Estado
- 66.06 Cuerpos policíacos
- 66.07 Ejército
- 66.08 Presos políticos
- 66.09 Manejo de los medios de comunicación
- 66.10 Minimización de la oposición
- 67.00 Amenazas a la seguridad hemisférica
- 67.01 Terrorismo transnacional
- 67.02 Narcotráfico internacional
- 67.03 Éxodos masivos
- 67.04 La corrupción gubernamental
- 67.05 Movimientos fundamentalistas
- 67.06 Violación a los derechos humanos
- 67.07 Enfermedades de riesgo (Sida)
- 67.08 Tráfico de personas
- 67.09 Pobreza y problemas de desarrollo
- 67.10 Seguridad alimentaria
- 67.11 Seguridad pública
- 67.12 Recursos energéticos
- 67.13 Acuerdos internos
- 67.14 Nacionalismo
- 67.15 Reforma del Estado
- 67.16 Medio ambiente y recursos naturales
- 68.00 La construcción de un concepto de la seguridad nacional desde la sociedad civil
- 68.01 El control y profesionalización de los servicios de inteligencia (civiles y militares)
- 68.02 La ley de seguridad nacional

F. CASOS PARADIGMÁTICOS QUE INFLUYERON EN EL CAMBIO DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES

XV. El caso del general Gallardo y el *ombudsman* militar

- 69.00 Antecedentes del caso
- 69.01 Trayectoria del general Gallardo
- 70.00 La propuesta de un ombudsman militar
- 70.01 Antecedentes, surgimiento y funciones del Ombudsman
- 70.02 Las facultades del Ombudsman
- 70.03 El status independiente del Ombudsman
- 71.00 Las necesidades de un Ombudsman Militar en México (OM)
- 71.01 Ventajas de un OM
- 71.02 Oposiciones al OM
- 71.03 Cuenta con una total autonomía para su desempeño
- 71.04 Las funciones del OM.
- 71.05 Violaciones a los derechos humanos de los militares
- 72.00 El proceso penal y el encarcelamiento
- 72.01 El Consejo de guerra y la sentencia
- 72.02 La campaña de persecución y hostigamiento
- 73.00 El rompimiento de las reglas no escritas
- 73.01 La intervención de la prensa nacional e internacional
- 73.02 Los recursos legales fuera de los tribunales militares
- 73.03 La participación de organismos no gubernamentales nacionales e internacionales
- 73.04 Las recomendaciones de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ámbito militar
- 74.00 La liberación del general
- 74.01 El indulto o el reconocimiento de inocencia
- 74.02 La participación de las secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación
- 74.03 El papel de los medios de comunicación
- 74.04 Las ONG en el caso
- 74.05 La presión de otros gobiernos
- 75.00 La lucha por su reivindicación con su liberación
- 75.01 El amparo contra las sentencias
- 75.02 El proceso de los responsables de la campaña de persecución y hostigamiento
- 75.03 El resarcimiento del daño moral y patrimonial
- 76.00 La influencia del caso en el replanteamiento de las relaciones cívico-militares

XVI. El Comando Patriótico de Concientización del Pueblo.

- 77.00 Marcha por reforma de diciembre de 1998
- 77.01 La detención de varios de sus integrantes
- 77.02 La intervención de actores civiles: senado, prensa, etc.
- 77.03 La persecución y captura del Coronel Hildegarde Bacilio
- 77.04 La minimización de su lucha y la presión del movimiento
- 77.05 El encarcelamiento en la prisión militar de Mazatlán
- 77.06 El indulto del gobierno foxista y el pacto de silencio

XVII. Otros casos importantes

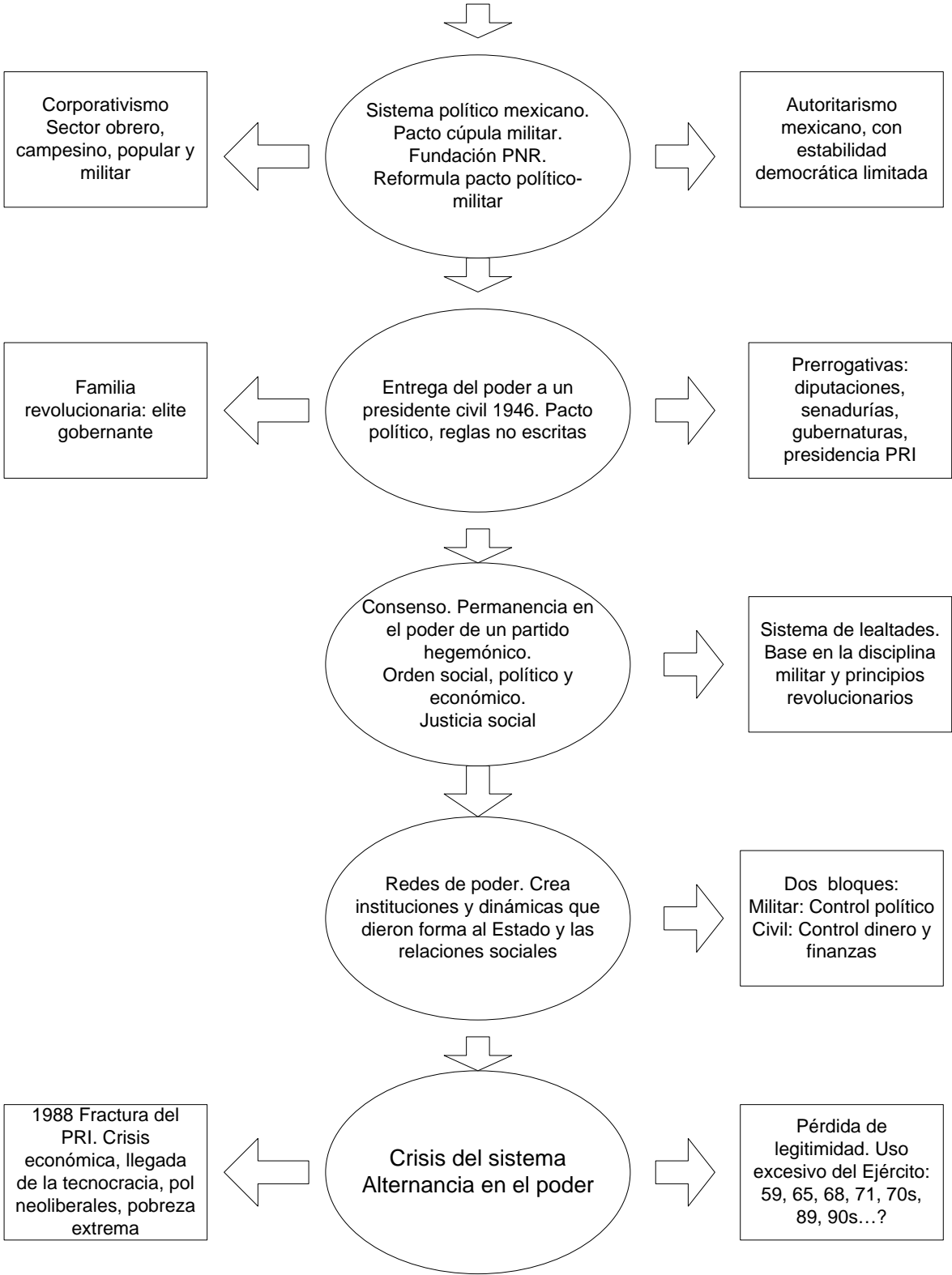
- 78.00 El enfrentamiento de militares y judiciales en Veracruz
- 79.00 La muerte de 11 militares en Laguna salada
- 80.00 El secuestro y asesinato de civiles en Jalisco por un mayor del ejército

- 81.00 La violación de indígenas en la sierra de Guerrero
- 82.00 El caso de los ecologistas presos
- 83.00 El caso de Aguas Blancas
- 84.00 El Ejido Morelia
- 85.00 El caso de Acteal
- 86.00 El caso de Digna Ochoa
- 87.00 La matanza del El Charco

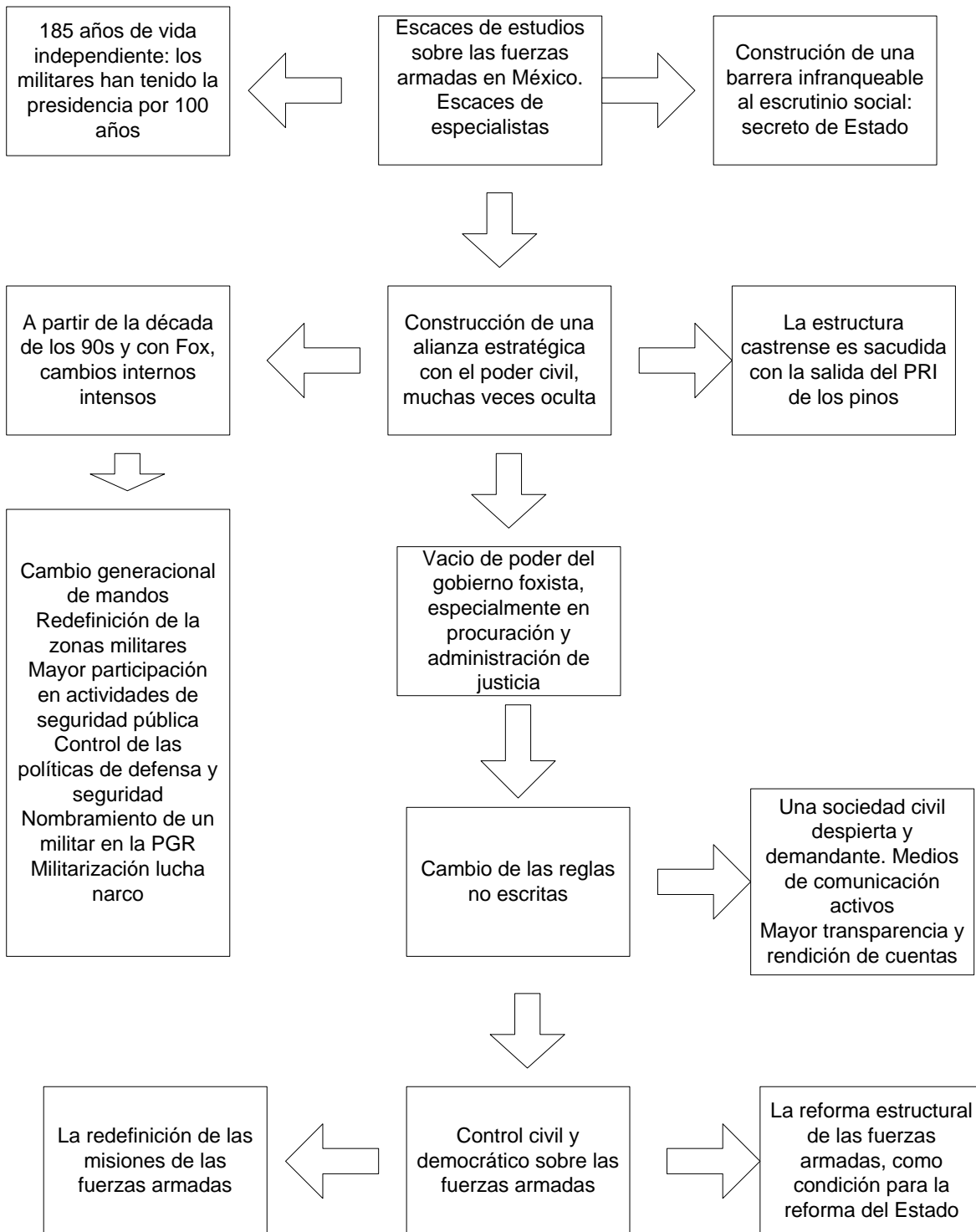
XVIII. El fuero de guerra como factor clave de la violación sistemática de los derechos humanos de los militares.

- 88.00 Leyes y reglamentos militares
 - 88.01 Código de Justicia Militar
 - 88.02 Procedimientos sistemáticos de operar
- 89.00 Prisiones militares
 - 89.01 Sistemas de reclusión
- 90.00 Los tribunales militares
 - 90.01 El papel del Secretario de la Defensa Nacional en la designación de procuradores, jueces, defensores de oficio y ministerios públicos militares
 - 90.02 Independencia de procuradores, jueces, ministerios públicos y defensores de oficio militares
 - 90.03 Violación de los derechos humanos dentro de las filas castrenses y su constante estado de indefensión
 - 90.04 Violación a derechos humanos de los civiles en donde esté involucrado un militar

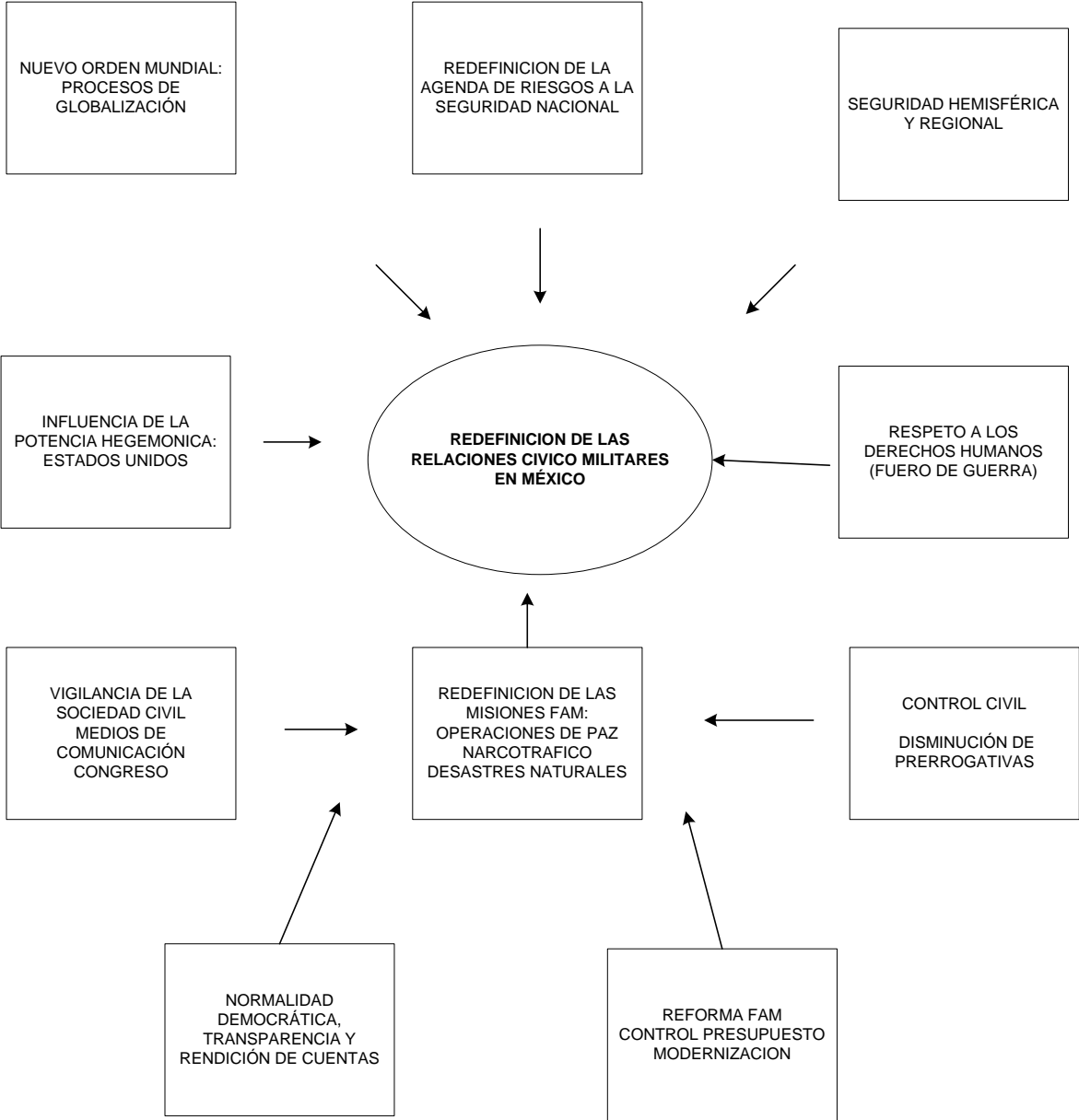
**ANEXO 6.
ESQUEMAS DE INVESTIGACIÓN
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**



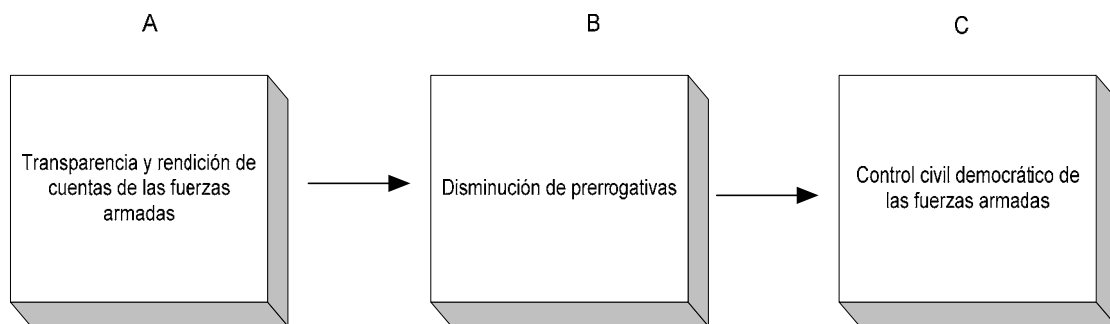
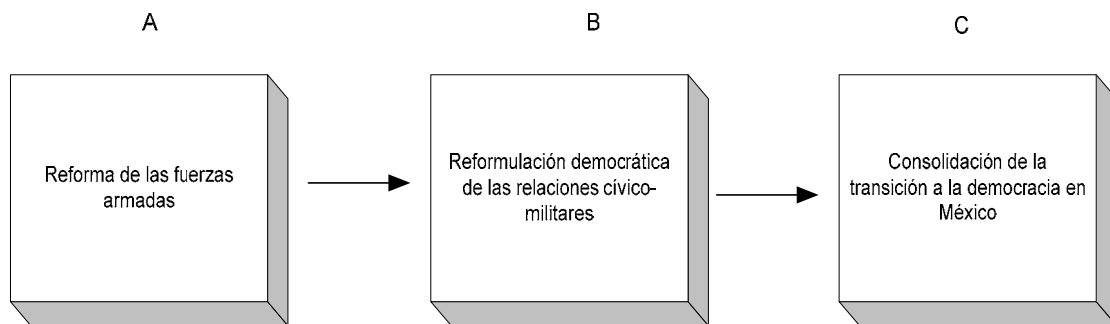
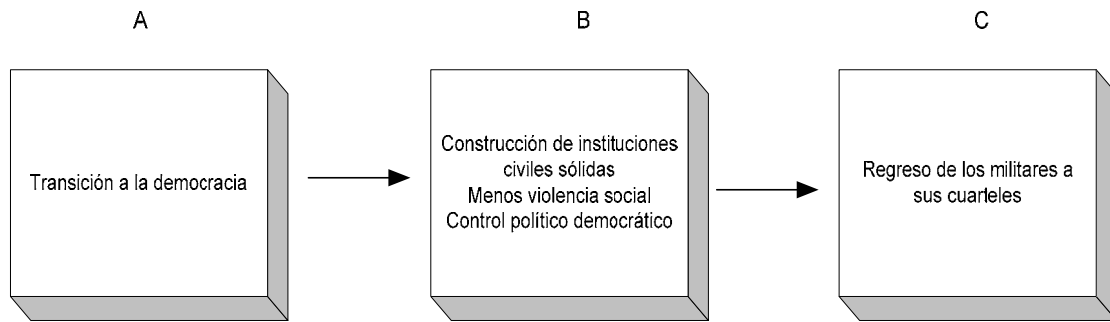
JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO



LOS CONCEPTOS DEL PROBLEMA



HIPÓTESIS DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN



BIBLIOGRAFIA

LIBROS Y ARTÍCULOS

1. ACKROYD, William S., *Los militares en la política mexicana: el impacto de la profesionalización, comportamiento civil y la revolución*, Documento presentado en la 28ª reunión del Consejo Latinoamericanistas de la Costa del Pacífico, San Diego, Octubre de 1982, pp. 13
2. AGUAYO, Sergio y BAILEY, John, "Estrategias y seguridad en la relación México-Estados Unidos, en AGUAYO, Sergio y BAILEY, John (Coor), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997, pp. 13-32
3. AGÜERO, Felipe, *Militares, civiles y democracia, la España Postfranquista en perspectiva comparada*, Madrid, Alianza Editorial, 1995, pp. 435
4. AGÜERO, Felipe and Jeffrey Stark, *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Miami, Universidad of Miami, North-South Center Press, Lynne Rienner Publishers, 1998, pp. 234
5. AGÜERO, Felipe, "Las fuerzas armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de una democracia en América Latina", en DIAMINT, Rut, *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, Universidad Torcuato Di Tella, 1999, pp. 69-104
6. AGUILAR, Adolfo, "La seguridad mexicana vista por los Estados Unidos", en AGUAYO, Sergio y BAGLEY, Bruce, (Comp), *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 295-314
7. AGUILAR, Héctor Y MEYER, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 2002, pp. 318
8. ALDUCIN, Enrique, *Los valores de los mexicanos, México entre la tradición y la modernidad*, México, Fondo Cultural y Banamex, 1993, pp. 184
9. ANAYA, Federico, "Contexto histórico y sociológico de las las fuerzas armadas", en *Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México*, México, Global Exchange, Ciepac y Cencos, 2000, pp. 33-52

10. ARNSON, Cynthia y BENÍTEZ, Raúl, *Chiapas: los desafíos de la paz*, México, Porrúa-Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2000, pp. 289
11. ARELLANO, José, *Los esquemas metodológicos para la investigación social*, México, S y G Editores, 2005, pp. 160
12. Arzt, Sigrid. *New Democracy, old arrangement: The civil – military relations under Fox*. Ponencia presentada en el Panel sobre los retos a la seguridad y defensa de México en el siglo XXI, en el Seminario de Educación e Investigación en Defensa y Seguridad (REDES 2002). Brasilia, Brasil, julio 2002. pp. 36
13. ARZT, Sigrid, “La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana”, Trabajo presentado en la conferencia *Reforming the administration of justice in México*, at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003, pp. 35
14. ASTORGA, Luis, *Drogas sin fronteras, los expedientes de una guerra permanente*, México, Grijalbo, 2003, pp. 378
15. BAÑÓN, Rafael y Olmeda, Antonio, (comps.), *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1985, pp. 360
16. BARRAGÁN, Juan, *Historia del ejército y de la revolución constitucionalista*, México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1985a, primera época, pp. 774
17. BARRAGÁN, Juan, *Historia del ejército y de la revolución constitucionalista*, México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1985b, segunda época, pp. 679
18. BARRAGÁN, Juan, *Historia del ejército y de la revolución constitucionalista*, México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1985c, tercera época, pp. 571
19. BARTRA, Roger, “Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional”, en Aguayo, Sergio y Bagley, Bruce (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 146-171

20. BELTRÁN VIRGILIO, Rafael, *El papel político y social de las fuerzas armadas en América Latina*, Venezuela, Monte Ávila, 1970, pp. 350
21. BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “Las fuerzas armadas mexicanas al fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad”, en *Revista de Sociología*, núm. 25, mayo-agosto, México, UNAM, 1994
22. BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “Fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo, misiones” en Diamint, Rut (editora), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Bueno Aires, Universidad Torcuato di Tella, nuevo hacer, Grupo editor Latinoamericano, 1999, Colección Estudios políticos y sociales, pp. 469-514
23. BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo”, en *Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México*, México, Global Exchange, Ciepac y Cencos, 2000, pp. 15-29
24. BENÍTEZ MANAUT, Raúl “Seguridad y relaciones cívico-militares en México y América Central, Escenarios a inicios del siglo XXI”, en Hristoulas, Athanasios (coord.), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, México, Porrúa, Foreign & Commonwealth office, Asociación Mexicana de Cultura, ITAM, 2002, pp. 187-224
25. BENÍTEZ MANAUT, Raúl, *Defensa y seguridad hemisférica hacia el siglo XXI: desafío de la cooperación multinacional*, Resdal, septiembre de 2003, pp. 19
26. BLECHMAN, Barry M., *Política y seguridad nacional*, México, Gernika, 1996, pp. 374
27. BOBBIO, Norberto, et.al., *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 2000, pp. 1683
28. BOILS, Guillermo, *Los militares y la política en México 1915-1974*, México, El Caballito, 1975, pp. 190
29. CAMP, Roderic, *Generals in The Palacio: The Military in Modern Mexico*, New York, Oxford University Press, 1992, pp. 278. Traducción al español realizada por el Estado Mayor de la Defensa Nacional, pp. 296

30. CAMP, Roderic, *Mexico's military on the democratic stage*, United States of America, Praeger Security International, 2005, pp. 366

31. CELI, Pablo, "Los parlamentos y la dimensión institucional de las políticas de defensa", en Follietti, Gilda y Tibiletti, Luis (eds.), *Parlamento y Defensa en América Latina: el papel de las Comisiones*, Argentina, Resdal, 2004, pp. 13-35

32. CELI, Pablo, "Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina", en *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Buenos Aires, Resdal y SER en el 2000, 2005, pp.10-14

33. CHAVARRI, Juan, *El Heroico Colegio Militar en la historia de México*, México, Libromex, 1960, pp. 346

34. CLAUSEWITZ, Karl, *De la guerra*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, Biblioteca del oficial mexicano, 1997, pp. 772

35. CLIMENHAGE, Christine y KLEPAK, Hal, "La Preparación de los libros blancos de defensa en Canadá," en QUINTANA, Juan Ramón, *Libros blancos de defensa: concertación política y diseño comparado*, La Paz, Editorial Entrelíneas, 2001, pp.69-81.

36. CÓRDOVA, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana: la formación del nuevo régimen*, 15ª ed., México, Era, 1988, pp. 508

37. CÓRDOVA, Arnaldo, *La revolución en crisis. La aventura del maximato*, México, Cal y Arena, 1995, pp. 552

38. CORONA DEL ROSAL, Alfonso, *La guerra, el imperialismo y el ejército mexicano*, México, Grijalbo, 1989, pp. 274

39. DE LA ROSA, Manuela, *La imagen del ejército mexicano*, México, UNAM, Tesis de licenciatura de la FCPYS, 1991, pp.189

40. DIAMINT, Rut, *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, Universidad Torcuato Di Tella, 1999, pp. 586

41. DÍAZ CARDONA, Francia Elena, *Fuerzas armadas, militarismo y constitución nacional en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988, pp. 261
42. DIEZ ALEGRÍA, Manuel, *Ejército y Sociedad*, Madrid, Alianza, 1972, pp. 207
43. DONADIO, Marcela, *El presupuesto de defensa en América Latina, la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*, Argentina, Resdal, 2004, pp. 11-24.
44. DURET, José, *Estatuto de las fuerzas armadas*, Madrid, Tecnos, 1982, pp. 276
45. ESPINOZA ALTAMIRANO, Horacio, *Campo militar No. uno*, México, Ballesta, 1976, pp. 160
46. FAZIO, Carlos, *El tercer vínculo, de la teoría del caos a la teoría de la militarización*, México, Joaquín Mortiz, 1996, pp. 286
47. FERNÁNDEZ, Jorge, *El otro poder, las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2001, pp. 367
48. FERNÁNDEZ, Gloria, *Los militares: ¿El retorno a los cuarteles?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, pp. 153
49. FRUHLING, Hugo, *Estado y fuerzas armadas*, Santiago de Chile, FLACSO, 1982, pp. 204
50. FUENTES, Gloria, *El ejército mexicano*, México, Grijalbo, 1983, pp. 326
51. GALLARDO RODRÍGUEZ, José Francisco, *et, al, Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México*, México, Global Exchange, 2000, pp. 279
52. GALBRAITH, John Kenneth, *Cómo controlar a los militares*, Buenos Aires, Gernika, 1970, pp. 84

53. GARCÍA, Prudencio, *Ejército: presente y futuro*, Madrid, Alianza, 1975, pp. 598
54. GARDUÑO, Guillermo, "Las fuerzas armadas mexicanas: una institución en transición", *El Cotidiano*, México, núm. 72, octubre 1995
55. GARDUÑO, Guillermo, "La transición organizacional de las fuerzas armadas mexicanas al nuevo milenio", en *Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México*, México, Global Exchange, 2000, pp. 77-83
56. GÓMEZ BERNARD, Salvador, *Poder Nacional*, 2ª ed, México, Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina, 1989, colección Biblioteca Naval, pp. 275
57. GONZÁLEZ RUIZ, Enrique, *Contrainsurgencia: política oficial de seguridad pública*, México, Uníos, 1998, pp. 204
58. GONZÁLEZ, Luis, *Historia de la revolución mexicana 1934-1940, Los días del presidente Cárdenas*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 381
59. GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, *Consejo de Guerra*, México, Periódico reforma, 12 de marzo de 1998, pp. 25
60. GUERRERO, Omar, *Gerencia pública en la globalización*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 7-9
61. HARRIES, Jenkins y MOSKOS, Charles. *Las fuerzas armadas y la sociedad*. Alianza Universidad. Madrid, 1984. p. 145.
62. HELLER, Claude, *El ejército como agente de cambio social*, México, FCE, 1980, pp. 182
63. HERNÁNDEZ, Alicia, *Historia de la revolución mexicana, periodo 1934-1940, la mecánica cardenista*, México, El Colegio de México, 1979, pp.227
64. HERNÁNDEZ, Martín, *El contexto actual de la seguridad nacional en México, Una propuesta de agenda institucional*, México, INAP, 2001, pp. 67-89

65. HRISTOULAS, Athanasios, (coord.), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, México, Porrúa, Foreign & Commonwealth office, Asociación Mexicana de Cultura, ITAM, 2002, pp. 385
66. HUNTINGTON, Samuel P., *El soldado y el Estado*, Buenos Aires, Leonardo, 1964, pp. 504
67. HUNTINGTON, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1973, pp. 416
68. IBARROLA, Javier, *El ejército y el poder*, México, Océano, 2003, pp. 457
69. JANOWITZ, Morris, *El soldado profesional*, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1967, pp. 448
70. JHONSON, Jhon, J., *The role of the military in underdeveloped countries*, N.J. Princeton University, 1987, pp. 427
71. KAHLE, Günter, *El ejército y la formación del Estado en los comienzos de la independencia en México*, México, FCE, 1997, pp. 276
72. KOHN, Richard, *How democracies control the military*, *Journal of Democracy*, vol 8 (4), 1997, pp. 140-153
73. KRAUZE, Enrique, *Siglo de caudillos, biografía política de México 1810-1910*, México, Tusquets Editores, 1994, pp. 349
74. KRAUZE, Enrique, *Biografías del poder, caudillos de la revolución mexicana 1910-1940*, México, Tusquets Editores, 1997a, pp. 545
75. KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial, ascenso y caída del sistema político mexicano 1940-1996*, México, Tusquets Editores, 1997b, pp. 510

76. LAYTON, Michael D., "El Estado: factor clave de la relación entre la sociedad civil y las prácticas militares", en Hristoulas, Athanasios (coord.), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, México, Porrúa, Foreign & Commonwealth office, Asociación Mexicana de Cultura, ITAM, 2002, pp. 89-102
77. LOMBARDO Toledano, Vicente, *Sobre el ejército mexicano y la bandera nacional*, México, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales "Vicente Lombardo Toledano", 1997, pp. 105
78. LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto y SIERRA, Jorge Luis, *Las fuerzas armadas mexicanas a fin del milenio: los militares en la coyuntura actual*, México, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, 1999, pp. 50
79. LOYO, Martha, *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del ejército mexicano*, México, FCE, 2003, pp. 194
80. LOZOYA, Jorge Alberto, *El ejército mexicano 1911-1965*, 3ª ed., México, El Colegio de México, 1984, pp. 156
81. MATUTE, Álvaro, *Historia de la revolución mexicana 1917-1924, la carrera del caudillo*, México, El Colegio de México, 1980, pp.201
82. MANCISIDOR, José, *Historia de la revolución mexicana*, México, Proculmex, 1992, pp. 367
83. MAZA, Enrique, *Obligado a matar: fusilamiento de civiles en México*, México, Proceso, 1993, pp. 323
84. MEDINA, Luis, *Historia de la revolución mexicana 1940-1952, del Cardenismo al Avilacamachismo*, México, El Colegio de México, 1978, pp. 410
85. MEDINA, Luis, *Historia de la revolución mexicana 1940-1952, civilismo y modernización del autoritarismo*, México, El Colegio de México, 1979, pp.205

86. MEYER, Jean, *et.al, Historia de la revolución mexicana 1924-1928, Estado y sociedad con Calles*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 371
87. MEYER, Lorenzo, *et.al, Historia de la revolución mexicana 1928-1934, Los inicios de la institucionalización. La política del maximato*, México, El Colegio de México, 1978a, pp. 314
88. MEYER, Lorenzo, *Historia de la revolución mexicana 1928-1934, El conflicto social y los gobiernos del maximato*, México, El Colegio de México, 1978b, pp. 335
89. MEYER, Lorenzo, *Fin de régimen y democracia incipiente, México hacia el siglo XXI*, México, Océano, 1998, pp. 283
90. MEYER, Lorenzo, *El Estado en búsqueda del ciudadano, un ensayo sobre el proceso político contemporáneo mexicano*, México, Océano, 2005, pp. 199
91. MOLOEZNİK, Marcos Pablo, "Presente y futuro de las fuerzas armadas mexicanas, aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia", en *Security and Defense Studies Review*, Vol. 1 Spring 2001, pp. 93-124
92. MOLOEZNİK, Marcos Pablo, "Policía Federal Preventiva: balances y perspectivas", Ponencia presentada en el panel *Los retos a la seguridad y defensa de México en el siglo XXI*, 7 al 10 de agosto de 2002, Brasilia, Brasil, pp. 32
93. MOLOEZNİK, Marcos Pablo, "La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas", *Revista Fuerzas armadas y Sociedad*, Año 19, no. 1, 2005, pp. 169-212.
94. MONETA, Juan Carlos, *Civiles y militares: Fuerzas armadas y transición democrática*, Santiago de Chile, Nueva Sociedad, 1990, pp. 159
95. NAGLE, John, *Sistema y sucesión, las bases sociales del reclutamiento de la élite política*, México, Premia Editora, 1979, pp. 275
96. NUN, J., "América Latina: la crisis hegemónica y el golpe militar", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, IIDH, Núm. 22-23, 1966, pp. 67-89

97. Oliva, Javier, *La seguridad nacional en la ley de transparencia*, México, La Jornada, 15 de junio de 2002
98. Oliva, Javier, *Militarizar la seguridad nacional*, México, La Jornada, 30 de mayo de 2005.
99. ORTIZ, Román D., “La crisis Perú-Ecuador de 1859: ¿una guerra imposible?”, en *Papeles de América Latina*, Madrid, Instituto Ortega y Gasset e Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 1999, pp. 10-16
100. PAZ, Eduardo, *La defensa nacional: estudio militar*, México, Moderna de Carlos Paz, 1887, pp. 132
101. PELLICER, Olga y REYNA, José Luis, *Historia de la revolución mexicana 1952-1960, El afianzamiento de la estabilidad política*, México, El Colegio de México, 1978, pp. 222
102. PELLICER, Olga, *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe: el debate contemporáneo*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1995, pp. 250
103. PERLMUTTER, Amos, *Lo militar y lo político en los tiempos modernos*, Madrid, Ejército, 1982, pp. 338
104. PIÑEYRO, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, 1985, pp. 172
105. PIÑEYRO, José Luis, “Las relaciones cívico-militares en México: cambios y continuidades”, en Rut Diamint, (edit.), *Control civil y las fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella, Grupo Editorial Latinoamericano, 1999, pp. 515-542
106. RICO, José María, *Justicia penal y transición democrática en América Latina, México*, México, Siglo XXI Editores, 1997, pp. 320
107. RIVES, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés, 2000, pp. 459

108. ROBINSON, James, "La importancia de la sociedad civil: cultura estratégica, instituciones sociales y definición de amenazas", en Hristoulas, Athanasios (coord.), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, México, Porrúa, Foreign & Commonwealth office, Asociación Mexicana de Cultura, ITAM, 2002, pp. 65-88
109. ROBLES, José, *Integrando civiles y militares a partir de la educación*, Argentina, enero de 2005, pp. 6, www.resdal.org.ar
110. ROCHA, Oscar, "El futuro de las relaciones cívico-militares en México", en Hristoulas, Athanasios (coord.), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, México, Porrúa, Foreign & Commonwealth office, Asociación Mexicana de Cultura, ITAM, 2002, pp. 303-310
111. ROSAS, María Cristina, *Seguridad hemisférica, un largo y sinuoso camino*, México, UNAM, 2003, pp. 360
112. SALAZAR, Ana María, *Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 2002, pp. 375
113. SALAZAR, Rosendo, *Del militarismo al civilismo en nuestra revolución*, México, Libro mexicano, 1958, pp. 411
114. SANDOVAL, Juan Manuel, "Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México" en *El proceso de guerra en México 1994-1999: militarización y costo humano*, México, Cuadernos de reflexión y acción no violenta, Verano 1999, pp. 25-40
115. SAXE FERNÁNDEZ, John, "Reflexiones sobre la seguridad nacional en México", México, *Revista de Sociología*, 25 mayo-agosto 1994
116. SCHERER, Julio y MONSIVÁIS, Carlos, *Parte de guerra: Tlatelolco 1968*, México, Nuevo Siglo Aguilar, 1999, pp. 269
117. SERRA, NARCIS, *El Estado: papel de las Fuerzas armadas y de seguridad. Notas sobre el control democrático*, ponencia presentada en el Seminario "Las relaciones cívico militares en América Latina: una mirada al siglo XXI, Madrid, 27-29 de junio de 2001, <http://www.defensaidl.org.pe/infoarti/03.doc>
118. SIERRA GUZMÁN, Jorge Luis, (coord.), *El ejército y la Constitución mexicana*, México, Plaza y Valdés Editores, 1999, pp. 134

119. SIERRA GUZMÁN, Jorge Luis, "El gasto militar", en *Siempre cerca, siempre lejos: las fuerzas armadas en México*, México, Global Exchange, Ciepac y Cencos, 2000, pp. 57-72
120. SIERRA GUZMÁN, Jorge Luis, *El enemigo interno, contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, México, Plaza y Valdés, 2003, pp. 342
121. SMITH, Peter, *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, México, El Colegio de México, 1981, pp. 414
122. SOHR, Raúl, *Para entender la guerra*, México, Alianza, 1990, pp. 152
123. STEPAN, ALFRED, *Brasil: los militares y la política*, Buenos Aires, Amorrortu, 1971, pp. 351
124. STEPAN, ALFRED, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en Fitch, Samuel, *Armies and Politics in Latin America*, New York, Holmes & Meier, 1986, pp. 134-150
125. TELLO, Jorge, "El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la guerra fría", en AGUAYO, Sergio y BAILEY, John (Coor), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997, pp. 169-183
126. TILLY, Charles, *Coerción, capital y los Estados europeos*, Madrid, Alianza editorial, 1992, pp. 378
127. TIRADO, Erubiel, "La relación cívico-militar en México: hacia la reformulación de un nuevo pacto", en Hristoulas, Athanasios (coord.), *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*, México, Porrúa, Foreign & Commonwealth office, Asociación Mexicana de Cultura, ITAM, 2002, pp. 239-256
128. TIRADO, Erubiel, "Ahí vienen los militares" México, Revista Proceso número 1472, 16 de enero de 2005, pp. 9-11

129. TORREA, JUAN MANUEL, *La lealtad en el ejército mexicano: apuntes para la historia*, México, Editorial, 1939, pp. 80
130. ULRICH, Albrecht y PIETER, Ernest, *Militarismo y subdesarrollo*, México, UNAM, 1985, pp. 309
131. URQUIZO, Francisco Luis, *A un joven militar mexicano*, México, Empresas Editoriales, 1967, pp. 60
132. VEGA GARCÍA, Gerardo, *Seguridad Nacional: concepto, organización y método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 2000, pp. 403
133. WEBER, Max, *Economía y sociedad*, 2ª ed., México, FCE, 1964, pp. 1237
134. ZÁRATE, Alfonso, *et.al.*, *Fox: los días perdidos*, México, Océano, 2004, pp. 463
135. ZEPEDA, Guillermo, *Crimen sin castigo: Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México, FCE, 2004, pp. 462

DOCUMENTOS

1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, Washington, DC, Organización de los Estados Americanos, CIDH, 1998, pp. 169
2. Comisión de Derechos Humanos de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, *Memorias del Foro: fuerzas armadas y derechos humanos*, México, 9 de junio de 1999, pp. 179
3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre el derecho efectivo del derecho a la seguridad pública en nuestro país*, México, CNDH, 2006, www.cndh.org.mx. 16 de enero de 2006.
4. Centro de Estudios Contemporáneos sobre América Latina, *Fuerzas armadas y democracia en América Latina: en torno a las nuevas funciones y misiones de las Fuerzas armadas y las relaciones cívico militares*, CECAL, 17 de septiembre de 2004, <http://www.ucm.es/info/cecal/>

5. Coordinadora Nacional de Presos Políticos, *La violación de los derechos humanos en México*, Reporte anual 1995; México, Claves Latinoamericanas; 1996, pp.
6. *Declaración de Quito*. Reunión de Ministros de Defensa y Jefes de las Delegaciones participantes en la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Quito Ecuador, 16 al 21 de noviembre de 2004
7. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual de derechos humanos para las fuerzas armadas*, Costa Rica, IIDH, 2005, pp. 182
8. Instituto Nacional de Administración Pública, *La formación de cuadros en seguridad nacional*, México, 1999, Serie Praxis INAP, pp. 35
9. Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de diciembre de 1995
10. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, OACNUDH, 2003, pp.192.
11. Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos (WOLA), et.al., *Diluyendo las divisiones, tendencias de los programas militares de EE UU para América Latina*, Washington, WOLA, septiembre 2004, pp. 13
12. Red de Seguridad y Defensa de América Latina, *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina*, Buenos Aires, RESDAL y SER en el 2000, 2005, pp. 295
13. Revista Nexos 264, *Archivos secretos de Bucarelli, informes de la Dirección Federal de Seguridad 1964-1972*, México, Nexos, junio de 1998, pp. 7-51
14. Secretaría de la Defensa Nacional, *El ejército Mexicano, Historia desde los orígenes hasta nuestros días*, México, SEDENA, 1979, pp. 647
15. Secretaría de la Defensa Nacional, *Conferencias en las juntas de Comandantes de Zona Militar 1977-1982*, México, SEDENA Colección del oficial del Estado Mayor Mexicano, 1980, pp. 215

16. Secretaría de la Defensa Nacional, *Evolución del Ejército y Fuerza Aérea 1860-1976*, México, SEDENA Colección del oficial del Estado Mayor Mexicano, 1980, pp. 170
17. Secretaría de la Defensa Nacional, *Funciones del Estado Mayor de la Defensa Nacional I y II*, México, SEDENA Colección del oficial del Estado Mayor Mexicano, 1980, pp. 253 y 377
18. Secretaría de la Defensa Nacional, *Memorias del sector Defensa 1976-1982*, México, SEDENA Colección del oficial de Estado Mayor Mexicano, 1980, pp. 269
19. Secretaría de la Defensa Nacional, *Reseña histórica del Estado Mayor 1821-1860*, México, SEDENA Colección del oficial del Estado Mayor mexicano, 1980, pp. 365
20. Secretaría de la Defensa Nacional, *Reseña histórica del Estado Mayor 1860-1976*, México, SEDENA Colección del oficial de Estado Mayor Mexicano, 1980, pp. 249
21. Secretaría de la Defensa Nacional, *Seguridad nacional y sistema de planeo*, México, SEDENA, Colección del oficial del Estado Mayor mexicano, 1980, pp. 103
22. Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de empleo de unidades de fuerzas especiales, DN M3110*, México, SEDENA, 1985, pp. 103
23. Secretaría de la Defensa Nacional, *Procedimiento sistemático de operar aspectos militares*, México, SEDENA, 1992, pp. 631
24. Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de guerra irregular*, Dos tomos, México, SEDENA, 1994, pp. 205 y 131
25. Secretaría de la Defensa Nacional, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, México, FCE, 2005, Colección editorial del Gobierno del cambio, pp. 201
26. Secretaría de Gobernación, *Conociendo a los mexicanos, Segunda encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas*, México, Segob, 2003, pp. 32

27. Secretaría de Guerra y Marina, Comisión de Estudios Militares, *Apuntes para una bibliografía militar de México*, México, Biblioteca del Ejército, 1937, pp. 469

28. Secretaría de Marina, *Armada de México: compromiso y seguridad*, México, FCE, 2005, Colección editorial del Gobierno del cambio, pp. 112

Secretaría de Marina, *Programa Institucional de Desarrollo 2001-2006*, México, Semar, Cuarta revisión, octubre 2005, pp. 88 www.semar.gob.mx