



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL ÁMBITO DE LA
SEGURIDAD NACIONAL Y SUS IMPLICACIONES EN LA
TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN MÉXICO
2000-2009

TESIS QUE PRESENTA:

DIANA FERNÁNDEZ MORALES

PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA).

ASESOR: DR. HÉCTOR ZAMITIZ GAMBOA.

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2012.



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.

AGRADECIMIENTOS

- A Dios, por estar conmigo siempre e iluminar cada uno de mis días.
- A la Universidad Nacional Autónoma de México, máxima casa de estudios, por ser el espacio de conocimiento y libertad que me ha permitido cumplir con mis sueños. Definitivamente la UNAM ha contribuido a mi superación profesional y personal, así que sólo me resta decir que tengo la sangre azul y la piel dorada.
- A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y a todos mis maestros, porque sus enseñanzas han sido sumamente valiosas para mi formación profesional; porque en la FCPyS los alumnos no solamente aprendemos acerca de autores o teorías, aprendemos que siempre debemos analizar, cuestionar e intentar cambiar todo aquello que atente contra lo que nos hace ser humanos.
- Al Dr. Héctor Zamitiz Gamboa, por sus enseñanzas, su apoyo, pero sobre todo su confianza en mí y en mi investigación. Doctor, su compromiso con los alumnos y la educación constituye un gran ejemplo. Gracias.
- Al Dr. Javier Oliva Posada, al Dr. Raúl Benítez Manaut, al Dr. Ricardo Pascoe Pierce y al Dr. César Alejandro Hernández Mendoza, mis sinodales, por su disposición, su profesionalismo y su amabilidad para revisar mi tesis. Todos sus comentarios y observaciones fueron invaluable y reforzaron mi entusiasmo por continuar investigando sobre el apasionante tema de las Fuerzas Armadas y la Seguridad Nacional.

DEDICATORIAS

- A mis padres, Grisela Morales Martínez y José Fernández Santos, por su infinito amor, su apoyo, su comprensión y su paciencia. Gracias por haberme brindado un hogar feliz y velar siempre por el bienestar de nuestra familia. Siempre han sido los mejores y los adoro con todo mi corazón. Este gran paso es gracias a ustedes.
- A ti, Javier Domínguez Salinas, porque contigo he encontrado el verdadero significado del amor. Gracias cielo, por compartir la vida conmigo, por tu amor, tu apoyo incondicional, tus consejos, tus sonrisas... Te amo con toda mi alma. Gracias también por acompañarme en este proceso y por tener siempre las palabras adecuadas para mí, por interesarte en todo aquello que me gusta y me apasiona y por todas tus enseñanzas. ¡Somos dos pumas de verdad!
- A Angélica Fernández Morales, hermana mía te quiero mucho. Fuiste un apoyo invaluable para la realización de esta tesis y lo agradezco mucho, pero sobre todo te doy gracias porque has sido siempre mi compañera de juegos, de aventuras, de risas, de lágrimas. Sabes que cuentas conmigo y que así como tú confiaste en mí para este logro, yo también confío en ti.
- A mi segundo padre, Inocencio Fernández Santos. Tío, gracias por tu cariño y por todo lo que siempre has hecho por mí. Eres un gran ejemplo de bondad, perseverancia, dedicación y amor y hoy me complace saber que la confianza que me has tenido no fue defraudada. Te quiero mucho a ti, a mi tía y a mis primos.
- A mis abuelitos, esos cuatro ángeles que hoy sé que me cuidan y guían desde el cielo.
- A Elsa María, Martha Lidia, Beatriz, Angelina, Jonathan, Víctor Manuel, Eduardo y Ernesto, por ser mis mejores amigos desde la secundaria y hasta siempre. Los quiero.
- A Tania Fragoso Magaña y Gabriela García Gutiérrez, porque son mis amigas en toda la extensión de la palabra. Todos los momentos que hemos compartido juntas los llevo en mi corazón y hoy sigo recordando

nuestras extensas pláticas para decidir qué estudiar y sé que tomamos la mejor decisión, porque estudiamos lo que nos apasiona y sobre todo aquello en lo que sabemos que podemos contribuir para mejorar este mundo. Gracias por estar siempre. LQM.

- A Isabel Hernández Hernández, porque no sólo es una de las personas más inteligentes y dedicadas que conozco, también es un gran ser humano, que me ha dado el privilegio de ser su amiga. Gracias por dejarme ser parte de tu mundo y por todos los momentos que hemos vivido juntas. He aprendido mucho de ti Izavelle. Te quiero mucho.
- A Guadalupe Martínez Calzada, por ser una de mis grandes amigas, mi confidente y mi consejera. Amiga querida contigo he aprendido a conocer un lado diferente de la vida, un mundo divertido, sin prejuicios, abierto..., y sin duda, ha sido una gran experiencia. Estoy segura que continuarás con tu carrera exitosa y que lograrás lo que te propongas. Te adoro.
- A Selene, Luz María, Ingrid, Bydia, Carlos, Ángel y Adolfo porque con todos ellos tuve la oportunidad de aprender, convivir y disfrutar de agradables momentos durante nuestra estancia en la FCPyS.

CAPÍTULO 1. ESTADO, SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS. 15

1.2. LA FORMACIÓN DEL ESTADO Y EL SURGIMIENTO DE LOS EJÉRCITOS.	19
1.3. SEGURIDAD NACIONAL	26
1.3.1. Defensa Nacional y Seguridad Nacional	30
1.3.2. Seguridad Nacional en sentido restringido	32
1.3.3. Seguridad Nacional en sentido amplio	36
1.4. SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN	38

CAPÍTULO 2. SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS EN MÉXICO (1983-1999) 44

2.1 FUERZAS ARMADAS RESPONSABLES DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD NACIONAL	44
2.2. CAMBIO DE MODELO ECONÓMICO: IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD NACIONAL Y LAS FUERZAS ARMADAS	50
2.3. CRISIS DEL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN ¿CUÁL ES EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS?	53
2.4. SOBERANÍA Y SEGURIDAD EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	56
2.5. SEGURIDAD NACIONAL O SEGURIDAD PÚBLICA; CONFUSIÓN ESTRUCTURAL Y CONCEPTUAL	59
2.6. LA FIRMA DEL TLC, ¿SÓLO INTEGRACIÓN COMERCIAL?	62
2.7. CHIAPAS ¿REPRIMIR O NEGOCIAR?	65
2.8. CONSECUENCIAS DE LA AUSENCIA DE UN PROYECTO DE NACIÓN	69
2.9. PND 1995-2000 CON MIRAS A FORTALECER LA SOBERANÍA NACIONAL ¿PROYECTO O BUENAS INTENCIONES?	71
2.10. LA CRISIS ECONÓMICA Y LA SEGURIDAD VULNERADA	73
2.11. ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA	75

CAPÍTULO 3. LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA ALTERNANCIA 77

3.1. MISIONES CIVILES	77
3.2. PRESERVACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNA O REPRESIÓN	82
3.2.1. Desaparecer al enemigo interno	82
3.2.2. El dilema de las Fuerzas Armadas	86
3.2.3. La nueva insurgencia	88
3.2.3.1. EZLN	88
3.2.3.2. EPR y ERPI	92
3.2.4. La promesa de justicia en la transición	94

3.2.5. La justicia no hallada: el fin de la FEMOSPP	100
3.2.6. Gobiernos democráticos ¿sin represión?	100
3.2.6.1. Atenco	101
3.2.6.2. Oaxaca	102
3.2.6.3. Siderúrgica Lázaro Cárdenas- Las Truchas	104
3.3. SEGURIDAD HEMISFÉRICA	106
3.3.1. La construcción del Sistema de Seguridad Hemisférica	106
3.3.2. La coyuntura del 11 de septiembre de 2001	111
3.3.3. Cooperación México-Estados Unidos después del 09/11	113
3.3.4. Funciones de las Fuerzas Armadas en el sistema de Seguridad Hemisférica	118
4. LAS FUERZAS ARMADAS ANTE EL FENÓMENO DEL NARCOTRÁFICO	120
4.1. LA POLÍTICA ANTIDROGAS DEL RÉGIMEN POSREVOLUCIONARIO	120
4.2. LAS FUERZAS ARMADAS Y LA SEGURIDAD NACIONAL FRENTE A LA SUCESIÓN PRESIDENCIAL DEL AÑO 2000 EN MÉXICO	123
4.2.1. Definición de la política antidrogas del "gobierno del cambio"	128
4.2.1.1. El factor Estados Unidos	132
4.2.2. Sedena y Semar responden al llamado de la Presidencia	137
4.2.3. La militarización de las instituciones de Seguridad Pública	140
4.2.4. Más funciones antinarcóticos a los militares	142
4.2.4.1. Erradicación e interceptación de drogas	144
4.2.4.2. Captura	146
4.2.4.3. Inteligencia	148
4.2.4.4. Operativos	150
4.3. UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD PARA LA TRANSICIÓN Y PARA LA REFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS	152
4.3.1. El Plan Nacional de Desarrollo	157
4.3.2. Estados Unidos y la tesis del Estado fallido	158
4.3.3. La guerra contra el narcotráfico	161
4.3.3.1. Michoacán	162
4.3.3.2. Baja California	166
4.3.3.3. Sinaloa	167
4.3.3.4. Guerrero	169
4.3.3.5. Nuevo León	170
4.3.3.6. Tamaulipas	171
4.3.3.7. Chihuahua	172
4.3.3.8. Más operativos	175
4.3.3.9. Operación Limpieza	176
4.3.3.10. Aduanas	176
4.3.3.11. Nuevas estructuras y funciones militares en ámbitos civiles	177

4.4. LOS PORMENORES DE LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO	182
4.4.1. Repercusiones en el ámbito militar	182
4.4.1.1. Falta de presupuesto: A la guerra sin fusil	184
4.4.1.2. ¿Actuación legal?	185
4.4.1.3 Abandono de la Defensa Nacional	189
4.4.1.4. Corrupción	190
4.4.1.5. Deserción	192

5. IMPLICACIONES DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES DERIVADO DE LAS FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS **195**

5.1. LA TEORÍA DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES	196
5.1.1. El control civil	196
5.1.2. El poder y la influencia de los militares	198
5.1.3. Las autoridades civiles: delegación y monitoreo	200
5.2. LOS MODELOS DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES	202
5.3. LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES EN MÉXICO	205
5.3.1. La etapa post-revolucionaria	205
5.3.2. El pacto no escrito	208
5.3.3. La subordinación a los civiles	209
5.3.4. La autonomía militar	212
5.3.5. Las relaciones cívico-militares en un régimen autoritario: las consecuencias	213
5.4. LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	214
5.4.1. Las misiones de las Fuerzas Armadas en la alternancia	216
5.4.1.1. Acción cívica	216
5.4.1.2. Seguridad Interna	218
5.4.1.3. Seguridad Hemisférica/ Internacional	220
5.4.1.4. Seguridad Pública	225
5.4.1.5. Combate al narcotráfico	230
5.5. LOS EFECTOS COLATERALES DE LA ASIGNACIÓN DE MISIONES MILITARES EN LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES.	232
5.5.1. Relación Poder Ejecutivo-Fuerzas Armadas	233
5.5.2. Relación Poder Legislativo-Fuerzas Armadas	239
5.5.3. Relación Poder Judicial-Fuerzas Armadas	242
5.5.4. Relación Sociedad-Fuerzas Armadas	246
5.5.4.1. Derechos humanos	246
5.5.4.2. Transparencia	248
5.5.4.3. Aceptación social	252
5.6. ¿EXISTE EN MÉXICO UN NUEVO MODELO DE RELACIONES CÍVICO-MILITARES?	256

CONCLUSIONES **261**

BIBLIOGRAFÍA **282**

Introducción

Desde sus orígenes, las Fuerzas Armadas de cada país han tenido a su cargo velar por la defensa del territorio y la soberanía del Estado, con la premisa fundamental de lograr la consecución y conservación de los objetivos nacionales. De tal manera que a través del tiempo sus misiones han sido encuadradas en el ámbito de la Seguridad Nacional.

En la presente investigación, se analizan las misiones de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Nacional en México y sus implicaciones en las relaciones cívico-militares en el periodo 2000-2009.

En la actualidad, aunque se trata de institutos armados, sus misiones, así como su tamaño e ideología, dependen de las características y necesidades de cada país, de modo que las misiones que realizan las Fuerzas Armadas van desde las que tienen formalmente establecidas, hasta misiones policiacas, de ayuda humanitaria y auxilio a la población, situación que se encuentra íntimamente relacionada con los desafíos actuales que enfrentan los Estados, tales como la consolidación de regímenes democráticos, el incremento del crimen organizado, la incapacidad económica para enfrentar problemas como la pobreza y la ineficacia de algunas instituciones civiles, así como la Globalización.

Sin embargo, la salvaguarda del territorio, la preservación de la soberanía nacional y la Seguridad Nacional siguen siendo los objetivos primordiales del Estado y, a su vez, las funciones esenciales de las Fuerzas Armadas, pues para ese fin fueron concebidas y no existe otra institución que pueda sustituirlas.

No obstante, esas funciones esenciales corren el riesgo de ser relegadas por llevar a cabo otras actividades que corresponden a las instituciones civiles. Esta situación cobra especial relevancia si consideramos que cada una de las instituciones del Estado tiene funciones específicas, para lo cual se les asigna un presupuesto, recursos humanos, recursos materiales, un marco legal, capacitación etc., a efecto de que cada una de ellas contribuya a la consecución de los objetivos del Estado y de la nación. Cuando una

institución ha fallado y se recurre a otra para cubrir las carencias de la primera, entonces se corre el riesgo de tener no sólo una institución eventualmente fallida sino dos, ya que la institución a la que se recurre para tratar de subsanar las fallas de la primera puede relegar sus propias funciones y mermar con ello su capacidad para responder a sus propios desafíos.

Lo anterior tiene implicaciones importantes en la relación establecida entre civiles y militares, pues en la medida en que se incrementan las responsabilidades de los militares se torna posible su intervención en otras áreas del poder público, lo que puede llevar a una reconfiguración de las relaciones cívico-militares que puede ser o no compatible con un régimen democrático, es decir, se puede llegar al extremo de que las Fuerzas Armadas, por métodos no precisamente pacíficos, reemplacen a las autoridades civiles, con el argumento de que ellos pueden hacer mejor sus funciones.

En el caso de México, estudiar a las Fuerzas Armadas (Ejército Mexicano, Fuerza Aérea Mexicana y Marina Armada de México) es pertinente porque se trata de instituciones que realizan múltiples funciones, muchas de las cuales no se encuentran dentro de aquellas que por su carácter corresponden al instrumento militar, pero al ser enmarcadas por las autoridades civiles como asuntos de Seguridad Nacional y ante la incapacidad de instituciones civiles del Estado Mexicano a las cuales corresponden originalmente, se adjudican a las Fuerzas Armadas. Este escenario trae consigo varios tipos de riesgos: el primero, que ante la sobrecarga de funciones se releguen otras misiones como son las de la defensa de la soberanía y salvaguarda de la integridad territorial que se encuentran establecidas en la Constitución y que son la principal responsabilidad de las Fuerzas Armadas; el segundo, que los militares realicen funciones de manera autónoma, es decir, que no sean solicitadas por las autoridades civiles y/o que no respondan al interés de la nación sino a intereses personales o de grupo; el tercero, la violación de Derechos Humanos y el desprestigio de la institución frente a la sociedad civil debido a abusos cometidos en las actividades que realizan y, cuarto, que se presente un desequilibrio en la relaciones cívico-militares que incremente la presencia de

las Fuerzas Armadas en el escenario político, a través de métodos no democráticos.

Adicionalmente, se trata de un momento idóneo para analizar cuál es el desarrollo democrático de las Fuerzas Armadas en un contexto en el que México ha alcanzado niveles aceptables en esta materia. Entonces, es importante saber ¿qué pasa con las Fuerzas Armadas? ¿sus leyes, su organización, su actuación y sus relaciones son propias de un gobierno democrático?

Las misiones de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la Seguridad Nacional también son motivo constante de debate, pues no hay consenso entre los mismos militares, las fuerzas políticas y la sociedad acerca de las áreas en las cuales pueden intervenir las Fuerzas Armadas y en cuáles no. Esto debido a que en sus funciones, sobre todo aquellas de carácter interno como el combate al narcotráfico y las labores de contrainsurgencia, se expresa el peligro que corren las fuerzas armadas al exponerse al poder corruptor de los grupos de delincuentes, o bien, también se denuncia la violación a los derechos humanos en su actuación.

Actualmente, las principales funciones de las Fuerzas Armadas se desarrollan en diversos ámbitos de acuerdo a las misiones delineadas en los cuatro planes de defensa conocidos como DN-I, DN-II, DN-III y DN-IV.

El Plan DN-I define la estrategia en caso de una invasión extranjera, amenaza a la integridad territorial y la soberanía nacional. Este plan engloba lo que puede considerarse como la misión tradicional de las Fuerzas Armadas, aunque México al no ser un país belicista, no ha tenido la necesidad, en los últimos años, de recurrir a este plan.

El Plan DN-II tiene por objeto responder a situaciones que amenacen la seguridad interna, de manera que incluye disturbios sociales y amenazas a la paz social; el Plan DN-III es activado para auxilio de la población en caso de desastres naturales, como terremotos, inundaciones, etc.; el más reciente de todos, el plan DN-IV es aquel organizado para llevar a cabo las misiones anti-

drogas. Este plan fue puesto en marcha al final de la administración del Presidente Zedillo.

Los planes DN-II, DN-III y DN-IV son considerados como aquellos que comprenden las misiones no tradicionales¹ de las Fuerzas Armadas y que, en algunos casos, son el principal objeto de controversia.²

Las misiones que actualmente tienen las Fuerzas Armadas no se pueden entender si no es con base en la relación establecida entre civiles y militares, la cual tiene su origen en la inauguración del llamado “Régimen de la Revolución Mexicana”. A lo largo de dicho régimen (1917-2000) las Fuerzas Armadas mantuvieron el principio de lealtad y subordinación al poder civil y se desarrollaron como instituciones profesionales y obedientes al Poder Ejecutivo, por lo que acataron las funciones que les encomendaron las autoridades civiles, principalmente aquellas de carácter interno que fueron la principal actividad de los militares, pues debido a la ausencia de amenazas de carácter externo y a la política exterior mexicana basada en la autodeterminación política y la solución de los conflictos mediante recursos pacíficos, las Fuerzas Armadas se mantuvieron alejadas de conflictos bélicos.

Los principios de disciplina, lealtad y subordinación civil fueron inculcados a los militares para lograr su profesionalización³, a efecto de evitar más conflictos militares, ya que los principales objetivos del nuevo régimen después de la lucha armada consistieron en lograr la pacificación del país y el desarrollo económico-social. Varios analistas⁴ han convenido en que la no intervención de los militares en el campo de la política se logró a través de un pacto entre los civiles y militares para lograr la estabilidad del régimen. A cambio de fungir como el sostén de dicho régimen, los militares gozaron de

¹ Roderic Ai Camp, *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Estados Unidos, Center for Strategic and International Studies, p. 100.

² Raúl Benítez Manaut afirma que en la mayoría de los países del mundo no tienen entre sus planes de guerra el equivalente al DN-II, pues implica considerar en ocasiones a segmentos de la población como “enemigos. Ver Raúl Benítez, “Dilemas del Ejército mexicano a fin de siglo” en *FASOC*, Año 14, enero-marzo de 1999, p. 18.

³ La etapa de más intensa profesionalización se llevó a cabo por el Gral. Joaquín Amaro, mientras éste fungió como Secretario de Guerra, bajo el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles. Ver Martha Loyo Camacho, *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del ejército mexicano: 1917-1931*, México, UNAM-IIH-FCE, 2004.

⁴ Al respecto se puede consultar: Arturo Sánchez, “El Estado y los militares en los años ochenta” en Jorge Alonso, et.al. *El nuevo Estado mexicano*, Vol. II, Nueva Imagen, México, pp. 15-20; Roderic Ai Camp, op.cit.

ciertos privilegios entre los que se encuentran la autonomía en ciertos asuntos tales como el presupuesto y las promociones al interior de sus organismos; escasa o nula rendición de cuentas; etc.

Así pues, con base en el pacto, cada Presidente utilizó a las Fuerzas Armadas en momentos de crisis y les adjudicó funciones que no tenían formalmente establecidas, en la mayoría de los casos en atención a los problemas y amenazas que el gobierno en turno determinó como asuntos de Seguridad Nacional. Por ejemplo, la represión a movimientos que pretendieron enfrentar al partido oficial, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) o bien con sus antecesores: el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM); la represión de movimientos que iniciaron huelgas como el de los telegrafistas en 1958, el control de los ferrocarrileros en 1959, o el movimiento estudiantil de 1968; la aniquilación de las guerrillas en estados como Chihuahua, Oaxaca y Guerrero y, más recientemente la “guerra” contra el narcotráfico. Éste último problema ha sido considerado como un asunto de Seguridad Nacional a partir de la década de los ochenta que es cuando empieza a utilizarse oficialmente el concepto de Seguridad Nacional.

En términos teóricos, la Seguridad Nacional en México, hasta que no se definió oficialmente, estuvo orientada a salvaguardar la integridad territorial y defender la soberanía Nacional, y para tales efectos se aludió al papel de las Fuerzas Armadas. La noción de Seguridad Nacional estuvo, en gran medida, influida por la concepción militarista del término que prevaleció en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial.

José Luis Piñeyro, estudioso de las Fuerzas Armadas y la Seguridad Nacional, afirma con respecto al concepto de Seguridad Nacional que “(...) en el lenguaje político y cotidiano aparecía y desaparecía el concepto de acuerdo a la coyuntura social, la necesidad de justificar decisiones de política interna y externa, y las apreciaciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo del respectivo gobierno federal”⁵, lo que provocó la ausencia de una doctrina de

⁵ José Luis Piñeyro, *La Seguridad Nacional en México. Debate actual*, México, UAM, 2004, p.18.

Seguridad Nacional que guiara las decisiones políticas con base en el interés general.

Así pues, la ausencia de una doctrina de Seguridad Nacional, la falta de funciones claras para las Fuerzas Armadas y la relación *sui generis* establecida entre civiles y militares ocasionó que en México las Fuerzas Armadas realizaran múltiples funciones por órdenes del Presidente, sin que éstas necesariamente correspondieran a sus atribuciones legales.

Ésa fue una de las principales críticas formuladas por Vicente Fox, el candidato presidencial de la oposición (PAN), quien manifestó que durante el periodo en el que gobernó el PRI se llevó a cabo un uso distorsionado de las instituciones, a efecto de lograr la permanencia de un grupo en el poder.

En julio de 2000, Fox fue elegido como presidente de la República y por primera vez, después de más de 70 años en los que el PRI (y sus antecesores PNR y PRM) había actuado como el partido hegemónico y la única forma de acceder al poder, un partido de oposición ganó la más alta magistratura en una jornada calificada -interna y externamente- como democrática. Fueron muchas las expectativas que se crearon a partir de entonces no sólo en cuanto a la forma en la que actuarían las Fuerzas Armadas (¿respetarían la decisión de la ciudadanía y actuarían institucionalmente?), sino también por la forma en la que el nuevo presidente abordaría los asuntos de Seguridad Nacional y la redefinición de las misiones militares.

Durante la campaña presidencial, Vicente Fox prometió el retiro de las Fuerzas Armadas del combate a la delincuencia, por no ser misiones propias de su naturaleza, además de criticar reiteradamente el uso distorsionado que los ex mandatarios priistas habían hecho de éstas. Señaló, asimismo, la utilización inadecuada del concepto de Seguridad Nacional, el cual según él se utilizó a conveniencia.

Por estas afirmaciones, su llegada a la Presidencia generó muchas expectativas en diversos ámbitos. Sin embargo, en el caso de las Fuerzas Armadas se continuó con su uso extensivo en tareas policíacas, sin especificar el tiempo de esta misión, las funciones específicas ni el área de competencia.

En materia de Seguridad Nacional, se crearon mecanismos con el objetivo de redefinir las políticas del Estado mexicano al respecto y que permitieran al presidente tomar decisiones en este campo. Para este efecto se creó la Comisión de Orden y Respeto y la figura del Consejero Presidencial, empero no se crearon los mecanismos legales, ni se crearon las alianzas políticas que hicieran funcionar estas instancias y terminaron por desaparecer.

En 2005, se publicó la Ley de Seguridad Nacional la cual recibió diversas críticas debido a que se consideró que criminalizaba los movimientos sociales y se daban facultades demasiado amplias al CISEN.

En 2006, después de un complicado proceso electoral, Felipe Calderón Hinojosa también del PAN asumió la presidencia del país. Desde el inicio apoyó su gestión en el uso amplio de las Fuerzas Armadas, declaró la “guerra” a los narcotraficantes y sus primeras acciones se desarrollaron a través de operativos en algunos estados de la República como Chihuahua, Baja California y Michoacán, en los que se desplegaron numerosos contingentes militares con la consigna de combatir la delincuencia organizada.

Ciertamente, el problema de la delincuencia organizada y en específico del narcotráfico había incrementado, de manera progresiva, por diversos factores entre los que se encuentran: la fragmentación del poder político derivada del cambio de gobierno en el año 2000 (de uno autoritario y centralizado, que controlaba a los actores sociales relevantes a uno de formas democráticas –al menos en materia electoral-), que se acompañó de la dispersión del poder y consecuentemente de la pérdida de control absoluto, la corrupción e ineficiencia de las instituciones del Estado, particularmente de las corporaciones policiacas, la creciente demanda de drogas en Estados Unidos y la Globalización⁶, que resulta idónea para un negocio trasnacional como el narcotráfico.

De tal manera que al inicio del periodo presidencial de Felipe Calderón, el país se encontraba en una creciente pérdida de gobernabilidad

⁶ La apertura de fronteras ha sido aprovechada por la delincuencia organizada para convertir negocios ilícitos en fenómenos trasnacionales.

manifestada por una extrema violencia, nula o escasa vigencia de la ley y del poder político en algunas ciudades del país como Ciudad Juárez, Tijuana y Nuevo Laredo, mismas que se encontraban controladas por grupos de la delincuencia organizada.

En este contexto, la estrategia del gobierno federal para combatir el narcotráfico se centró en cuatro objetivos generales: 1) fortalecer las instituciones de seguridad; 2) evitar el consumo de drogas en el país; 3) desarticular las organizaciones criminales y 4) recuperar los espacios públicos, todo ello en aras de recuperar la vigencia del Estado de derecho y evitar el agravamiento de un problema que se consideraba ya como el más grave en el ámbito de la Seguridad Nacional.

En esta estrategia, un elemento central lo constituye la participación de las Fuerzas Armadas, misma que el Presidente fundamentó en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su fracción VI le otorga la facultad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente o sea, del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, con el objeto de preservar la Seguridad Nacional.

A tres años de su mandato las consecuencias de su estrategia no han sido del todo positivas, si bien se lograron importantes incautaciones de droga y la captura de algunos capos, así como también se han invertido grandes cantidades de dinero para crear una policía más eficiente y mejor equipada, también es cierto que los índices de violencia se incrementaron en amplias zonas del país; se multiplicaron el número de organizaciones criminales; se denuncia constantemente la violación de los derechos humanos en los operativos contra las drogas, además de que sigue sin existir consenso entre las Fuerzas Armadas, los líderes civiles y la sociedad en cuanto a las misiones de los militares, pues si bien se acepta que las instituciones civiles dedicadas a garantizar la seguridad pública han fallado y se encuentran lejos de cumplir su misión, también se acepta que son graves los riesgos de recurrir

indefinidamente a los militares para el cumplimiento de funciones ajenas a su naturaleza.

Por estas razones, es importante analizar cuáles son las implicaciones que los cambios en las misiones de las Fuerzas Armadas han producido o producirán en la relación que existe entre los civiles y militares, en un contexto en el que aparecen como la única institución capaz de combatir un problema que amenaza la Seguridad Nación –como lo es el narcotráfico- y cómo ello repercutirá en la consecución de los objetivos democráticos de México.

Para guiar esta investigación propusimos las siguientes hipótesis:

- La multiplicidad de misiones que se han adjudicado a las Fuerzas Armadas les ha otorgado mayor notoriedad en el ámbito público, lo que podría significar una reconfiguración de la relación cívico-militar en México, que podría derivar en un golpe de estado.
- Ante la incapacidad de las instituciones civiles, continúa la utilización de las Fuerzas Armadas en momentos de crisis interna, se les atribuyen funciones en atención a los problemas y amenazas que el gobierno en turno determina.
- Las misiones que se han encomendado a las Fuerzas Armadas son ajenas a su naturaleza y esta política ha ocasionado diversos tipos de riesgos, tales como el abandono de las funciones esenciales que corresponden a las Fuerzas Armadas, la violación a los derechos humanos y el desprestigio de estas instituciones.
- En México, no existe una política integral de Seguridad Nacional en la que se especifiquen los objetivos, los intereses y las amenazas a la Nación, y en la que además se definan claramente las funciones que deben cumplir las Fuerzas Armadas.

Asimismo, los objetivos en los cuales se basa esta investigación son:

- Estudiar las misiones que se han asignado a las Fuerzas Armadas a partir del año 2000 para determinar si éstas han contribuido a un posible cambio en la relación cívico-militar en México.

- Analizar cuáles son los acontecimientos en los que las autoridades civiles recurren a las Fuerzas Armadas para que realicen funciones que no son formalmente de su competencia, a efecto de señalar si los motivos responden a cuestiones de Seguridad Nacional o a intereses distintos.
- Identificar los riesgos que pueden presentarse en las Fuerzas Armadas, la sociedad, el régimen democrático y la Seguridad Nacional por la intervención de las Fuerzas Armadas en misiones ajenas a su naturaleza.
- Identificar la política de Seguridad Nacional adoptada a partir del año 2000 y las funciones de las Fuerzas Armadas en este ámbito para conocer si existe continuidad o cambio con respecto a los gobiernos anteriores.

El estudio se inicia a partir de 2000 y se propuso analizar las siguientes cuestiones:

- A partir de 2000, se puso a prueba la lealtad, profesionalización e institucionalización de las Fuerzas Armadas, ya que después de más de 70 años de gobiernos emanados del PNR-PMR-PRI, obtiene la presidencia un candidato de un partido de oposición. De este hecho surge la incertidumbre acerca de si las Fuerzas Armadas respetarán la decisión tomada en las urnas y demostrarán su subordinación y lealtad al nuevo presidente o si fieles al pacto no escrito emanado de la Revolución intentarán sostener al régimen priista.
- Al presentarse un cambio en la conducción del país, era posible que se redefinieran las funciones de las Fuerzas Armadas y se modificara el concepto que existe acerca de la Seguridad Nacional, esto como producto de las críticas que en estos aspectos ha formulado el presidente entrante a las administraciones anteriores.
- Ante la notoriedad que han adquirido las Fuerzas Armadas en el espacio público a causa de las misiones asignadas en los últimos años era

posible que se reconfigurara la relación establecida entre civiles y militares y se produjera un nuevo equilibrio de poder.

- Debido a la falta de consenso que existe en torno a la construcción de la política de Seguridad Nacional y la asignación de misiones a las Fuerzas Armadas, resulta relevante analizar el proyecto de cada uno de los actores implicados, es decir, Fuerzas Armadas, autoridades civiles y sociedad.

El estudio se delimitó hasta 2009, debido a que:

- Se trata de la mitad del segundo periodo presidencial dirigido por un partido de oposición, por lo cual es posible contar con elementos suficientes para analizar los posibles cambios llevados a cabo en las relaciones cívico-militares y en la política de Seguridad Nacional.
- En lo que va de este segundo sexenio se han intensificado las misiones de las Fuerzas Armadas –cualitativa y cuantitativamente- y para la justificación de esta situación se ha recurrido a razones de Seguridad Nacional. Este elemento representa un importante factor de análisis para la identificación de ambos proyectos (tanto de civiles como de militares) en torno a la política de Seguridad Nacional.
- El presidente Calderón declaró la guerra al narcotráfico y centró su estrategia en el uso de las Fuerzas Armadas, lo que trajo consigo consecuencias tales como: el aumento de la notoriedad de las Fuerzas Armadas en el ámbito público; denuncia de la violación de derechos humanos por parte de los militares y el desprestigio de las instituciones castrenses.

El presente trabajo está estructurado en cinco capítulos: en el capítulo uno analizamos los conceptos de Estado, Nación, Seguridad Nacional, Fuerzas Armadas, y relaciones cívico-militares; sus orígenes, sus vínculos y la evolución en su significado. Destacaremos por qué no son lo mismo el Estado y

la Nación y cuáles son los riesgos de confundir ambos conceptos en relación a la Seguridad.

Respecto a las Fuerzas Armadas se describe el momento de su surgimiento y cómo es que forma parte de uno de los presupuestos indispensables para el ejercicio del monopolio de la violencia legítima del Estado, misma que se justifica para el logro de los objetivos nacionales.

Asimismo, se señalan cuáles son las principales funciones que realizan las Fuerzas Armadas tomando como base la concepción amplia de la Seguridad Nacional y los desafíos que presentan las nuevas amenazas en el contexto de la Globalización.

Lo anterior nos permite conocer y vincular conceptos que más adelante nos servirán para entender las funciones de las Fuerzas Armadas en la actualidad, así como sus relaciones con las autoridades civiles y la sociedad.

En el capítulo dos se estudia la relación establecida entre los civiles y militares durante los gobiernos priistas, así como las misiones que las Fuerzas Armadas realizaron durante este periodo.

En este capítulo se señala cómo se desarrolló el pacto cívico militar y las funciones asignadas a los militares principalmente a partir de 1987 año en el que se definió el concepto de Seguridad Nacional oficialmente, lo que nos permitirá contrastar con las funciones encomendadas a partir del año 2000.

En el capítulo tres se analizan las misiones que se han asignado a las Fuerzas Armadas bajo los gobiernos panistas y la manera en la que éstas han influido en una posible redefinición de la relación establecida entre civiles y militares.

En este capítulo se describen tres funciones principales que son: 1) las misiones civiles, es decir, aquellas referidas al auxilio de la población en caso de desastres naturales y a la realización de acciones cívicas; 2) las que tienen como objetivo reprimir y controlar acciones que perturben el orden social, principalmente en lo que se refiere a las guerrillas y, 3) aquellas que tienen como objetivo preservar la seguridad hemisférica.

Lo anterior, en virtud de que estas funciones suscitan controversia, ya sea porque los militares realizan labores que corresponden a instituciones civiles; porque implican que los militares aparezcan como enemigos de ciertos sectores de la sociedad al realizar acciones que pueden derivar en la violación de derechos humanos, o porque son funciones que los militares, a pesar de ser el instrumento idóneo, actualmente no realizan.

El examen de estas funciones tiene como objetivo demostrar que a partir del cambio de partido en el poder se han realizado modificaciones en el tipo y la forma en que se asignan ciertas funciones, a efecto de decidir si ello ha contribuido a que las Fuerzas Armadas se adecuen a un régimen democrático.

En el capítulo cuatro nos centramos en la actuación de las Fuerzas Armadas en el combate al tráfico de drogas, ya que en virtud de que éste ha sido calificado como el problema más grave de Seguridad Nacional, se han incrementado las funciones de las Fuerzas Armadas en este ámbito. Nos referimos a las nuevas funciones que se encomendaron a los militares durante el sexenio de Vicente Fox y posteriormente la guerra contra las drogas emprendida por el presidente Felipe Calderón.

Por último, en el capítulo cinco se encuentra un análisis de los efectos de las misiones encomendadas durante el periodo presidencial de Vicente Fox y la primera mitad del de Felipe Calderón en las relaciones cívico-militares, en el que se destaca el estado actual de las relaciones de las Fuerzas Armadas con respecto al Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, además de la sociedad.

Asimismo, este capítulo nos sirve de base para determinar cuál es la tendencia en la realización de las funciones actuales (y más controversiales) de las Fuerzas Armadas; ¿se establecerá un plazo límite para el regreso gradual de los militares a los cuarteles? o ¿se dará sustento legal a dichas funciones para que se lleven a cabo indefinidamente?

Consideramos haber cumplido los objetivos que nos propusimos, no sólo mediante las amplias explicaciones que ofrecemos en cada capítulo, sino en el conjunto de conclusiones que ofrecemos al final de la investigación.

Esperamos que el resultado de la misma contribuya al debate nacional actual existente, que, sin duda, se ha convertido en uno de los temas prioritarios de la agenda nacional.

CAPÍTULO 1. ESTADO, SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS.

El propósito de este capítulo es llevar a cabo un tratamiento teórico de los conceptos que son base fundamental para entender las misiones de las Fuerzas Armadas en la actualidad, de manera que hablaremos de conceptos relacionados como Estado, Nación, Seguridad Nacional (en sentido amplio y en sentido restringido), Defensa Nacional y Globalización. Lo anterior nos servirá de sustento para analizar cómo es que surge el Estado, cuál es el propósito de su creación, para qué se necesita contar con Fuerzas Armadas, cuáles son las funciones específicas que realiza esta institución y cuáles son los distintos niveles de seguridad que garantiza a través de sus funciones y, de fundamental importancia también, señalar cuál es el papel que desempeñan actualmente.

En primer lugar, definiremos qué son el Estado y la Nación, señalaremos cuáles son las diferencias entre éstos y realizaremos un breve recorrido histórico para analizar el motivo de su creación y la forma en la que se han desarrollado, al mismo tiempo que señalaremos cuál ha sido el papel que han desempeñado las Fuerzas Armadas en este entramado jurídico-político. Posteriormente señalaremos las diferencias entre los conceptos de Seguridad Nacional y Defensa Nacional y ubicaremos en cuál de estos ámbitos se inscriben las funciones de los institutos castrenses.

Enseguida analizaremos las teorías a través de las cuales se ha entendido a la Seguridad Nacional, para de ahí partir a la distinción entre la Seguridad Nacional definida en sentido restringido y en sentido amplio.

Por último, estudiaremos la forma en la que la Globalización, como proceso, interviene en la Seguridad tanto en el nivel nacional como en el internacional, a efecto de señalar cuáles son, en este contexto, los desafíos que enfrentan las Fuerzas Armadas.

1.1. Estado y Nación

El Estado es un concepto con diversos significados, difícilmente alguna definición podría significarlo por completo, no obstante intentaremos entenderlo a través de sus características principales. Como primer punto diremos que el

Estado es una agrupación política que tiene entre sus funciones primordiales las siguientes: 1) hacer la guerra para eliminar o neutralizar posibles competidores, es decir, otros Estados que quieran apoderarse del territorio nacional; 2) eliminar o neutralizar posibles rivales que se encuentren dentro de su territorio, por ejemplo, grupos subversivos que aspiran a tomar el control del Estado; 3) proteger a la población al eliminar o neutralizar a sus enemigos y 4) extraer tributos para tener los medios de llevar a cabo las tres primeras tareas coercitivas.⁷

De lo anterior se colige que las actividades primordiales del Estado están relacionadas con la fuerza y se encuentran referidas a garantizar la seguridad. ¿La seguridad de quién o de qué? Inicialmente la seguridad del mismo Estado, a través de la defensa del territorio de los enemigos del exterior. Como lo menciona Leonardo Curzio: “el elemento emblemático de un Estado nacional es, desde su origen, su capacidad de defender y mantener sus intereses respecto a otros competidores”.⁸ Posteriormente, se habla de la Seguridad de la nación, de modo restringido, como la defensa de prácticamente lo mismo: la integridad territorial y la soberanía nacional, para después ser definida de modo más general como “la defensa de los intereses y valores de una nación”⁹ y es así que cobran relevancia los objetivos nacionales, es decir, aquellos a los que aspira la comunidad nacional, posteriormente convertida en Estado-nación.¹⁰ Por consiguiente, se entiende que el Estado debe proporcionar seguridad, pero ello debe hacerlo al mismo tiempo que garantiza la consecución del proyecto nacional (la suma de los objetivos nacionales permanentes), a efecto de dar identidad y mantener unida a la población.

⁷ Citado en Leo Zuckerman, “El negocio de la protección” en *Periódico Excelsior*, No. 33, 220, Sección Política Nacional, México, 18 de agosto de 2008, p. 4.

⁸ Leonardo Curzio, *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*, México, CISAN-UNAM, 2007, p. 54

⁹ *Ibid.*, p. 91

¹⁰ Beatriz Ramírez señala que la conversión de los pueblos en naciones coincide con el capitalismo avanzado, se da a partir de la Revolución Francesa y, en gran parte, como una reacción en contra del imperialismo napoleónico. Es entonces, cuando las naciones, en creciente medida aparecen como las más pujantes fuerzas formadoras de Estados. Véase, Beatriz Ramírez, *La crisis de seguridad y la agenda de riesgos de seguridad nacional*, México, Porrúa, 2010, pp. 43-44.

En lo que toca a la nación ésta es considerada como un conjunto de personas que dan origen a una comunidad porque comparten un idioma, una cultura propia, valores, raza, costumbres, tradiciones y normalmente toman asiento en un territorio, además de que viven bajo un único gobierno central que mantiene la independencia frente a otras potencias. Ernst Renan sostiene que la nación es “un plebiscito cotidiano, es decir, una adhesión día a día a una cierta unidad territorial, política y cultural”.¹¹ Empero, sólo cuando sus miembros logran una verdadera unidad a una comunidad política podemos hablar de la constitución de un Estado.

Diversos factores confluyen, asimismo, para el surgimiento de una nación, tales como la geografía, el desarrollo histórico y el económico, mientras que el Estado surge cuando sociedades, en un grado avanzado de desarrollo y como titulares de la soberanía, deciden delegar su poder a una organización para el cumplimiento de ciertos fines, mismos que en un estado de naturaleza no pueden llevar a cabo debido principalmente a la falta de normas que permitan el orden social y la convivencia humana. El Estado proporciona dirección, orden, pero sobre todo seguridad a la Nación.

De manera que el Estado también posee un fin jurídico: la creación y aplicación de la ley, la cual deberá hacer cumplir incluso con la fuerza, para lo cual se encuentra dotado con el monopolio de la violencia física legítima.

Ahora bien, las funciones del Estado obtienen legitimidad cuando garantizan la consecución de los objetivos nacionales, entendidos como “los deseos de una nación que a la vez sirven de guías de orientación del Estado para la consecución de sus fines”,¹² por lo que se entiende que si bien el Estado crea y aplica el Derecho y para ello cuenta con la posibilidad de usar legítimamente la violencia física, ello debe hacerlo en función de una ordenación social justa.

Nación y Estado, entonces, no son lo mismo, es claro que se encuentran íntimamente relacionados y que ambos pertenecen al orden social moderno, no

¹¹ Beatriz Ramírez, *op. cit.*, p. 25.

¹² Clemente Vega García, *Seguridad nacional, concepto, organización y método*, México, Sedena, 2002, p. 64.

obstante, distinguirlos es fundamental, pues como afirma el Gral. Clemente Vega García: “(...) sólo de esta forma se logra definir lo que son los intereses nacionales para un Estado y lo que son las aspiraciones nacionales para una nación”¹³, además de ello depende la significación de otro concepto relacionado: Seguridad Nacional.

El término Seguridad Nacional tiene como objeto a la Nación, es lo que debe resguardar. Cuando la Nación y el Estado coinciden “(...) entonces podremos buscar el propósito del Estado en la protección y expresión de una entidad cultural que existe independientemente: la Nación”¹⁴ El problema, sin embargo, se presenta cuando Estado y Nación no coinciden o coinciden parcialmente¹⁵, ya que en este caso es posible dar prioridad a la seguridad del Estado en detrimento de la seguridad de la Nación, permitiendo con ello que los gobernantes recurran a la razón de Estado –entendida como el interés del Estado como criterio último de la acción política- y los objetivos nacionales permanentes, que son la base que permite la legitimidad del poder del Estado, se tornen secundarios.

En resumen, podemos afirmar que si algo define al Estado es la capacidad para defender, a través de una autoridad única reconocida por la población, sus intereses frente a otros poderes, ya sean estos nacionales, subnacionales o supranacionales o frente a cualquier tipo de interferencia, con el fin de que, a través del gobierno, se logre la consecución o conservación de los objetivos nacionales. Uno de los medios de los que se vale cuando se encuentran amenazados los objetivos vitales, o sea, aquellos de los que depende la supervivencia de la Nación o del mismo Estado, son las Fuerzas Armadas como fuerza militar institucionalizada, como instrumento de la Defensa Nacional.

¹³ *Ibid.*, p. 14.

¹⁴ Juan Manuel Sandoval, *Léxico de la política*, México, FCE, p. 659.

¹⁵ Según Barry Buzan existen distintos modelos respecto del Estado y la Nación, por ejemplo, 1) que la Nación precede al Estado; Naciones sin Estado; Naciones divididas en dos Estados, Estados que crean Naciones, etc. Ver, Manuel Sandoval, *ibid.*, p. 659.

1.2. La formación del Estado y el surgimiento de los Ejércitos.

La formación de los Estados nacionales data de la superación de la organización feudal, cuya declinación se debió a varios motivos entre los que destacan la ruptura con la soberanía piramidal y fragmentada de las formaciones sociales medievales, la centralización del sistema político, la expansión del comercio, la existencia de mejores comunicaciones, entre otros cambios económicos, políticos y sociales que ocurrieron en Europa entre los siglos XIII y XVI.

El Estado- nacional, que en sus inicios adoptó la forma monárquica, nació en Europa como la arquitectura jurídico- política, cuyo principal fin consistió en conservar la integridad e independencia del territorio frente a otros poderes externos.¹⁶

Es por ello que una de las primeras acciones de los Estados nacionales, con reyes que concentraban grandes cuotas de poder, fue la de establecer un sistema de seguridad que permitiera la salvaguarda de la soberanía y la integridad territorial; formaron grandes ejércitos que les permitieron un efectivo dominio sobre la población, la defensa territorial y la conquista de otros Estados.

Varias son las innovaciones institucionales de este nuevo fenómeno nacional¹⁷, pero una de las más importantes, sin duda, fue la formación de los ejércitos profesionales¹⁸. Estos ejércitos, en un inicio, se integraron básicamente de mercenarios, por la negativa de la clase noble de armar a sus campesinos debido al temor de una rebelión social.

Durante la época del feudalismo, los ejércitos se improvisaban cuando la ocasión lo requería; aquellos que se dedicaban a la guerra (los caballeros, guerreros permanentes, a diferencia de los artesanos, campesinos y otros

¹⁶ En un principio no se trató solamente de afirmar la existencia del Estado Nacional frente a otros Estados, sino frente al poder de la nobleza, la Iglesia y residuos feudales.

¹⁷ Perry Anderson señala como las principales innovaciones institucionales del Estado nacional al Ejército, la burocracia, los impuestos, el comercio y la diplomacia. Ver Perry Anderson, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI, 1990, p. 24.

¹⁸ Durante el Feudalismo los ejércitos existieron, pero éstos se improvisaban cuando la situación lo requería, la práctica de la guerra otorgaba prestigio y reconocimiento social, pero en general no se trataba de cuerpos permanentes ni profesionales.

miembros de las clases bajas, incorporados ocasionalmente como auxiliares) lo hacían primordialmente para ganar prestigio y reconocimiento social, pero no veían en la milicia una carrera a la que se pudieran dedicar cotidianamente, ya que su carácter no era permanente.

En lo que se refiere a los mercenarios tuvieron su origen en las compañías libres que aparecieron durante la guerra de los 100 años. Se trataba principalmente de grupos que estaban a la orden de un oficial-empresario, quien se encargaba de ofrecer sus servicios en venta. En general, no poseían disciplina, responsabilidad ni lealtad hacia ninguna autoridad; su único interés era el carácter lucrativo de la actividad, por lo que en el momento en el que encontraban un mejor comprador cambiaban de grupo.

Es por lo anterior que Maquiavelo afirmaba que: “La experiencia enseña que solamente los príncipes y las repúblicas con Ejércitos propios hacen grandes progresos y que los Ejércitos mercenarios no hacen más que daño”.¹⁹

El final del sistema mercenario llegó con la Guerra de los Treinta Años (1618- 1648) y el éxito de los ejércitos disciplinados de Gustavo Adolfo y Oliver Cromwell.²⁰ En su lugar, se establecieron escuelas de educación militar que, en un principio, fueron reservadas para los aristócratas.²¹

Los aristócratas formaron parte de los Ejércitos, aunque éstos tampoco vieron la milicia como una profesión, sino como un pasatiempo, del que obtenían honor y aventura. Pertenecer al Ejército era signo de linaje y de pertenencia a la clase noble, además de una muestra de coraje y valentía, pero básicamente no contaron con adiestramiento alguno que les permitiera adquirir habilidades en el arte de la guerra.

En virtud de que los Estados nacionales se encontraron continuamente en guerra, los monarcas sintieron la necesidad de profesionalizar sus Ejércitos y lograr fuerzas militares nacionales y permanentes para proteger sus dominios y apoyar al gobierno. Al respecto es conveniente recordar nuevamente las

¹⁹ Nicolás Maquiavelo, *El príncipe*, México, Editorial Parcifal, 2002, p. 54.

²⁰ Samuel Huntington, *El Soldado y el Estado*, Madrid, Editorial Alianza, 1988, p. 32.

²¹ En un inicio, la educación militar se encontraba reservado a los aristócratas. La riqueza, el origen y la influencia controlaban tanto el ingreso como el ascenso en los Ejércitos. Véase: Samuel Huntington, *op. cit.*, p. 33.

palabras de Maquiavelo: “Un príncipe no debe tener otro objeto ni otro pensamiento ni cultivar otro arte, más que la guerra, el orden y la disciplina de los Ejércitos, porque este es el único arte que se espera ver ejercido por el que manda.”²² Y así fue, pues ése precisamente se convirtió en el fin primario de los monarcas: contar con Ejércitos preparados para la guerra.

Si bien no fue fácil el proceso para obtener un cuerpo profesionalizado de militares, debido a que la formación de los Ejércitos respondía antes a las necesidades de la aristocracia (honor y prestigio) que a las de la función militar (adiestramiento y profesionalización), es importante señalar que se dio un gran paso en cuanto a formar cuerpos de carácter nacional y permanente.

Huntington afirma que “sólo en las guerras napoleónicas los oficiales empezaron a adquirir una técnica especializada para distinguirse de los legos y empezar a desarrollar los patrones, valores y organización, propios de tal técnica”²³.

Formar Ejércitos permanentes había sido un propósito particularmente difícil desde la conformación del Estado debido a la falta de militares profesionales y de recursos económicos. Las escuelas militares y los impuestos resolvieron el problema. Para los hombres de comercio que empezaban a vivir periodos de gran bonanza económica resultó obvia la necesidad de contar con protección militar eficaz para sus empresas y para los soberanos de los Estados se convirtió en la fórmula perfecta para hacer aceptable la recaudación de impuestos y estar así en condiciones de mantener un Ejército.

Como bien lo señala Perry Anderson: “Es significativo que el primer impuesto regular de ámbito nacional establecido en Francia, la *taille royale*, se recaudara para financiar las primeras unidades militares regulares de Europa.”²⁴

Una vez consolidado el Estado nacional absolutista, monopolizada la violencia organizada y formados los Ejércitos permanentes, aunado a que la mayoría de la población desempeñaba un papel pasivo de mero contribuyente

²² Nicolás Maquiavelo, *op.cit.*, p.78.

²³ Samuel Huntington, *op. cit.*, p.31.

²⁴ Perry Anderson, *op.cit.*, p.27.

(súbditos), McNeill apunta que "... la guerra acabó siendo como jamás lo había sido antes, un deporte de reyes."²⁵ Las causas de la guerra más allá de la defensa de la soberanía, el territorio y los intereses nacionales eran la gloria, la ambición y el deseo de los monarcas de incrementar su poder personal. Es decir, "eran, en Europa, guerras entre reyes, no entre pueblos."²⁶

El poder absoluto del que disfrutaban los reyes y la soberanía entendida como una potestad perpetua otorgada al rey, "quien se encontraba obligado solamente a dar cuentas a Dios" hizo que prácticamente todos los Estados de Europa se enfrascaran en largas y costosas guerras con perjuicio para la población.

El principal incentivo para la guerra residía en la estructura de soberanías competitivas y en la consideración de un sistema internacional como un sistema anárquico, en el que cada Estado debía proteger sus intereses con la fuerza, so pena de ver minado su poder por otro Estado. Sin embargo, fue ese mismo "deporte de reyes" el que convirtió los regímenes absolutistas en tiranías y significó la principal causa de su desaparición.

Pensadores como Maquiavelo, Hobbes y Locke coincidieron en señalar que la existencia de un cuerpo armado en torno al gobierno, se tratase de corte monárquico o constitucional, era un requisito indispensable para la existencia misma del Estado, no obstante también insistieron en el peligro para el funcionamiento normal de la sociedad, en la medida en la que las funciones del Estado fueran vistas primariamente como funciones del orden y seguridad, pues en nombre de la defensa los monarcas que consideraban al Estado como algo de su propiedad habían caído en graves excesos. Es así que empieza a surgir la idea de anteponer el individuo al Estado.

En idéntico sentido, Kant afirmaba que la misma exigencia racional que obligó a los individuos a unirse en sociedad para superar el estado de naturaleza debía ser seguido por los Estados y constituir una unión de Estados, sólo así podría abandonarse el recurso de la guerra y aspirar a la paz

²⁵ William H. McNeill, *La búsqueda del poder: tecnología, fuerzas armadas y sociedad desde el 1000 d.c.*, México, Editorial S. XXI, 1988, p. 178.

²⁶ José Manuel Ugarte, *Seguridad Nacional y Defensa*, México, Alianza, 1984, p.15.

perpetua.²⁷ De otro modo, las guerras se extenderían indefinidamente y todos los Estados seguirían acumulando armas para protegerse de un potencial ataque por parte de otros Estados.

De hecho, el autor de *Sobre la paz perpetua* fue más lejos al señalar que lo óptimo para superar el estado de guerra entre los Estados era la eventual desaparición de los Ejércitos. Lo afirma así: “Los Ejércitos permanentes deben desaparecer totalmente con el tiempo, pues suponen una amenaza de guerra para otros Estados con su disposición a aparecer siempre preparados para ella.”²⁸

El recurso de la guerra se vio severamente cuestionado por ser considerado más como un juego para los reyes (que se creían propietarios del Estado y de sus súbditos y, por tanto no dudaban en ir a la guerra) que como un instrumento de seguridad para la nación.

En este contexto, se volvió imprescindible encontrar una fórmula que permitiera converger los fines de la sociedad con los fines del Estado, aquellos principios y aspiraciones que todos los miembros de una comunidad estuvieran dispuestos a defender. Las teorías contractualistas señalaron al pueblo como el depositario de la soberanía, la cual delegaban al Estado bajo la condición de proveer seguridad y respetar los elementos constitutivos de la sociedad, a través de la acción de gobierno limitada por un conjunto de reglas establecidas en la Constitución (ley suprema), la cual además también contenía los objetivos nacionales. Asimismo, “el concepto de soberanía fue modificándose con el tiempo hasta constituir un germen democrático en el s. XVIII.”²⁹ Pensadores como Rousseau señalaron que la soberanía residía originariamente en el pueblo

El viraje en la concepción de la soberanía se dio de manera creciente a partir de las Revoluciones inglesa y francesa principalmente, las cuales terminaron con el absolutismo e impusieron nuevas formas de gobierno democráticas, tales como la Monarquía Constitucional y la República. Además

²⁷ Ver Immanuel Kant, *Sobre la paz perpetua*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

²⁸ *Ibid.*, p.7.

²⁹ Manuel Sandoval, *op. cit.*, p. 659.

se proclamaron los derechos del hombre y del ciudadano, lo que minó definitivamente el poder absoluto de los monarcas. A partir de entonces, la democratización y el ejercicio del poder con base en la ley se volvieron ideales permanentes.

El Derecho se volvió fundamental en el funcionamiento de la relación Estado-sociedad y la razón de Estado adquirió otro matiz, ya que su eje cardinal estuvo dado en los objetivos nacionales plasmados en la legislación, mientras que el principio de la soberanía, de origen popular, conservó su elemento esencial de independencia frente a cualquier otro poder. La conjunción de estos elementos dio paso a una nueva noción: la Seguridad Nacional.³⁰

En cuanto a los Ejércitos, y como ejemplo podemos citar el francés, también sufrieron transformaciones importantes, pues además de que para esa época ya estaban formados como cuerpos nacionales profesionales con base en el reclutamiento de la población (de soldados rasos a través del servicio universal de todos los ciudadanos) y contaban con nuevas técnicas industriales que afectaron su comportamiento y la organización naval y militar de manera fundamental, el cambio más radical consistió en que para fines del s. XVIII “(...) la estructura de mando del Ejército (quedó) ligada al cumplimiento de propósitos políticos revolucionarios”.³¹

Estos cambios en la estructura del Ejército fueron determinantes ya que éste no estuvo dispuesto a defender al Antiguo Régimen de sus atacantes. Lo anterior se explica en gran parte por el contagio revolucionario en el que se vieron envueltos los soldados y la simpatía que les inspiraba el ataque a los privilegios de la aristocracia, que tanta mella había causado entre ellos por la imposibilidad de ascender en la organización militar.

³⁰ Manuel Sandoval afirma que el surgimiento del concepto de Seguridad Nacional está relacionado al de interés nacional cuyos orígenes se remontan a la Edad Media. Ver Manuel Sandoval, *op. cit.*, p. 659. Aquí entendemos el término seguridad nacional, como garantía de las condiciones necesarias para el desarrollo de la nación en contraposición al de seguridad del Estado o seguridad del monarca que había predominado en el sistema absolutista.

³¹ William McNeill, *op. cit.*, p. 161.

Para principios del s. XIX finalizada la tormenta desatada por las principales revoluciones en Europa Occidental, los Ejércitos demostraron ser organizaciones totalmente profesionalizadas dispuestas a prestar obediencia y lealtad a la autoridad pública constituida (representante de la nación), se tratase de corte monárquico o republicano.³² Este factor fue indudablemente una herencia de la aplicación de modelos de administración militar que implantó el régimen anterior, pues pese a todo habían conseguido formar cuerpos bien adiestrados en el manejo de las armas y disciplinados.

Otro elemento que mostró la evidente profesionalización del Ejército fue la existencia de diversas especialidades dentro de la institución militar y su autonomía frente a otras instituciones. La incesante competencia entre el conjunto de naciones hizo indispensable la presencia de expertos encargados de la seguridad militar.

Ahora bien, al instituto armado como instrumento de la política nacional le fueron asignadas responsabilidades concretas, a saber: 1) considerar al Estado como la unidad básica de organización política; 2) velar por conservar la seguridad militar del Estado; y 3) comprender la naturaleza de las amenazas a la nación y tener presente siempre la posibilidad de guerra para estar preparados para ella.

Los Ejércitos fueron determinantes para la política de seguridad de los Estados en el s. XIX., pues a pesar de que se presentaron cambios trascendentales en la configuración local y mundial, permaneció el carácter conflictivo entre las relaciones estatales caracterizadas por la competencia, que durante este periodo encontraron su fuente en la disputa por las colonias ubicadas en Asia y África.

El gran reto para los sistemas de seguridad y los Ejércitos se presentó a principios y mediados del s. XX con la primera y la segunda guerra mundial.

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que el nacimiento del Estado, que posee como uno de sus objetivos fundamentales proporcionar seguridad,

³² McNeill apunta que para 1840 se configuró en suelo francés un ejército apolítico dispuesto a obedecer a la autoridad pública constituida, ya fuese monárquica, republicana o napoleónica. Ver William H. McNeill, *ibid.*, p. 246.

trajo consigo el surgimiento de las Fuerzas Armadas, como el instrumento para ejercer el monopolio de la violencia física legítima. Empero, el ejercicio de esa violencia debe tener un fin que, sin duda, está referido a proveer un orden social basado en el Derecho.

Actualmente el Estado se enfrenta a amenazas que rebasan por mucho las provenientes de otros Estados, es decir, la Seguridad Nacional ya no se encuentra identificada únicamente con la integridad territorial y la defensa de la soberanía. Los países actualmente enfrentan amenazas como el narcotráfico, el terrorismo, la delincuencia organizada, el deterioro del medio ambiente y la pobreza.

Las Fuerzas Armadas siguen siendo el instrumento para ejercer legítimamente la violencia, pero sus misiones se han modificado sustancialmente, dependiendo de los retos a los que se enfrenta, en materia de seguridad, cada país.

1.3. Seguridad Nacional

La palabra seguridad proviene del latín *securitas* que se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *se* que significa “sin” y *cura*, que quiere decir “cuidado o procuración”, lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse.³³ El término seguridad indica un estado o sensación que produce la percepción o ausencia de amenazas que coloque en riesgo la existencia, la propiedad, los intereses, valores o el particular modo de ser de quien percibe.³⁴

La Seguridad Nacional se ha definido de modos muy variados:

- Es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación, mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de

³³ Beatriz Ramírez, *op. cit.*, p. 9.

³⁴ Héctor Saint-Pierre, “Defensa y seguridad” en *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina*, edición 2007, p. 59.

los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo soberanía e independencia.³⁵

- Una situación en la que la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales mediante las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de instituciones del Estado, es decir, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales o potenciales, que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado.³⁶
- La garantía que, en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones se pueda conquistar y mantener los objetivos nacionales permanentes.³⁷

Como hace notar la investigadora Beatriz Ramírez, la Seguridad Nacional puede ser una “condición, logro o acción”. Además de que también se le encuentra definida en sentido positivo: lo que se quiere lograr o preservar, o en sentido negativo: lo que se quiere evitar o contra lo que hay que luchar.³⁸

Ana María Salazar señala que entre los objetivos de la Seguridad Nacional se encuentran mantener la unidad del Estado; defender la soberanía nacional; defender el territorio; velar por el desarrollo económico, social y político equitativo; garantizar la convivencia pacífica y el orden público y garantizar la paz social.³⁹

³⁵ Clemente Vega, *op.cit.*, p. 67.

³⁶ José Luis Piñeyro (Coord.), *La seguridad nacional en México. Debate actual*, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades UAM-Azcapotzalco, 2004, p. 21.

³⁷ Thiago Cintra, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*. Texto de las conferencias impartidas por el autor los días 2, 9 y 23 de abril de 1991, ante la Segunda Promoción del Diplomado en Análisis Político que imparte el CISEN. Consultado en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html#fn14>

³⁸ La autora señala que el término de Seguridad Nacional definido en términos negativos es el más útil para las definiciones militaristas. Beatriz Ramírez, *op. cit.*, p. 9.

³⁹ Ana María Salazar, *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*, México, Aguilar, 2002, p.62.

Es importante tener claro que, en todo caso, la Seguridad Nacional es un término relativo, susceptible de ser modificado de acuerdo a las circunstancias políticas, económicas y sociales de cada país. Además también está relacionado con la variable “tiempo”, por ejemplo, lo que ayer no representaba siquiera un riesgo para la Seguridad Nacional hoy puede ser una seria amenaza y posteriormente dejar de serlo.

A pesar de lo anterior, es posible señalar los presupuestos básicos de una definición de Seguridad Nacional, a efecto de comprender su significado y saber cuáles son los objetivos que persigue:

- Es una función del Estado. El Estado es el que se encarga, a través de las estructuras de gobierno, de llevar a cabo todas las acciones necesarias para preservar o bien alcanzar las condiciones que garanticen la seguridad de la Nación.
- Puede tratarse de una condición o una meta, pero frecuentemente se trata de ambas. Es una condición cuando la seguridad es una realidad y es una meta cuando se trata de algo que se espera alcanzar en el futuro. Empero, por lo general los países pueden haber alcanzado niveles de seguridad aceptables en algunos ámbitos y en otros no.
- Es una actividad constante. Debido a que los Estados no pueden tener una seguridad absoluta, siempre habrá necesidad de llevar a cabo las acciones necesarias para la consecución de las condiciones mínimas de seguridad.
- Se guía con base en los objetivos nacionales. Se trata de principios básicos que están basados en las aspiraciones de la nación y que generalmente son plasmados en el texto constitucional, a efecto de servir como guía para la actuación del gobierno.
- Se compone de condiciones económicas, políticas y sociales, es decir, un problema de Seguridad casi nunca puede ser meramente militar; generalmente se deriva de una problemática más amplia relacionada con la economía, la política o lo social. De otra manera, bastaría con que

un país tuviera suficiente poder militar para estar exento de problemas de Seguridad Nacional.

- Está relacionada con el desarrollo, ya que aspectos que son parte de éste, tales como la educación, la cultura, la pobreza, etc., cuando no se encuentran en condiciones tales que puedan garantizar un nivel aceptable de vida para la sociedad, pueden ser factores que desencadenen problemas de Seguridad Nacional.
- El poder nacional y la soberanía⁴⁰. El poder nacional, entendido como la capacidad de un Estado para la consecución del proyecto nacional a pesar de las interferencias internas y externas y la soberanía, misma que podemos entender como el poder de un Estado para tomar decisiones en su territorio sin la intervención de otro poder externo, son elementos indispensables a efecto de que el Estado pueda participar como un actor estratégico en el ámbito internacional y sea capaz de cumplir con sus funciones políticas, económicas, sociales y militares para el logro del bienestar nacional.
- Actualmente sus amenazas no provienen de otro Estado, sino que se trata de amenazas en las que confluyen aspectos internos y externos, por lo que la cooperación entre los Estados para enfrentarlas se vuelve fundamental.

Por lo anterior, podemos afirmar que la Seguridad Nacional es un tema complejo, donde confluyen aspectos económicos, políticos, sociales y culturales. Asimismo, se caracteriza por su dinamismo, por lo que su conceptualización sólo es posible tomando en cuenta las circunstancias de cada país en un momento determinado.

A lo largo de la historia, el significado de la Seguridad Nacional ha experimentado una modificación constante, de modo que inicialmente se consideró como un asunto exclusivo de las Fuerzas Armadas, pues las

⁴⁰ Santos Caamal define la soberanía como la potestad que tiene una nación de darse una forma propia de vida y determinar los principios de su Derecho con independencia de cualquier otro poder nacional e internacional. Ver Mario Santos Caamal, *La esencia de la Seguridad Nacional*, México, Centro de Estudios Superiores Navales, 1995, p.213.

amenazas estaban limitadas a las provenientes de otros Estados enemigos, por lo que en esta etapa se identificó plenamente con la Defensa Nacional.

Posteriormente, el concepto evoluciona y es definido de forma más amplia, de manera que ya no está restringido al ámbito militar, sino que incluye aspectos económicos, políticos y sociales, además de que el abanico de amenazas también se extiende hasta abarcar temas como la migración, el narcotráfico, la delincuencia organizada, el terrorismo y la contaminación ambiental.

A continuación, señalaremos las diferencias entre Seguridad Nacional y Defensa Nacional y posteriormente analizaremos el significado restringido y amplio de la Seguridad Nacional.

1.3.1. Defensa Nacional y Seguridad Nacional

Como hemos señalado anteriormente, el Estado es el instrumento con el que se pretenden asegurar las condiciones de tranquilidad y orden necesarios para la consecución de los objetivos nacionales. Es por eso que la Defensa Nacional se convierte en una de las finalidades primarias para el Estado, pues es a través de ésta que se garantiza la existencia o supervivencia del Estado y la Nación. Debido a esta realidad se forman los Ejércitos como instituciones de Defensa. Hermann Oehling señala que “la forma en la que la defensa se institucionaliza, toma cuerpo y realidad es el instituto militar: los ejércitos como sinónimo de fuerza armada”⁴¹

La Defensa Nacional fue el medio que los Estados diseñaron para mantenerse a salvo en el sistema internacional, en un contexto en el que la necesidad primaria consistía en defender la soberanía y la independencia nacional de otros Estados. Este objetivo pudo lograrse a través de diversos elementos, pero el más representativo fue el uso de la violencia organizada a través de las Fuerzas Armadas. Los Estados nacionales fueron defendidos a través de la guerra.

⁴¹ Hermann Oehling, *La función política del Ejército*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967, p. 43

El concepto de Defensa Nacional (proveniente de conflictos bélicos) evolucionó para dar cabida a un concepto de mayor amplitud, el de la Seguridad Nacional.

Así, mientras que la Defensa Nacional puede entenderse como: “las medidas que un Estado como un todo pone en juego, para defender sus intereses por medio de la vía armada, es decir, la guerra,”⁴² la Seguridad Nacional puede ser definida como: “el conjunto de condiciones (políticas, económicas, militares, sociales y culturales) necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad hacia el exterior.”⁴³

Como puede observarse, tanto la Defensa Nacional, como la Seguridad Nacional son acciones que el Estado lleva a cabo para defender el proyecto nacional. Sin embargo, la Defensa Nacional se caracteriza por el uso de la fuerza, es decir, su campo es el militar, mientras que la Seguridad Nacional abarca los ámbitos político, económico, social, militar y cultural y tiende a propiciar el desarrollo nacional.

Podemos tomar como base las amenazas para poner de manifiesto la distinción entre Seguridad Nacional y Defensa Nacional. En esta última las amenazas “obedecen a una intencionalidad no sólo contraria a los objetivos nacionales del Estado afectado, sino que pretenden afectar negativamente la existencia misma del país, por lo que puede establecerse una hipótesis de guerra”⁴⁴.

Ahora bien, si nos enfocamos en sus fines, tenemos que la Defensa Nacional contempla las acciones que las Fuerzas Armadas de una nación tienen como misión llevar a cabo en la conservación de la independencia, soberanía e integridad del territorio que le pertenece, especialmente mediante

⁴² Clemente Vega, *op. cit.*, p. 15.

⁴³ Sergio Aguayo (coord.), *En busca de la Seguridad Pérdida*, México, Siglo XXI, 1990, p. 31.

⁴⁴ Beatriz Ramírez, *Op. Cit.*, p. 27.

acciones de fuerza que puedan derivar en conflictos bélicos con otros Estados. Su ámbito de acción es restringido.

La Seguridad Nacional, por otro lado, tiene como metas garantizar un sistema de vida a una sociedad, en los términos político, económico, social y militar para lograr la consecución del proyecto nacional frente a perturbaciones internas y externas. Su ámbito de acción es amplio y multidimensional.

La Seguridad Nacional es un concepto de mayor amplitud pues abarca no sólo el aspecto militar (el cual es parte de éste), sino que incluye todas aquellas áreas involucradas con la consecución de los objetivos nacionales de un Estado. Debido a lo anterior, se plantea que la Seguridad Nacional es responsabilidad del conjunto de instituciones del Estado (en sus respectivas áreas de competencia) y no solamente de las Fuerzas Armadas.

En resumen, el Estado es el encargado de velar por la Seguridad Nacional para conseguir los objetivos que se ha trazado la nación y uno de los instrumentos clave, en el ámbito de la Defensa Nacional son las Fuerzas Armadas; por lo que debe tenerse presente que no todas las amenazas a la Seguridad Nacional requieren de una respuesta militar

1.3.2. Seguridad Nacional en sentido restringido

Como resultado de la Segunda Guerra Mundial emergieron dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética; ambas con banderas ideológicas distintas: la primera defendió la democracia y el libre mercado, mientras que la segunda el comunismo y la economía planificada. A partir de entonces dio inicio el periodo conocido como Guerra Fría en el que aunque no hubo enfrentamientos directos, ambos países trataron de ejercer influencia para imponer sus modelos de gobierno en la mayor parte del planeta, para afianzar su poder y evitar el reforzamiento del otro. De esta manera el mundo quedó dividido en dos polos enfrentados en los campos ideológico, político, económico, tecnológico y militar.

Finalizada la Guerra Fría, Estados Unidos se convirtió en una superpotencia mundial, lo que dio nuevos matices a la teoría y práctica de la

Seguridad Nacional. En lo que se refiere a la teoría se recurrió a las “lecciones de la historia” al invocar los postulados de la escuela política internacional conocida como realismo. Nuevamente se señaló el carácter anárquico del sistema internacional, el cual se caracteriza por carecer de una autoridad que dicte reglas de comportamiento para el mantenimiento de la paz. Frente a esta concepción del sistema internacional y de las condiciones de guerra que imperaban en la época la única forma en la que cada Estado podía asegurar su supervivencia consistía en dotarse y conservar los instrumentos necesarios (Fuerzas Armadas) para protegerse de los ataques reales o potenciales de otros. A pesar de todas las contradicciones de la guerra se insistió en considerarla como el medio más eficaz para la protección de los intereses nacionales y la contención de antagonismos.

Uno de los principales teóricos del realismo Hans Morgenthau invocaba las palabras del filósofo Kant al afirmar que sólo se podía aspirar a una paz internacional permanente en el momento que los Estados renunciaran a su soberanía y se constituyeran en unidades que dotarán de autoridad a un ente superior, al cual también cedieran los medios de destrucción que la tecnología había puesto en sus manos. Mientras ello no sucediera era prácticamente imposible que Estados con grandes diferencias de poder y riqueza, cuyos intereses están constantemente en conflicto evitaran inclinarse por la guerra y la dominación, mismos que se convertían en recursos legítimos para los Estados, con percepción de estar permanentemente amenazados.

Así lo entendió también el general prusiano Karl Von Clausewitz quien entendía la guerra como una continuación de la política. Para él, no se trataba de un pasatiempo ni de un acto irracional desplegado por aquellos que poseen el poder, sino “un medio serio para alcanzar un fin serio”⁴⁵

Clausewitz afirmaba asimismo que la civilización del mundo y su apego a los patrones de la razón no modificaban en forma alguna el objetivo de destruir al adversario. De ser así, los Ejércitos no tendrían razón de ser más que en la teoría.

⁴⁵ Karl Von Clausewitz. *De la Guerra*, México, Colofón, 1999, p.69.

Muy cerca de Clausewitz se encontró el mundo de la posguerra y muy lejos aún de la paz perpetua de Kant.

En este contexto surge el concepto de Seguridad Nacional en Estados Unidos, influido por la Guerra Fría y el pensamiento estratégico militar, mismo que se entiende como los recursos a disposición del poder - eminentemente militares- para promover los intereses de la nación y protegerlos de sus enemigos.

La Seguridad Nacional se refiere a la consecución necesaria de los intereses nacionales, tanto los internos como externos. Se trata de un proceso de naturaleza eminentemente expansionista, que supuestamente encuentra amenazas frente a las cuales se hace necesario desplegar fuerzas de todo tipo: económicas, militares, políticas, ideológicas, que sean capaces de vencerlas o neutralizarlas.⁴⁶

Esta concepción de la Seguridad Nacional encuentra su fundamento en la Teoría Realista. Esta teoría considera que los Estados se encuentran en constante competencia en su afán permanente por conseguir más poder y riqueza, por lo cual el ambiente internacional es básicamente hostil.⁴⁷ El objetivo primordial no es la seguridad, sino el poder, pues se considera que entre más poder obtengan estarán en mejor posibilidad de participar como un actor estratégico en el sistema internacional, donde los otros Estados son los enemigos o, por lo menos, los enemigos potenciales.

El Estado se encuentra en el centro del sistema de seguridad y en el exterior se enfrenta a un verdadero estado de naturaleza, pues no existe una autoridad que dicte reglas para los Estados, por lo que cada uno debe luchar por su supervivencia y sus intereses. Bajo esta premisa, “el uso de la fuerza militar es uno de los instrumentos primarios para alcanzar los objetivos de política exterior”⁴⁸. Este enfoque iguala la seguridad del Estado con la seguridad de la Nación.

⁴⁶ Manuel Sandoval, *op. cit.*, p. 660.

⁴⁷ Beatriz Ramírez, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁸ Velázquez, Rafael y Jorge Shiavon, “La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón y la Relación México- Estados Unidos” en Velázquez, Rafael y Prado Juan Pablo

El concepto tradicional de Seguridad Nacional se halla sustentado en la aplicación real o potencial del poder militar, económico o político.

De manera que según la definición tradicional “una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y la capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra”⁴⁹.

Asimismo, sus componentes principales se refieren a:

- El Estado es el agente que proporciona seguridad a la colectividad, nación o sociedad.
- El propósito específico de la acción del Estado es la protección de los “legítimos” intereses nacionales.
- Se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros Estados que actúan para proteger sus legítimos intereses.⁵⁰

Por otro lado, las amenazas que hasta antes de la Segunda Guerra Mundial habían estado referidas exclusivamente a otros Estados, es decir, amenazas de carácter externo, fueron identificadas también en el interior por lo que se creó también la idea de que era el enemigo interno (Comunismo) quien atentaba contra la seguridad y a quien había que combatir.

Esta visión de la Seguridad Nacional justificó la intromisión de Estados Unidos en la política interna de los países latinoamericanos (que se encontraban muy lejos de tener pretensiones globales) con el pretexto de evitar a toda costa el peligro a la región de la expansión del comunismo (ideología que mantenía como bandera la Unión Soviética).

Esta doctrina del enemigo interno causó graves estragos en Latinoamérica, donde en nombre de la Seguridad Nacional se recurrió a las prácticas más violentas y deplorables en contra de las sociedades de estos

(coordinadores). La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?, México, UNAM, 2009, p. 79.

⁴⁹ Aguayo, Sergio. *Op. Cit.*, p. 45.

⁵⁰ ibidem

países, la mayoría de ellos de reciente formación como naciones independientes, por lo que no contaban con instituciones democráticas suficientemente fuertes.

Los Ejércitos fueron grandes protagonistas en algunos de los países latinoamericanos en lo que se refiere a poner en práctica los postulados de la teoría de la Seguridad Nacional en sus términos tradicionales y para ello contaron con el apoyo del gobierno estadounidense que no dudo en colaborar con gobiernos dictatoriales con tal de cumplir con su política de contención del Comunismo.

Las principales características de la Seguridad Nacional se centraron en los temas de defensa militar y con una gran carga ideológica. El principal instrumento de esta estrategia militar fueron indiscutiblemente las Fuerzas Armadas.

1.3.3. Seguridad Nacional en sentido amplio

Una vez derrotado el Comunismo se suscitaron en el escenario global vertiginosas transformaciones: desde la evolución del mercado, la integración de la economía mundial, los avances tecnológicos, la desaparición del colonialismo hasta la instauración de gobiernos democráticos en buena parte del mundo, el rechazo de la sociedad civil de los países más desarrollados en cuanto al uso indiscriminado de las Fuerzas Armadas y la aparición de nuevas amenazas.

Frente a estos cambios el concepto tradicional de Seguridad Nacional resultó insuficiente para analizar problemas tales como el desarrollo económico y social, la migración, el narcotráfico, la defensa de los derechos humanos, la conservación de los recursos naturales, contaminación ambiental, etc., asuntos todos que apremiaban a los Estados a atenderlos antes de que llegaran a convertirse en ventanas de vulnerabilidad al exterior. Estas cuestiones además combinaban a actores internacionales y domésticos de nuevas formas y, por lo tanto los procesos gubernamentales de carácter interno resultaron insuficientes para responder efectivamente a la solución de este tipo de problemas, a los

que se les ha denominado “intermésticos”, por la imbricación entre lo internacional y lo doméstico.

Como consecuencia, se tornó necesario formular nuevos planteamientos para la defensa y la seguridad que tomasen en cuenta la nueva realidad global a partir del fin de la Guerra Fría y sus confrontaciones estratégico-bipolares.

En el terreno teórico, el enfoque alternativo a la Escuela Realista se dio a través de la Teoría de la Independencia. Esta teoría coincide con su antecesora en ver al sistema internacional como fundamentalmente anárquico, pues no existe una autoridad supranacional que pueda impedir las confrontaciones con base en normas jurídicas que sean aceptadas y respetadas por todos los participantes. Sin embargo, insiste en que con base en la configuración del mundo actual en el que las amenazas no son causadas principalmente por otros Estados, la fuerza militar carece de efectividad como principal instrumento de la Seguridad Nacional, por lo que centra la importancia en el establecimiento de relaciones de cooperación entre los Estados para enfrentar la complejidad de las nuevas amenazas que se caracterizan por su globalidad y que, por ende, no pueden ser abordadas con éxito mediante políticas unilaterales de un solo Estado, sino con base en la formulación y práctica de políticas efectivas que impliquen la cooperación internacional.⁵¹

De esta manera, la noción de Seguridad Nacional se vuelve inevitablemente una categoría de mayor alcance en la que sin dejar de incluir los temas de defensa militar y de seguridad interior se incluyen también temas como el desarrollo social, la pobreza, los derechos humanos, la protección ambiental, el narcotráfico, etc.

Los Ejércitos pasan de ser el instrumento de la Seguridad Nacional para convertirse en uno de los instrumentos de ésta, específicamente en el ámbito de la Defensa Nacional.

Así pues, para cumplir con los retos de la Seguridad Nacional en la actualidad los Estados han de valerse de diferentes instituciones que puedan enfrentar amenazas de carácter económico, político, social, militar, ambiental,

⁵¹ Sergio Aguayo, *op. cit.*, p. 26.

etc., y para ello resulta evidente que las Fuerzas Armadas como único instrumento de la política nacional se vuelve insuficiente. Su ámbito está restringido naturalmente a la Defensa Nacional.

1.4. Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas en el contexto de la Globalización

A las grandes transformaciones del S. XX las ha acompañado el análisis de los elementos que confluyen para garantizar la Seguridad Nacional. Un punto nodal de estos análisis lo protagoniza el papel tradicional del Estado como agente constructor de la seguridad, frente a amenazas globales que rebasan la capacidad de control o manejo de cualquier Estado.

La Globalización surge como un proceso en el que es difícil determinar qué continúa siendo local y por lo tanto, puede recibir ese tratamiento y qué es parte de la globalidad y, por ende, escapa del ámbito de acción unilateral de los Estados.

Ante esta realidad la pregunta que surge es qué tan efectivo es el Estado y sus instrumentos tradicionales para enfrentar las nuevas amenazas (generalmente de carácter transnacional y que no pueden ser enfrentadas exclusivamente con la fuerza pues no son estrictamente militares) y mantener protegida a su población.

En este contexto, la soberanía ocupa un lugar de primer orden, ya que de ser considerada un poder supremo, que no reconoce por encima de sí misma ningún otro poder⁵² ha experimentado una relativización en virtud de la existencia de un orden internacional que le establece límites. Es decir, los Estados al existir dentro de un orden internacional aceptan ciertos límites en el ejercicio de su soberanía en pos de la paz mundial y del respeto de sus derechos y así el Estado se ve obligado a ceder parte de la soberanía que tiene delegada.

Asimismo, las nuevas amenazas, por su carácter transnacional, desafían la soberanía de los Estados. Por lo que la soberanía se ve atacada desde

⁵² Jean Bodino, *Los seis libros de la República*, Madrid, Centro Estudios Constitucionales, 1992.

varios frentes y en todos ellos se encuentra inmersa la cuestión de la seguridad.

Se ha llegado a concluir la relativa obsolescencia del Estado y de la concepción tradicional de soberanía para dar paso a la integración regional y a la formación de entidades supranacionales que sean capaces de elaborar una agenda de las principales amenazas a la Seguridad Nacional y los mecanismos más idóneos para enfrentarlas dada su condición de no estar enmarcadas en el ámbito de acción de los Estados nacionales, por lo cual no pueden ser enfrentadas con los métodos tradicionales.

El planteamiento se ha encontrado con no pocos obstáculos, sobre todo por la resistencia de los gobiernos a perder el control de decisiones importantes y el reconocimiento de su soberanía. Sin embargo, lo que está aconteciendo y lo que puede suceder obliga a buscar respuestas prontas y eficaces a los problemas más apremiantes en los que se encuentra sumida la comunidad global. Es menester que los países comprendan que solos no pueden enfrentar los problemas que hoy aquejan a la Seguridad Nacional; la cooperación es importante tanto para los países desarrollados, como para aquellos que están en vías de desarrollo.

El problema central puede resumirse en lo siguiente: Los Estados nacionales que luchan contra otros Estados para obtener el mayor poder posible y evitar la interferencia en la consecución de sus intereses nacionales por medio de la vía armada parece ser un planteamiento no compatible con los nuevos tiempos, ello porque como ya hemos mencionado ni todas las amenazas actuales provienen de agentes estatales ni pueden ser resueltas simplemente por la vía armada.

Los obstáculos que se presentan para lograr la integración global y elaborar una agenda común son, entre otros, los siguientes:

- No existe acuerdo acerca del papel de los Estados nacionales. Mientras que algunos países sostienen la idea de que el Estado, por sí solo, es quien debe garantizar la Seguridad Nacional; otros insisten en que la única forma de garantizar la seguridad es abandonando el concepto

tradicional de soberanía y aceptando que la cooperación es la vía más efectiva.

- Existe desconfianza por parte de los países menos poderosos de que los que detentan más poder traten de intervenir en sus decisiones de política interna.
- La falta de voluntad para crear instituciones supranacionales, a efecto de que se analicen, se propongan soluciones y se ejecuten acciones para enfrentar problemas como el terrorismo, el narcotráfico, las guerrillas.
- La falta de acuerdo para determinar qué asuntos afectan la Seguridad Nacional y cuáles no, ello debido a que no todos los países resienten de igual forma los efectos de los problemas de seguridad.
- La dificultad para crear una agenda de Seguridad Nacional de forma conjunta, que incluya problemas domésticos y problemas globales, de modo que se pueda acordar cuáles son los más urgentes y se propongan soluciones en las que se respete el punto de vista tanto de los países poderosos como de los menos poderosos.
- No hay acuerdo acerca de las formas más efectivas para contener determinados problemas, mientras que algunos favorecen las soluciones militares, otros optan por soluciones de carácter más integral.
- La falta de compromiso real entre los países más poderosos para cooperar en la solución de amenazas que no los afecten directamente.

Asimismo, aún no se ha avanzado lo suficiente en el nivel global para:

- 1) Replantear el papel de los Estados nacionales;
- 2) Determinar el alcance que debe darse al concepto de Seguridad Nacional, pues de ello dependerá el listado de fenómenos que puedan ser cubiertos;
- 3) Edificar instituciones con carácter supranacional que puedan contener eficazmente problemas tan complejos como el narcotráfico, el terrorismo, la contaminación ambiental, etc;
- 3) Elaboración de agendas conjuntas “intermésticas” en las que se definan las prioridades y también las medidas preventivas, sin que los Estados más poderosos traten de imponer su visión a los menos favorecidos, sino en un ambiente de respeto, igualdad y franca colaboración;
- 4) Diferenciar los ámbitos

de la seguridad: local, regional y global , así como los desafíos y ámbitos de responsabilidad para cada Estado, en cada caso.

Por lo que se refiere en el nivel local, la urgencia radica en 1) Definir claramente sus objetivos como nación, las amenazas a las que se enfrentan, los problemas prioritarios, etc., todo ello con el propósito fundamental de elaborar una agenda nacional que pueda interrelacionarse con la agenda internacional de seguridad; 2) Diferenciar los conceptos de seguridad y defensa y las instituciones encargadas en cada caso; 3) Reasignar funciones a las instituciones al interior del Estado para que en un esfuerzo coordinado y en sus respectivas áreas de competencia trabajen para reducir al máximo las obstáculos para la realización del proyecto nacional.

En este último punto es primordial definir el papel de los Ejércitos en el ámbito de la Seguridad Nacional, tomando en cuenta sus características, el lugar que ocupan en la sociedad de su país, sus misiones y asimismo también definir el papel que han de desempeñar en el exterior.

Como primer punto importa destacar la existencia de la función que cumplen las Fuerzas Armadas. Esta función es política y desde sus orígenes se encuentra enfrascada en una contradicción: por un lado, la necesidad de un aparato armado con capacidad para defender con el uso de la fuerza los intereses legítimos del Estado y, por otra, las potencialidades que por su misma existencia tiene el poseedor de los instrumentos de coerción de sobrepasar los límites y hacer un uso distinto en beneficio de un grupo en el poder. Por lo anterior, es esencial que los Estados se esfuercen por contar con Ejércitos que a la vez que sean disciplinados y subordinados a la autoridad civil estén modernizados y pueden estar a la par de la evolución de la Seguridad Nacional en el mundo.

Es necesario evitar que se asignen indiscriminadamente funciones a los Ejércitos en la prevención o en las acciones contra estas nuevas amenazas en general, sin un cuidadoso análisis sobre la especificidad y las características de cada fenómeno de que se trate. Hacerlo podría tener el efecto de militarizar todos los problemas de Seguridad Nacional. Hay que procurar que cada una de

las complejas amenazas sea encarada con los medios más idóneos o eficaces para su control, prevención y superación y no sean enfocadas como un medio de encontrar nuevas funciones a las Fuerzas Armadas.

La asignación, sin un examen cuidadoso, a las fuerzas Armadas de funciones que no les son propias, en aras de una supuesta falta de acciones concretas en un momento histórico determinado, implica el riesgo de desnaturalizar su función específica. Hoy en día ya una buena parte de la población identifica las funciones de las Fuerzas Armadas con la de policías.

En la identificación de los medios más idóneos para superar estas amenazas habrá que establecer los órganos e instituciones del Estado y de cada sociedad con competencia y con mejores capacidades para su detección, prevención y solución, según el fenómeno de que se trate. Deben distinguirse también aquellas amenazas que requieren prevención o inteligencia, o de las que, por sus propias características, responden a fenómenos socioeconómicos que demandan respuestas políticas eficaces.

Por otro lado, también es importante reconocer que en las circunstancias estratégicas actuales la Defensa Nacional también ha experimentado diversos cambios y es considerada también compartida con otros Estados, por lo que muchas veces se ejerce lejos de las propias fronteras.⁵³

Para enfrentarse a esta realidad tan dinámica es importante atender a cuestiones que resultan primordiales:

- Definir cómo van a imbricarse las Fuerzas Armadas en el entramado institucional del Estado, es decir, cuál es su posición en la escala jerárquica, cómo se presenta su relación con otras instituciones cuyas funciones son afines o poseen espacios de intersección que sirven como puntos de enlace para llevar a cabo un trabajo interinstitucional que permita dar soluciones eficaces a las amenazas a las que se enfrenta el Estado.

⁵³ En el caso de las misiones de paz, colaboración con autoridades de otros Estados en los casos de desastres naturales, ayuda humanitaria, etc.

- Plantear claramente las funciones de las Fuerzas Armadas para satisfacer los grandes objetivos de Defensa Nacional que generalmente emanan de la Constitución.

La modernización y replanteamiento de las funciones de los Ejércitos en el ámbito de la Seguridad Nacional surge como uno de los principales desafíos para el Estado y para la comunidad internacional en general. Frente a la Globalización, es menester que los Estados cobijen el propósito de renovar sus estructuras para adecuarse a las nuevas condicionantes.

CAPÍTULO 2. SEGURIDAD NACIONAL Y FUERZAS ARMADAS EN MÉXICO (1983-1999)

2.1 Fuerzas Armadas responsables de garantizar la Seguridad Nacional

En 1983, durante la presidencia de José López Portillo, en un documento de la Secretaría de Programación y Presupuesto se definió por primera vez el concepto de Seguridad Nacional en el Plan Global de Desarrollo como: “la defensa de la soberanía y la integridad territorial garantizada por las Fuerzas Armadas”⁵⁴. La definición resultó novedosa por dos razones: 1) Anteriormente no se había definido el concepto en un documento oficial y 2) Aunque las misiones de las Fuerzas Armadas estuvieron referidas a defender la integridad del territorio y la independencia, no se había ubicado su función primordial en el plano de la Seguridad Nacional, por el mismo hecho de la ausencia del concepto.

Varias son las causas que explican la ausencia del término de Seguridad Nacional en el lenguaje gubernamental. En primer lugar, el desprestigio que sufrió después de la Guerra Fría, ya que se le asoció con las atrocidades que los regímenes autoritarios, auspiciados por Estados Unidos, cometieron para evitar la expansión del comunismo en América Latina. En nombre de la “democracia”, la “libertad” y el “progreso” mediante la economía de mercado se justificaron desapariciones, muertes, violación a los derechos humanos y políticos de miles de personas.

En segundo lugar, se le relacionó con la seguridad del Estado o del gobierno en turno, alejado de cualquier pretensión democrática y del bienestar de la nación, sino antes bien como una acción represora cuyo principal objetivo residía en conservar determinado régimen político. De manera que entre la sociedad⁵⁵ se asimiló la idea de que la Seguridad Nacional era una condición que permitía que un grupo político eternizara sus privilegios a costa de las libertades y derechos del grueso de la población, idea que se reforzaba con la

⁵⁴ José López Portillo, *Plan Global de Desarrollo*, México, Secretaría de Programación y presupuesto, 1983, p. 17.

⁵⁵ En realidad el concepto de Seguridad Nacional era desconocido por la mayoría de la población, sólo algunos analistas se habían ocupado de su estudio.

discrecionalidad que imperó en los asuntos de seguridad por parte del Poder Ejecutivo.

Como tercer punto está el hecho de que las interpretaciones que se le dieron al concepto de Seguridad Nacional en Estados Unidos estuvieron influenciadas por la Escuela Política Internacional conocida como Realismo⁵⁶, que describía al sistema internacional como esencialmente anárquico, pues cada Estado se preocupaba por cuidar sus intereses nacionales, lo cual de alguna u otra forma significaba socavar los intereses de otro Estado. Así pues, según esta visión, los Estados se encuentran constantemente en pugna para lograr su supervivencia.

La tradición diplomática de México se ha caracterizado por ciertos principios tales como la libre autodeterminación de los pueblos y la no intervención, debido a lo cual se le ha calificado como un Estado pacifista, de tipo kantiano en un mundo clausewitziano⁵⁷ o tal vez podríamos decir también en un mundo morgenthauiano, pues es precisamente Hans Morgenthau el principal exponente de la Escuela del Realismo.

Lo anterior nos indica que para evitar la vinculación de México con tal postura el gobierno decidió no mencionar el término. Como señala Manuel Villa Aguilera: “(...) las acciones de México en defensa de la Seguridad Nacional se han limitado a conflictos extremos, imposibles de ignorar, o a problemas de baja intensidad, fácilmente controlables.”⁵⁸

De hecho, el mismo Miguel de la Madrid afirmaba en el PND de 1983-1988 lo siguiente: “México funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder a expensas de otras.”⁵⁹

⁵⁶ Ver Hans Morgenthau, *Escritos sobre política internacional*, España, Tecnos, 2001.

⁵⁷ El tipo kantiano en referencia a la paz perpetua que invocaba Kant como el estado ideal del mundo, en contraposición a Clausewitz que veía a la guerra como la continuación de la política por otros medios.

⁵⁸ Villa, Manuel. “Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la guerra fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional” en Aguayo Sergio

⁵⁹ Miguel de la Madrid Hurtado, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México. Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 58.

Por otra parte, algunos autores mencionan también que el concepto no se definió ni se utilizó para evitar que la doctrina de nuestro país en este ámbito se identificara con la de Estados Unidos y diera pie a una relación demasiado estrecha que, por la historia singular entre México y nuestro vecino del norte, se consideraba riesgosa.⁶⁰

Ahora bien, en lo que se refiere a las Fuerzas Armadas desde la inauguración del Régimen de la Revolución y una vez lograda su subordinación al poder civil a través de su profesionalización, sus misiones en el plano legal⁶¹ estuvieron centradas en dos puntos fundamentales: 1) defender la soberanía y la integridad territorial de cualquier enemigo externo y, 2) velar por la seguridad interior. En el nivel operativo estas acciones se ven reflejadas en el Plan DN-I y el Plan DN-II. El primero dirigido a proteger la nación, el territorio y la población de cualquier enemigo externo y el segundo está destinado a preservar la paz y la seguridad internas.

Por otra parte, aunque no se encuentra entre sus facultades constitucionales⁶² en los planes de Defensa Nacional también se incluye el Plan DN-III que está enfocado a auxiliar a la población en caso de desastres naturales.

El Plan DN-I prácticamente no fue puesto en marcha, en virtud de que se consideró impensable, en términos estratégicos, una guerra con Estados Unidos por su superioridad militar y tampoco con Guatemala por los motivos contrarios. México se encontró con sus fronteras seguras, libre de conflictos externos. Además desde mediados de la década de los cuarenta y hasta 1970 el país había experimentado crecimiento económico, estabilidad política y social, por lo que las Fuerzas Armadas se dedicaron principalmente a cuestiones de seguridad interna y a realizar acciones de índole preventivo

⁶⁰ Sergio Aguayo y Bruce Bagley (compiladores). *En Busca de la Seguridad Pérdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México S. XXI Editores, 1990, p. 116.

⁶¹ Así lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 89.

⁶² El Plan DN-III fue instrumentado a partir del año 1966 y aunque no se encuentra plasmado en la Constitución si lo está en la Ley Orgánica del Ejército Mexicano desde las reformas de 1986, cuando se integraron las acciones cívicas.

(Acción Cívica)⁶³, es decir, a los planes DN-II y DN-III que se constituyeron en sus actividades más importantes.

Las Fuerzas Armadas en México se han distinguido por su obediencia y lealtad al poder civil, pero por la singularidad del sistema político y las características del Presidencialismo, han sido utilizadas en momentos de crisis interna para llevar a cabo acciones que, en diversas ocasiones, exceden sus facultades legales. Tal es el caso, por citar algunos ejemplos, de la represión en la huelga de los ferrocarrileros en 1958, la huelga de los médicos en 1965, el movimiento estudiantil de 1968 y las acciones de contrainsurgencia en los estados de Guerrero y Chihuahua, especialmente con las guerrillas del grupo de Arturo Gámiz, Genaro Vázquez y Lucio Cabañas en los años sesenta y setenta; actos todos por los que el instituto armado (en especial el Ejército) ha tenido que pagar un alto costo, debido al desprestigio que ha sufrido ante la sociedad.

Lo anterior pone de manifiesto la estrecha vinculación de las Fuerzas Armadas con los gobiernos de la Revolución, pues más allá de ser instituciones subordinadas al poder civil, se comportaron como el sostén del régimen, al cumplir un papel residual, de apoyo para salir y /o evitar situaciones conflictivas y conservar la estabilidad política que permitió la consolidación de las instituciones del sistema.

Como correspondencia, lo que ofreció el gobierno fue un respeto absoluto a los militares otorgándoles autonomía legal, judicial y presupuestal. Esto es a lo que se le ha llamado el “acuerdo cívico-militar no escrito”⁶⁴, cuyo inicio data de los años cuarenta cuando Miguel Alemán ocupó la presidencia y se convirtió en el primer presidente civil de la Revolución.

⁶³ Guillermo Boils realiza una clasificación entre funciones represivas (disolución de actos públicos, participación en la toma de locales sindicales, participación en conflictos agrarios, huelgas, detención de ciudadanos, etc) y preventivas (reparto de agua potable, siembra de árboles, control de plagas, alfabetización, construcción de carreteras, reparación de escuelas, etc.) Ver Guillermo Boils, “Los militares en México (1965-1985)” en *Revista Mexicana de Sociología*, no. 47, enero-marzo de 1985.

⁶⁴ Raúl Benítez Manaut, “México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI” en *Globalización, Poderes y Seguridad Nacional*, México, Cámara de Diputados/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Porrúa, 2005.

En resumen, las Fuerzas Armadas fueron el apoyo más importante en los tiempos de crisis para las autoridades emanadas del régimen de la Revolución que no dudaron en recurrir a éstas siempre que lo consideraron conveniente.

Es así que resulta significativo que en el Plan Global de Desarrollo de 1981 se haya mencionado a las Fuerzas Armadas como las responsables de garantizar la Seguridad Nacional⁶⁵, pues es precisamente cuando se da la conjunción de una serie de factores, a saber, el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo y el conflicto en Centroamérica, elementos que hicieron urgente la necesidad de analizar estos hechos bajo una óptica de seguridad sustentada por las Fuerzas Armadas. Los esfuerzos de estas instituciones se inscribieron así, bajo una perspectiva de Defensa Nacional donde el petróleo se convirtió en el recurso estratégico que, según las autoridades, permitiría a nuestro país llevar a cabo una política exterior más independiente y al mismo tiempo reactivar la economía.

Sin embargo, no existió una explicación certera de cómo las Fuerzas Armadas podrían hacerse cargo de la Seguridad Nacional en términos amplios⁶⁶, ni se dieron visos de una doctrina en la materia y a pesar de estas deficiencias el investigador Abelardo Rodríguez afirma que en este periodo por lo menos se pudieron concretar algunos puntos entre los que se encuentran: la protección de instalaciones vitales, como las petroleras; el Ejército se convirtió en un actor clave en la elaboración de las políticas de Seguridad Nacional y se destacó la profesionalización de las Fuerzas Armadas, al aumentar su presupuesto y modernizar su armamento, lo que coadyuvó a mejorar su presencia.⁶⁷

⁶⁵ La definición que entonces se dio al concepto de Seguridad Nacional corresponde más bien al de Defensa Nacional, pues se centra en la salvaguarda de la integridad territorial y la independencia, a través de las Fuerzas Armadas, lo que le da un enfoque militar al concepto.

⁶⁶ La Seguridad Nacional definida en términos amplios alude a la condición de una nación en la que sus objetivos nacionales se convierten en el eje central y, por lo tanto, las amenazas van más allá de las que representan otros Estados, pues incluyen problemas ambientales, narcotráfico, terrorismo, pobreza, etc.

⁶⁷ Abelardo Rodríguez Sumano. *La urgente Seguridad Democrática*, México, Taurus, 2008, p. 111.

En efecto, la profesionalización de las Fuerzas Armadas fue una prioridad para el gobierno, frente a los nuevos retos que se le presentaban. De tal forma que no se escatimaron recursos para la adquisición de armamento de mayor sofisticación, el adiestramiento de efectivos militares, el adoctrinamiento en el ámbito de la Seguridad Nacional y su integración en la toma de decisiones en el ámbito de la política nacional.

Veamos con mayor detalle en qué consistió cada uno de estos puntos:

Armamento.- Adquisición en el exterior (Estados Unidos, Francia, Suiza y España, principalmente) de armamento y unidades de combate ligeras y de mayor movilidad en tierra, aire y mar, con grandes mejoras tecnológicas con respecto al equipo con el que se contaba.

Adiestramiento.- Envío de alumnos al extranjero para entrenarse en diversas áreas. Entre los años de 1975 a 1977 fueron entrenados 173 militares por el Programa Internacional de Educación Militar de Estados Unidos ⁶⁸

Adoctrinamiento en el ámbito de la Seguridad Nacional.- Fundación del Colegio de la Defensa y de la Universidad Militar, así como la actualización de los planes de estudio del Heroico Colegio Militar y la Escuela Superior de Guerra, que empezaron a impartir cursos relacionados con la materia, tal es el caso del Curso de Investigación Jurídica Militar y Humanística impartido en 1973 y cuyo propósito fundamental era lograr “un amplio concepto de la problemática actual”. ⁶⁹ También se impartieron cursos a los uniformados de Acción Cívica y Labor Social (seguridad interior y contra-guerrilla).

Integración en la toma de decisiones. Las Fuerzas Armadas comenzaron a colaborar estrechamente con el poder civil para dar solución a distintas problemáticas nacionales, que se presentaban como amenazas a la estabilidad política, económica y social. ⁷⁰

En esencia, el papel de las Fuerzas Armadas fue cobrando mayor importancia sin que ello significara un cambio en cuanto a su conceptualización

⁶⁸ José Luis Piñeyro, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, UAP-UAM-A, México, 1985, p.162.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 111.

⁷⁰ Como ejemplo podemos señalar su participación en la decisión de la nacionalización de la banca en el sexenio de José López Portillo. Ver, Abelardo Rodríguez, *op. cit.*, p. 109.

y su rol dentro del Estado, pues se continuó con la tendencia a recurrir a éstas en momentos de crisis para apoyar al gobierno en funciones que podían o no estar dentro de sus facultades legales. En cuanto a la Seguridad Nacional, a pesar del avance, siguieron existiendo graves carencias en cuanto a la identificación de las amenazas, las vulnerabilidades, los retos y los objetivos, elementos indispensables para la formulación de una doctrina.

Por otro lado, no se especificó en el Plan Global de Desarrollo cómo las Fuerzas Armadas podían hacer frente a todas las situaciones consideradas como de Seguridad Nacional, cuando por su naturaleza carecen de una visión amplia sobre la seguridad que les permita incidir con eficacia en la resolución de problemas de índole económico, político y social, tareas que más bien corresponden a las instituciones civiles.⁷¹

En la práctica, aunque las Fuerzas Armadas contaban con mayores elementos de preparación para diversificar sus funciones, el Ejecutivo siguió utilizando los aparatos de seguridad e inteligencia para aniquilar a las guerrillas, reprimir los movimientos de la oposición y emprender la lucha contra el narcotráfico.

2.2. Cambio de modelo económico: implicaciones para la Seguridad Nacional y las Fuerzas Armadas

A pesar de contar con el apoyo y la lealtad de las Fuerzas Armadas en los momentos de crisis y la apertura que significó en el terreno político la reforma de 1977, López Portillo dejó la presidencia con el país sumido en una grave crisis económica, la cual hizo aún más evidente la interdependencia con Estados Unidos y su vulnerabilidad ante el mundo, lo que más tarde provocó que México abandonara el modelo económico de sustitución de importaciones y su discurso nacionalista.

⁷¹ En general, las Fuerzas Armadas como parte del Plan DN-III han llevado a cabo misiones para contrarrestar la insuficiencia de algunas instituciones civiles. Sin embargo, en este punto en específico me refiero sobre todo al papel predominante que se les asigna en el Plan Global de Desarrollo.

Miguel de la Madrid llegó a la presidencia con el propósito fundamental de continuar con la modificación de la política económica influido en gran parte por la presión estadounidense y los organismos económicos internacionales con los que el país ya había adquirido ciertos compromisos. Además tenía el gran reto de contener el creciente descontento social y la crisis al interior del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuyo sector nacionalista no se hallaba conforme con las acciones emprendidas por el gobierno en el ámbito de la política económica. Pero indudablemente el reto mayúsculo que asumió el gobierno de De la Madrid fue enfrentar la crisis económica que se tornaba cada vez más aguda.

Sin embargo, la debacle económica representaba sólo la punta del iceberg de un problema que tenía sus orígenes en el mismo sistema político, en sus reglas no escritas.

El curso de los acontecimientos había demostrado, durante la administración anterior, que ni la apertura ni los esfuerzos por desarrollar una doctrina de Seguridad Nacional habían sido suficientes para mantener a salvo al régimen, esta vez las cosas no presentarían una cara muy diferente.

Miguel de la Madrid continuó con el objetivo de lograr una política de Seguridad Nacional acorde con los tiempos que vivía el país y desligarla de las connotaciones negativas que había acumulado a lo largo del tiempo. De tal forma que en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 se situó a la seguridad estrechamente vinculada con “el desarrollo integral de la nación como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia dentro del marco constitucional”⁷²

Resulta sintomático que justamente en los años en los que México se encontraba en una de sus peores crisis económicas se asocia la Seguridad Nacional con el desarrollo, pues si nos ceñimos a este marco, en los ochenta el país se encontraba en un periodo de gran vulnerabilidad, ya que debido a la

⁷² Miguel de la Madrid Hurtado, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal.

implantación del modelo económico neoliberal las condiciones de vida de gran parte de la población se tornaban muy precarias.⁷³

Además en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) no se habla nada acerca de las amenazas y los retos a los que se enfrentaría el país para lograr el desarrollo, ni de las vulnerabilidades en un contexto en el que resultaba de primordial importancia por la inserción de México al mercado global.

Otro punto que resulta importante es que se recurre a la Seguridad Nacional para enfatizar la disposición de México a la cooperación internacional y aunque la seguridad es ubicada en un contexto nacionalista (con base en principios y no en intereses nacionales) en la práctica, durante esta administración presidencial, las acciones fueron dirigidas en otro sentido: se abandonó el modelo económico proteccionista y se introdujeron diversos cambios en la política económica: severa reducción del gasto público, privatización de empresas paraestatales y liberalización comercial entre otras, todo ello según el discurso oficial en aras del desarrollo y, por tanto, de la seguridad.

Las deficiencias de la concepción de Seguridad Nacional en el PND de Miguel De la Madrid saltan a la vista, pues definitivamente en esos años el desarrollo integral de la nación no se encontraba en sus mejores momentos, y aún así no se vislumbró ninguna estrategia que diera signos de que efectivamente se estuvieran tomando cartas en el asunto para evitar que las modificaciones en el campo de la economía dañaran las condiciones de vida de la población⁷⁴. Además no se mencionan cuáles son las amenazas y vulnerabilidades de la nación, ni la forma y las instituciones con las que debían enfrentarse. No obstante se vuelven a designar como garantes de la estabilidad

⁷³ A causa del ajuste estructural, se emprendió la disminución de los salarios reales con el consecuente incremento del desempleo, de manera que la cifra de los pobres alcanzó los 40 millones. Ver Isabel Rueda Peiro, "Crisis y cambios en la estructura económica y social de México 1982-1995" en *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, México, UNAM-IIE-S.XXI, 1998, p. 83-85.

⁷⁴ Durante estos años se experimentaron severos decrementos en los salarios mínimos y del gasto público en salud y educación. Ver Isabel Rueda Peiro, *op. cit.*, p. 85.

a las Fuerzas Armadas, al indicar que su función es contribuir y coadyuvar a la Seguridad Nacional.⁷⁵

Durante el gobierno de Miguel De la Madrid el Ejército concentró sus energías por un lado, en el combate a las drogas, actividad que se profundizó en relación directa a la presión estadounidense para incluir en la agenda de seguridad este fenómeno y por otro, en la salvaguarda de la frontera sur por la conflictiva situación de los países de Centroamérica, lo que propició una mayor injerencia del instituto armado en política exterior.

2.3. Crisis del Régimen de la Revolución ¿Cuál es el papel de las Fuerzas Armadas?

Todo lo anterior aconteció en un periodo especialmente problemático debido al fin del periodo de bonanza económica que se había iniciado desde los tiempos de Miguel Alemán como presidente. Las primeras acciones del gobierno de Miguel de la Madrid consistieron en manejar la crisis económica, tranquilizar al sector privado y convencer a los organismos económicos internacionales de la voluntad del país para ingresar al mundo de la economía abierta; aunque ciertamente este proceso se había iniciado desde el periodo presidencial de José López Portillo con la firma de la carta de intención y los diversos préstamos que había recibido del Fondo Monetario Internacional, si bien su aceleración más concreta se dio con el ingreso de México al GATT (General Agreement Of Tariffs and Trade) en 1986, lo que significó el cambio definitivo del modelo económico.

Por si ello fuera poco y ante la subordinación de la esfera política y social a la económica, la nación tuvo que experimentar otra serie de episodios: desastres naturales, creciente movilización social, efervescencia política, etc.

En el caso de los desastres naturales, el 19 de septiembre de 1985 se suscitó un terremoto en la Ciudad de México que afectó seriamente a la población y ante el cual las autoridades no supieron actuar oportunamente. De hecho, contrario a la tradición del Ejército y a su facultad legal de apoyar a la

⁷⁵ Miguel de la Madrid Hurtado, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal.

población en situación de desastre, esta vez se ordenó a los militares permanecer en sus cuarteles.

Por otra parte y a consecuencia de las medidas económicas adoptadas por el gobierno que buscaba a toda costa quedar bien con Estados Unidos y con los organismos económicos internacionales, se levantaron varios movimientos en protesta por los efectos en la población del ajuste estructural del país. Un ejemplo de lo anterior es el conflicto estudiantil desatado en 1986 en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por las modificaciones que se pretendían hacer en el reglamento de pagos.

En el ámbito político la situación no fue menor, el descontento de varios integrantes del PRI por algunas de las reglas no escritas del sistema⁷⁶, culminó con la escisión de la Corriente Democrática (CD) encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez. Los principios de la CD destacaban recuperar el proyecto político de la Revolución Mexicana que, según sus representantes, había sido claramente abandonado por el Presidente al entregarse a los deseos del gobierno de Estados Unidos, al cual nuestro país se encontraba cada vez más subordinado.

Cabe resaltar que si los integrantes de la CD consideraban que Miguel de la Madrid con su proyecto “modernizador” entregaba el país a los intereses de los Estados Unidos, Carlos Salinas De Gortari como candidato presidencial, significaba para ellos el fin del ideario de la Revolución Mexicana y la consolidación de la era de los tecnócratas.

En este contexto, Cárdenas formó el Frente Democrático Nacional apoyado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido del Trabajo (PT), además de diversas organizaciones de colonos, estudiantiles, políticas y agrarias. Con el FDN, Cárdenas se vio en la posibilidad de contender por la presidencia de la República y de poner en serios aprietos al sistema, ya que su candidatura despertó rápidamente la simpatía de varios sectores.

⁷⁶ En un principio los principales reclamos de los integrantes de la Corriente Democrática estuvieron centrados en su inconformidad por el proceso de selección del candidato presidencial.

Por primera vez el régimen, acostumbrado a no enfrentarse con una oposición real, se encontraba en un serio problema, del cual sólo pudo salir y no bien librado con una herramienta de la que todavía tenía el control total: el aparato electoral. El gobierno recurrió al fraude explícito para evitar que un partido diferente al PRI ocupara la presidencia, se destruyeron papeletas, se robaron urnas con violencia y, por último se recurrió a la “caída del sistema” para manipular los resultados de la elección.

Después de las elecciones y sus resultados privó la incertidumbre en cuanto a la reacción que tendría Cárdenas junto a todos los sectores que lo apoyaban; una de las opciones que inevitablemente se presentaba era el levantamiento armado para hacer desistir a Salinas de ocupar la Presidencia. Pero un factor fue determinante para que el FDN se inclinara por la resistencia pacífica: Las Fuerzas Armadas.

Efectivamente, las Fuerzas Armadas mantuvieron como siempre la lealtad y la obediencia al Presidente y, sobre todo, cumplieron a cabalidad una vez más con el papel de soporte del régimen. Aunque no hubo necesidad de recurrir a la represión tal y como había acontecido en 1968 para aniquilar a la oposición, no hay razones suficientes para pensar que el gobierno se hubiera abstenido de recurrir a ellas como en aquel entonces. Las preguntas que saltan al aire en todo caso son ¿cómo hubieran actuado entonces las Fuerzas Armadas? ¿Hubieran defendido con las armas al régimen que las engendró? ¿Habrían decidido, ante la magnitud de la situación, apoyar a Cárdenas?

Se trata de preguntas de las cuales no se puede obtener una respuesta certera, pero que nos permiten imaginar los escenarios posibles con base en la relación que han llevado las Fuerzas Armadas, el gobierno y la sociedad desde el nacimiento del régimen emanado de la Revolución.

Lo cierto es que después del fraude el régimen se encontraba en una situación de franca debilidad, no sólo por el malestar de la población antes esta situación, sino que a esto se le sumó el descontento de los políticos que sostenían la tesis del nacionalismo revolucionario y que se sentían

desplazados por los tecnócratas. En estas condiciones los últimos años del gobierno del presidente De la Madrid fueron de gran efervescencia política.

Miguel De la Madrid terminó su sexenio con una fuerte crisis de legitimidad por la irregularidad del proceso electoral; el ajuste estructural de la economía que era considerado por la mayoría de la opinión pública como un acto entreguista a la potencia norteamericana; la debacle económica que no daba señales de mejoría, sino al contrario y el narcotráfico que incidía con mayor vehemencia en las estructuras sociales y gubernamentales.

Como se puede apreciar al final del mandato de De la Madrid, la política de seguridad plasmada en el PND a principios del sexenio resultó bastante limitada, pues aunque consideró estrechamente vinculados el desarrollo con la seguridad no se tomaron acciones que se reflejaran en un país desarrollado y seguro, además no se contemplaron otros aspectos de igual urgencia en el plano político, tales como una mayor apertura en el ámbito electoral para la contienda democrática que evitara la polarización de la población ante los resultados no reconocidos por todos y que presentara como una opción el uso de la violencia; y en el plano social, la inclusión de una sociedad que reclamaba por mayores espacios para su participación, etc., estos aspectos terminaron por trastocar las bases del régimen, que encontró su principal debilidad en el autoritarismo, el cual le impidió darse cuenta de que sus mecanismos de acción se hallaban en franca decadencia.

En el plano exterior, México se insertó de lleno a la economía de libre mercado y con ello su dependencia hacia el exterior se hizo más patente. El discurso nacionalista fue abandonado y la soberanía nacional resultó cada vez más cuestionable.

2.4. Soberanía y Seguridad en el contexto internacional

En diciembre de 1988 ocupó la presidencia Carlos Salinas de Gortari en medio de la crisis de legitimidad que había dejado la maniobra del fraude tras de sí. La línea que siguió a lo largo de su gobierno fue clara desde un principio: profundizar el proceso de modernización que había iniciado su antecesor a

través de una integración comercial plena con Estados Unidos y Canadá y, terminar con el nacionalismo revolucionario, que en opinión de los tecnócratas era la causa del atraso y el subdesarrollo del país.

Las elecciones de 1988 dejaron sobre la mesa las pruebas de que el sistema necesitaba de serios ajustes para su sobrevivencia. Por esas razones, Carlos Salinas de Gortari se propuso a toda costa evitar un golpe más al régimen; para ello lo fundamental era la identificación de las principales amenazas para enfrentarlas y así lo hizo. Según el gobierno salinista la “amenaza” a la seguridad del régimen priista se encontraba en el movimiento que habían emprendido Cárdenas y sus seguidores después de que el sistema decretó su derrota. En efecto, el gobierno tendría que enfrentar al movimiento cardenista no sólo en las urnas, sino en el ámbito de la reforma política, los ajustes económicos y las tesis sobre la vía más adecuada para alcanzar el desarrollo.

Por esta razón, la estrategia gubernamental consistió en destruir los obstáculos existentes para asegurar la implantación del nuevo proyecto, principalmente el sector que defendía el proyecto nacionalista, los campesinos que aún demandaban tierras y las industrias no competitivas.

Por otra parte, y ante las circunstancias de la crisis económica, la debilidad del régimen político autoritario y la integración de México a la globalización, las definiciones que se habían dado acerca de la soberanía y el nacionalismo carecían de sustento, por lo que era necesario actualizarlas con base en el nuevo contexto y actualizar también la concepción sobre la Seguridad Nacional para evitar cometer los mismos errores.

Sin embargo, el camino que había elegido Carlos Salinas, distaba mucho de ser diferente al de sus antecesores, la ruta seguida fue una vez más la del autoritarismo. Su concepción sobre la Seguridad Nacional presentó pocas innovaciones, se repitieron la falta de visión para generar una doctrina de amplios alcances y la incapacidad para identificar las verdaderas amenazas a la nación, pues se continuó la confusión por objetivos políticos de ésta con la Seguridad del Estado.

En cuanto al PND correspondiente al periodo 1989-1994, se recurrió a varias de las definiciones de la administración anterior: se consideró a la Seguridad Nacional como un instrumento invaluable para la consecución de la paz, libertad y justicia social; su conservación implica la consecución de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia.⁷⁷ Se formuló también una agenda específica de seguridad centrada en el combate a las drogas y se refrenda la función de las Fuerzas Armadas como coadyuvantes de la Seguridad Nacional.

En el apartado 3 del PND: Soberanía y Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior se apunta lo siguiente: “Las Fuerzas Armadas son garante de la soberanía; en lo externo, como defensa y guardia de nuestro territorio y mar patrimonial frente a cualquier amenaza (...) en lo interno, son baluarte de las instituciones democráticas del país. En el combate al narcotráfico y en el apoyo de la población en situaciones de emergencia entre otras acciones, Ejército y Armada están presentes para la solución de los problemas que afecten al pueblo de México.”⁷⁸

Como se puede notar, las Fuerzas Armadas constituyen la base de la política de Seguridad Nacional. Por otro lado, algo de lo que más resalta en el Plan es la concepción sobre el panorama internacional y el reto que significa insertarse en éste, así como las amenazas que pueden desprenderse de él si no se asumen las estrategias adecuadas. “Las distensiones Este-Oeste y la globalización de la economía han hecho obsoletas las concepciones tradicionales de seguridad y cooperación (...) por otra parte, las operaciones económicas y financieras adquieren un nuevo alcance y significado como instrumento de penetración. Existe el riesgo de que algunos problemas, como la deuda externa de los países en desarrollo, se conviertan en amenazas provenientes de nuevas hegemonías.”⁷⁹

⁷⁷ Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989, p.54.

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 25.

⁷⁹ Citado en Abelardo Rodríguez, *op. cit.*, p. 133-134.

Sin duda, resulta plausible la inclusión de la nueva configuración de la política económica en el campo de la Seguridad Nacional por los retos que representa para la nación, lo cual también va acorde con el planteamiento de la seguridad en sus términos amplios y, no ceñida a la visión limitada a asuntos militares. No obstante, al hablar de las tareas primordiales de las Fuerzas Armadas se vuelve a poner el acento en el plano interno, sin especificar las líneas de acción y sin mencionar la cooperación con instituciones de carácter civil cuyas atribuciones estén más acorde con los retos descritos: “(...) las Fuerzas Armadas participan en el proceso de desarrollo integral de la nación coadyuvando a la preservación de las instituciones democráticas; y a la protección de instalaciones estratégicas para la seguridad y economía nacionales.”⁸⁰

Así pues, aunque el componente central del concepto de Seguridad Nacional se encontró referido nuevamente al desarrollo integral de la nación y se avanzó un poco más en cuanto a la inteligibilidad y estructura del concepto, las carencias y deficiencias siguen sin resolverse. Como primer punto, continuó sin especificarse cómo las Fuerzas Armadas podían ocupar un papel predominante en el ámbito de la Seguridad Nacional definida en términos amplios sin la participación de otras instancias de corte social, tales como la Secretaria de Desarrollo Social o la Secretaria de Educación pública, por ejemplo.

Poco se logró en cuanto a definir al conjunto de instituciones que participan en la Seguridad Nacional, ni de la instancia encargada de su coordinación. La confusión en cuanto a la estructura es sorprendente.

2.5. Seguridad Nacional o Seguridad Pública; confusión estructural y conceptual

En este marco, en diciembre de 1988 se creó por acuerdo presidencial, la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República que entre sus funciones tenía “Coordinar y llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que

⁸⁰ Ibid., p. 134.

se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos”.⁸¹ Uno de estos gabinetes especializados fue el de Seguridad Nacional integrado por los titulares de las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina; y de la Procuraduría General de la República. La integración de esta estructura recién creada dejó al desnudo una de las mayores contradicciones del gobierno en lo que se refiere a su concepción sobre la Seguridad Nacional, es decir, si ésta se definió en términos amplios en el Plan Nacional de Desarrollo por qué en el plano operativo no sucedió lo mismo. Por ningún lado se ven las Secretarías de Economía y de Relaciones Exteriores que dieran señales de que de verdad se pretendía dar un tratamiento integral al tema.

Sergio Aguayo señala al respecto que: “(...) la definición amplia es un ejercicio retórico con que se encubre la naturaleza coercitiva de la seguridad”.⁸² Y definitivamente así ocurrió durante este sexenio, pues fueron pocos los esfuerzos por dar forma en la realidad a la definición amplia de Seguridad Nacional y sobre todo, a aquella visión que la asocia con el desarrollo.

Otra de las deficiencias acerca de la concepción de la seguridad quedó de manifiesto en la falta de coordinación en las acciones de la materia. Con la creación del gabinete de Seguridad Nacional podría suponerse que las funciones que Gobernación tenía en este ámbito pasarían a la Oficina de Coordinación, sin embargo esto no sucedió, pues en febrero de 1989, Salinas expidió un nuevo Reglamento Interior para la Secretaría de Gobernación en el que se ratifica como una de sus funciones la de “coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional.” En el Plan Nacional de Desarrollo sólo se menciona a las Fuerzas Armadas, pero no se aclara que institución será la encargada de la coordinación de dichas acciones. Así pues, destaca la poca importancia que el gobierno dio a la definición y estructura de la Seguridad

⁸¹ *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 1988.

⁸² Sergio Aguayo, *op. cit.*, p. 122-123.

Nacional en el país, tampoco hay claridad en cuanto a qué instituciones son las responsables de garantizarla.

En el mismo sentido se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), cuyo principal propósito consistió en profesionalizar las tareas de inteligencia. Esta instancia vino a sustituir a la Dirección Federal de Seguridad que fue clausurada en 1985 por las constantes acusaciones de servir como instrumento para la represión. No obstante, poco se pudo hablar en cuestión de avances, pues el Cisen se distinguió por su falta de institucionalización y profesionalización, lo que impidió su conducción como una institución al servicio de la nación y no del gobierno en turno. De hecho, a pesar de formar parte de la Secretaría de Gobernación, el director del Cisen le reportaba directamente al Presidente.

En el caso de las instituciones armadas, la Secretaría de Defensa Nacional la ocupó Juan Arévalo Gardoqui y la Secretaría de Marina, Luis Carlos Ruano Angulo. Las tareas principales del Ejército se centraron en la seguridad interna, la lucha contra el narcotráfico y su intervención en actividades que fueron más allá de sus facultades legales, tal es el caso de su participación en los procesos poselectorales y en la detención de Joaquín Hernández Galicia “La quina”, asunto que fue calificado como de Seguridad Nacional. Este último caso resulta paradigmático, pues demuestra que el gobierno se hallaba confundido en cuanto a los ámbitos de acción de la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública, se apeló a la primera cuando se trató de un asunto que “(...) no ameritaba más que intervención de las distintas instancias policíacas.”⁸³

En este marco, a finales del sexenio después de los traumáticos hechos que significaron para el régimen el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato del candidato presidencial, Luis Donaldo Colosio (acontecimientos que se analizan más adelante), se creó por acuerdo

⁸³ Javier Ibarrola, *El ejército y el poder*, México, Océano, 2003, p. 218. El autor señala también que a la hora de decretarse la formal prisión de Hernández Galicia el juez que atendió su caso se basó únicamente en delitos como el homicidio calificado y acopio de armas, es decir, actos en contra de la seguridad pública.

presidencial la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (CSPN), según quedó publicado el 26 de abril de 1994 en el Diario Oficial de la Federación. El titular de la CSPN nuevamente dependería de la designación directa del presidente de la República, sin que en ello interviniera el Congreso de la Unión y mucho menos la academia o la sociedad, lo que demuestra nuevamente el tinte autoritario en la política del gobierno.

El objetivo de la CSPN era, precisamente, coordinar las acciones en materia de seguridad pública para lograr mayor eficacia en cada una de las instituciones involucradas. No obstante, ni la mentada coordinación ni tampoco la eficacia se lograron, pues la CSPN adoleció de los mismos defectos que el Gabinete de Seguridad Nacional, ya que no se estableció claramente cuáles serían las tareas y los límites de cada uno de ellos ni la manera en que se habrían de coordinar.

Por si fuera poco, también es notoria la falta de conocimiento del marco legal de las instituciones que quedaron integradas en la CSPN, pues según sus facultades ésta quedaba por encima del Gabinete de Seguridad Nacional, lo que contradecía toda lógica, pues los secretarios sólo reciben órdenes del presidente.

Así pues, por donde se mire sobresale la falta de visión del gobierno para estructurar un sistema de seguridad para el país. Se confunden indiscriminadamente los conceptos de Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública, además de las facultades de las instituciones responsables de estos rubros, que no terminan por definirse.

2.6. La firma del TLC, ¿Sólo integración comercial?

En el ámbito económico, la ausencia de un proyecto de nación que garantizara la salvaguarda de la soberanía y una visión de largo plazo fueron evidentes también. La prioridad del gobierno siguió siendo la política económica para insertar de lleno al país en un mundo más globalizado. Sus primeras acciones estuvieron dirigidas a renegociar la deuda externa para lograr reducirla y, de esta, forma controlar la inflación e incentivar el crecimiento económico.

La negociación surtió efectos, ya que Salinas obtuvo apoyo para su “proyecto modernizador” de parte de organismos financieros internacionales tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, aunado al respaldo de los gobiernos de George Bush en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Gran Bretaña. A lo anterior, el gobierno mexicano respondería con la privatización de las empresas paraestatales y el ajuste de los indicadores macroeconómicos, todo ello en busca de su integración comercial con el bloque Estados Unidos-Canadá.

La negociación también implicaba abandonar el “nacionalismo revolucionario” que había sido premisa fundamental no sólo de la política exterior mexicana sino también pilar de la política económica con el modelo de sustitución de importaciones que funcionó aceptablemente hasta finales de los setenta.

Efectivamente, durante el sexenio salinista se lograron resultados favorables en cuanto a la reducción de la inflación, el Producto Interno Bruto presentó tasas positivas aunque decrecientes y la disminución del déficit del sector público hasta lograr superávit. No obstante, ello fue posible a costa del decremento en la producción del sector agropecuario y la industria manufacturera, la reducción de la inversión interna bruta y del ahorro interno bruto, así como un déficit creciente de la balanza comercial y de cuenta corriente, lo que se tradujo en la pérdida masiva de empleos, disminución de los salarios reales y la concentración de la riqueza.⁸⁴ A esto se sumaron una serie de reformas constitucionales que tenían como objetivo lograr una modificación profunda del esquema establecido por la Revolución Mexicana, tales son los casos de los artículos 3, 27 y 123, relativos a la educación, la reforma agraria y el derecho de huelga, respectivamente.

Todo lo anterior, empero, era justificable para el gobierno, pues se trataba de “modernizar” el sistema y de abandonar las viejas ideas

⁸⁴ Entre los años de 1982 a 1986 la pérdida de empleos llegó a una tasa de 10.2%, entre los años de 1986 y 1990 se logró una ligera recuperación al incrementar el personal empleado a 1.4%, mientras que de 1990 a 1994 el desempleo presentó una tasa de 16.1 %. En lo que se refiere a la concentración de la riqueza entre las revistas de negocios comenzaron a figurar mexicanos como los hombres más ricos del mundo. Ver Isabel Rueda Peiro, *op. cit.*, p. 90.

nacionalistas para lograr un país más compatible con los Estados Unidos y con ello acceder al mercado más grande del mundo. En este proceso, las voces disidentes fueron ignoradas, pues ante el apoyo que recibió la iniciativa en el Senado y en la Cámara de Diputados, no existió discusión al respecto.

En contraste, en Estados Unidos sí se llevó a cabo un intenso debate acerca de la conveniencia de firmar un tratado de la envergadura del TLC con México, pues para ellos no se trataba simplemente de un acuerdo comercial, sino de una pieza clave en el rompecabezas de su política global iniciada en la posguerra fría y, que a la larga les permitiría tener más injerencia en nuestro país por razones de su Seguridad Nacional.

De hecho para Estados Unidos, la estabilidad de México desde mediados de los ochenta era considerada como un asunto de su Seguridad Nacional y, por ende, suponía que tenía el derecho de intervenir para intentar solucionar diversas problemáticas y presionar al gobierno mexicano. Mientras tanto, en México se había sostenido la postura de que casos como la emergencia de la oposición política, la crisis económica y el narcotráfico eran asuntos internos por lo que sólo los mexicanos deberían buscar las soluciones. Lo anterior, también presentaría cambios en los años noventa con la nueva política gubernamental.

Finalmente el tratado fue aprobado el 17 de noviembre de 1993 y quedó concretada así la incorporación de México, no sólo al esquema económico de Estados Unidos sino que también significó el alineamiento y sometimiento a las políticas de dicho país.

Al respecto Lorenzo Meyer señala que si bien la independencia de la que se hablaba en el discurso nacionalista nunca fue una verdad absoluta la “(...) preservación de la distancia económica, política y cultural frente a Estados Unidos se mantuvo como el objetivo legítimo del proyecto nacional.”⁸⁵ Sin embargo, una vez perdida esa distancia, ¿Cuál era el proyecto de nación de los

⁸⁵ Lorenzo Meyer, “Estados Unidos y la Evolución del Nacionalismo Defensivo Mexicano” en *Foro Internacional*, No. 185, 2006, pp. 97-98.

mexicanos?, ¿cómo podría entenderse a partir de entonces la soberanía nacional?

2.7. Chiapas ¿reprimir o negociar?

El 1 de enero de 1994, en medio del prolegómeno eufórico que anunciaba la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, irrumpía en el municipio de San Cristóbal de las Casas y seis poblados más del estado de Chiapas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que declaró la guerra al gobierno y al Ejército federal:

“(...) emitimos la presente (declaración de guerra) al ejército federal mexicano, pilar básico de la dictadura que padecemos, monopolizada por el partido en el poder y encabezada por el Ejecutivo federal que hoy detenta su jefe máximo e ilegítimo Carlos Salinas de Gortari.”⁸⁶

El movimiento insurgente despertó muy pronto la simpatía de amplios sectores nacionales e internacionales que se mantuvieron atentos por las posibles acciones del gobierno en su contra. Al mismo tiempo, el EZLN se dio cuenta de que a pesar que contaba con un liderazgo político real en sectores importantes de población, tenía que dar un viraje estratégico a su posición si quería obtener algo de la confrontación que había iniciado, de manera que renunció a tomar el poder y rechazó volver a actuar militarmente:

“El EZLN tiene un compromiso público con el pueblo de México para insistir en el camino del diálogo y la negociación buscando una salida política a la guerra iniciada en 1994. No hay ninguna intención ni preparativos guerreros del EZLN con miras a acciones ofensivas en contra de las fuerzas del supremo gobierno...”⁸⁷

De cualquier modo, la rebelión del EZLN en su primera etapa de carácter ofensivo puso en crisis a los aparatos de seguridad y a las Fuerzas Armadas

⁸⁶ Raúl Benítez, Manaut y Rafael Fernández. *México-Centroamérica: desafíos a inicios del s.XXI*, México, ITAM, 2001.

⁸⁷ Ibid.

que enfrentaron con su estrategia de defensa activa durante nueve días a los insurgentes de Chiapas. Además dejaba sin credibilidad a la estructura del Estado y al discurso de “modernización”, ya que ponía en evidencia las grandes contradicciones que existían en el país, pues precisamente estas evidencias afloraron en uno de los estados más pobres. Definitivamente el TLC y la reforma que se había llevado a cabo al artículo 27 constitucional (que decreta concluida la reforma agraria y permitía la privatización de la tierra) habían sido serios agravios de la política neoliberal hacia los indígenas.

El gobierno de Carlos Salinas, por su parte, pensó que sería fácil liquidar a los rebeldes, pues estaba seguro de que su capacidad militar era mínima; decidió actuar rápidamente, pues tenía la presión internacional encima; de un lado, las organizaciones no gubernamentales que exigían que se buscara una solución en favor de la paz y, por el otro, Washington que no entendía cómo el gobierno mexicano había permitido el surgimiento de tal acontecimiento. ¿Qué había pasado con los servicios de inteligencia mexicanos?

Varios son los analistas que han señalado que los reportes de inteligencia del Ejército Mexicano habían advertido al Ejecutivo acerca de la existencia de campamentos guerrilleros en Chiapas, sin embargo, se prefirió no actuar para evitar la frustración de la ratificación del TLC. Desde 1988⁸⁸ se habían hallado campamentos del EZLN, “en enero de 1991, elementos de la 31 Zona Militar descubrieron un campo de guerrillas en el ejido de Quintana Roo y encontraron rifles de madera, uniformes y claves de radio.”⁸⁹ El Ejército obtenía certeza de que existía un grupo armado en Chiapas y según esta información Carlos Salinas tenía conocimiento de tal situación desde el primer año de su gestión, pero prefirió optar por una respuesta social para atenuar el conflicto. Sus prioridades eran el TLC y la inminente elección presidencial.

En este marco, el presidente Salinas atribuyó a errores de inteligencia la falta de previsión en torno al posible surgimiento de una guerrilla en territorio chiapaneco. Según él, no existían informes precisos que alertaran al respecto.

⁸⁸ En realidad, según las propias afirmaciones de miembros del EZLN el 17 de noviembre de 1993 habían cumplido 10 años desde su formación.

⁸⁹ Jorge Luis Sierra, *El enemigo interno*, México, Plaza y Valdés, pp. 122-123.

El Ejército Mexicano, por órdenes de Carlos Salinas, aplicó en Chiapas el Plan DN-II que permite a las Fuerzas Armadas actuar ante enemigos internos que atenten contra la Seguridad Nacional. No obstante, pronto tuvo que cambiar la estrategia y buscar una salida política al conflicto. Esto debido a varias razones:

- 1) El gobierno de Carlos Salinas había ofrecido perdón a los que reconocieran que se habían levantado en armas por engaño y les exigió deponerlas como condición para dialogar. La respuesta del EZLN fue que no depondrían las armas hasta que no se les reconociera el carácter de fuerza beligerante y cesaran los bombardeos indiscriminados de las tropas federales en contra de la población civil.
- 2) La simpatía que los zapatistas habían despertado en la comunidad internacional. Los reflectores del mundo estaban puestos en México por la reciente entrada en vigor del TLC. Decidirse por la opción militar hubiera causado un gran desprestigio al gobierno, pues el discurso del EZLN destacaba su fuerza moral, la lucha por mejores condiciones para los pueblos indígenas, es decir, por causas nobles y, por si fuera poco, se trataba de una fuerza política con escaso poder bélico que se había mostrado dispuesto a la negociación.
- 3) Las Fuerzas Armadas habían logrado desprenderse hasta cierto punto de la imagen de órgano represor del Estado que portaban desde el conflicto estudiantil de 1968 y su actuación contra la guerrilla en los sesenta y setenta, por lo que exponerlas nuevamente a la contención de un conflicto con las características que presentaba el EZLN hubiera significado deteriorar su imagen ante la sociedad de una forma peligrosa.
- 4) Los métodos con los que actuaba el Ejército Zapatista no permitían al gobierno derrotarlo con los métodos tradicionales, pues se había efectuado toda una red de alianzas que incluían el apoyo moral y económico de varias partes del mundo y de formas novedosas como lo es la utilización del internet. Los zapatistas como señala el investigador

Benítez Manaut, lograron desplegar un “ejército invisible de militantes” o “guerreros de la red”.⁹⁰

Así pues, como el propio Salinas admitió ante miembros de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el día 3 de enero: “(...) únicamente a través del diálogo sería posible encontrar puntos de acuerdo y solución a los problemas presentados.”⁹¹

El Ejército de nueva cuenta hubo de subordinarse a las decisiones del Ejecutivo al decretar el cese unilateral del fuego. Así describe Salinas su encuentro con el General Riviello Bazán, entonces secretario de la Defensa Nacional:

“Lo miré fijamente y le dije: General quiero preguntarle si está listo para el cese unilateral del fuego. Su primera reacción fue de sorpresa. Lo meditó un momento que pareció una eternidad. Después con una firme actitud me contestó: <Estamos listos para proceder a lo que usted ordene>”.⁹²

Según Salinas la decisión de declarar el cese al fuego en Chiapas estuvo motivada por las acusaciones de que eran objeto las Fuerzas Armadas por proceder en contra de los derechos humanos de los indígenas y además por su condición de comandante supremo de las Fuerzas Armadas que le responsabilizaba a velar por la integridad y respeto a la institución castrense. Lo cierto es que de otra forma el gobierno se hubiese visto severamente cuestionado, estaba consciente de que era imposible recurrir a las prácticas que se habían utilizado con los movimientos guerrilleros de Guerrero, por ejemplo, ahora, con la nueva geopolítica de México el impacto internacional no podría haberse eludido.

Por lo anterior es que se pasó de la estrategia de recurrir al Ejército (sin consideración de los derechos humanos) a la estrategia del diálogo y la

⁹⁰ Raúl Benítez Manaut, “México: doctrina, historia y relaciones cívico militares” en *op. cit.*, p. 333.

⁹¹ Carlos Salinas de Gortari, “Enero 1, EZLN: avanzar hacia la capital del país, venciendo al Ejército federal mexicano...nuestro enemigo de clase” en *México, un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza & Janes, 2000, p. 812.

⁹² *Ibid.*, p. 828.

negociación; lo que no quiere decir que el Ejército haya desaparecido de la escena política, sino al contrario pues estuvo presente como fuerza pasiva de disuasión con un importante despliegue de fuerzas.

Así pues, ante los métodos poco tradicionales que utilizó el Ejército Zapatista para darse a conocer, expresar sus demandas y ganar simpatizantes, el gobierno del Presidente Carlos Salinas tuvo que ajustar sus mecanismos de acción. Si bien es cierto que el levantamiento del EZLN no tuvo éxito militar, también es cierto que tambaleó fuertemente al sistema.

De nueva cuenta y en el momento menos esperado hicieron eclosión los efectos del autoritarismo del régimen; de un régimen cuyos representantes hablaban insistentemente de modernizar la política económica, mientras se encargaban de dismantelar las bases del proyecto de nación que se había esgrimido desde los tiempos de la Revolución Mexicana. El problema en todo caso, no era que se hubieran perdido los principales objetivos de aquel proyecto de nación, sino que no se vislumbraba en el horizonte con qué reemplazarlos.

2.8. Consecuencias de la ausencia de un proyecto de Nación

Carlos Salinas de Gortari terminó su sexenio en medio de la crisis por todos aquellos sucesos que no fueron previstos en el PND y, que en su momento no pudieron evitarse. Las deficiencias de su concepción de Seguridad Nacional cobraron factura.

Al final, su legado fue un país con instituciones cuestionadas por el levantamiento de un movimiento guerrillero que no pudo anticiparse y del que aún no hallaban la fórmula para darle solución, sumado a la muerte del candidato presidencial que demostró la falta de eficacia de las instituciones de inteligencia y seguridad.

Por otro lado, tampoco se previeron las consecuencias desastrosas (la crisis del peso, por ejemplo) que habrían de venir después del proceso de integración al TLCAN, proceso que devino en una intervención más profunda por parte de Estados Unidos, no sólo en el ámbito económico, sino también en

el político, social y cultural, precisamente en esos campos que habían quedado fielmente resguardados en el proyecto nacionalista.

Los tecnócratas no entendieron que la principal amenaza a la Seguridad Nacional era el autoritarismo, pues para ellos éste siguió siendo el mejor instrumento para imponer su política neoliberal. Sin embargo, en el afán de preservar la seguridad del Estado y más específicamente del grupo en el poder solamente lograron agudizar las vulnerabilidades de la nación.

El gobierno de Carlos Salinas no cambió nada en la política autoritaria que habían desarrollado sus antecesores, sino más bien la reforzó y con ello aumentó también la debilidad del régimen, al cual le propinaron severos golpes la creciente crisis económica, la violencia política y el crimen organizado, todo como resultado de la carencia de una visión de Estado que permitiera desarrollar un proyecto nacional con el concurso de la población y con base en las nuevas circunstancias nacionales e internacionales. A cambio de eso se privilegiaron los mismos métodos que ignoraban toda regla democrática y que pusieron en riesgo no sólo la permanencia del régimen sino también la viabilidad del país como nación soberana, es decir, pusieron en riesgo la misma Seguridad Nacional, condición que no fue prioridad para el gobierno, por lo que ya se pagaban las consecuencias.

Al final del sexenio la decadencia del régimen no pudo ser más disimulada. Había que modificar los métodos. Pero no sucedió, una vez más desde los Pinos se impuso al candidato a la presidencia al Partido Revolucionario Institucional a todos los mexicanos.

Después del asesinato de Colosio, mediante la fórmula ya conocida que se insistía en no querer modificar, se designó a Ernesto Zedillo Ponce de León como candidato a la presidencia. El proceso, ciertamente, estuvo plagado de incertidumbre debido a las condiciones de ilegitimidad, vulnerabilidad y desorganización que privaban en el ambiente nacional. Por todos lados, tanto en el interior como en el exterior, se oían las voces que urgían a democratizar el país, pero esta vez había un elemento más que había que tomarse en cuenta, la integración no sólo comercial sino geopolítica con Estados Unidos,

país que reclamaba también por la instauración de la democracia en México, pues ahora más que antes sus intereses se encontraban entrelazados con el destino de nuestro país. A partir de entonces sería muy recurrente oír que ciertos aspectos de la política nacional de México son amenazas a la Seguridad Nacional estadounidense.

De cualquier modo, Salinas antepuso la continuidad del proyecto tecnocrático y desoyó los reclamos no sólo de la sociedad en general, sino también de su partido. Finalmente, con el aval de Estados Unidos, Ernesto Zedillo fue electo presidente en agosto y ocupó la presidencia de la República en diciembre de 1994.

Uno de los primeros retos para el nuevo presidente fue la elaboración del PND para su administración, donde habrían de plantearse los objetivos de la nación con base en la nueva situación geopolítica y las nuevas amenazas que esta situación trae consigo. Era imprescindible despejar dudas sobre la concepción de la soberanía, la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública, todo ello con el objeto de no volver a repetir los mismos errores.

2.9. PND 1995-2000 con miras a fortalecer la soberanía nacional ¿proyecto o buenas intenciones?

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 presentado por el presidente Ernesto Zedillo no ofreció, a diferencia de sus antecesores una definición de Seguridad Nacional. Sin embargo, ésta se asocia fundamentalmente con la política exterior y, por lo tanto, con el fortalecimiento de la soberanía, al circunscribirlas a los propósitos de preservar la integridad territorial; evitar separatismos y divisiones dentro de la sociedad, garantizar el ejercicio de las libertades, así como avanzar en la democratización regida por las leyes. Asimismo, el Plan plantea que la defensa de la soberanía comprende impulsar en el ámbito internacional una visión sobre asuntos como el libre comercio, el funcionamiento de los órganos multilaterales que deben contribuir a la

estabilidad financiera, regional y global, los flujos migratorios, el cuidado del medio ambiente y el combate al narcotráfico.⁹³

Como puede apreciarse, se define cuál es el principio rector de la Seguridad Nacional (la soberanía, vinculada a la integridad territorial), se sitúan las amenazas y los retos con base en el contexto internacional, además de las aspiraciones nacionales expresadas en los principios de política exterior: no intervención y libre autodeterminación de los pueblos.

Por otro lado, en una visión amplia de la Seguridad Nacional se establecen las siguientes prioridades: los retos internos que entrañan el desempleo, la pobreza, la injusticia, las demandas de más y mejor democracia; el terrorismo, los nuevos conflictos regionales, el resurgimiento de intolerancias raciales y culturales; la globalización de la producción, las finanzas y el comercio.⁹⁴

En el plan de la administración zedillista se consideran también los siguientes objetivos para la materialización de las metas de la administración gubernamental en el ámbito de la Seguridad Nacional: asegurar la vigencia del Estado de derecho; actualizar la planeación estratégica de Ejército, Fuerza Aérea y Armada mexicanas, junto con la legislación en la materia de acuerdo a las nuevas circunstancias y desafíos; coordinar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones; fomentar el aprecio a nuestra historia, cultura, valores y costumbres, en el sistema educativo nacional y en la preparación de las Fuerzas Armadas; actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia para reglamentar y tipificar sus labores.⁹⁵

Estas connotaciones se sustentan, fundamentalmente, en una política exterior defensiva regida por principios tradicionales, al poner énfasis en la equivalencia de la Seguridad Nacional a la capacidad de tomar decisiones soberanas y preservar la integridad territorial del país.

⁹³ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)*, p. 5-7.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 7 y 8.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 9.

Así pues, con base en la elaboración de un concepto de Seguridad Nacional más amplio que señala los retos y las amenazas prioritarias, así como los objetivos que se persiguen y una doctrina de defensa basada en los principios tradicionales de política exterior se logra un gran avance en la materia. Sin embargo, se conservan deficiencias fundamentales.

Como se señaló anteriormente no se define qué es la Seguridad Nacional, pero tampoco cuáles son las instituciones encargadas de su conservación /consecución ni la estructura administrativa encargada de coordinarla. En el plan se habla también de Seguridad Pública, pero de igual forma tampoco se define qué podemos entender por ésta ni las instituciones responsables ni la forma en la que podrá coordinarse con la Seguridad Nacional. Es así que la confusión estructural y conceptual siguió reinando.

En el caso del Ejército mexicano este adquiere funciones policíacas en la Coordinación Nacional de Seguridad Pública como reconocimiento explícito de la incapacidad de la PGR y la Policía Judicial Federal. Y precisamente aquí se presenta un problema no sólo conceptual y estructural sino también de imbricación de funciones. El Ejército estaría al mismo tiempo velando por la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública, pero sin tener claramente especificadas sus funciones en cada uno de estos dos campos.

Finalmente, debido en gran parte a estas confusiones, ni la Seguridad Nacional ni la soberanía quedaron salvaguardadas de frente a la gravedad de la crisis económica, las condiciones críticas en que vivía la mayoría de la población sumida cada vez más en la pobreza, la incompetencia y corrupción de las autoridades y la intervención de la que se creía cada vez con más derecho Estados Unidos.

2.10. La crisis económica y la seguridad vulnerada

A pesar de los fuertes reveses que sufrió Carlos Salinas de Gortari antes de abandonar la presidencia, su mayor triunfo continuaba siendo, según él, el logro de una economía sólida. Sin embargo, al poco tiempo de que Ernesto Zedillo tomara posesión el triunfo que pregonaba Salinas cayó de manera

estrepitosa, lo cual dejó al descubierto la peor crisis económica de México en los últimos años. Ante la sobrevaluación del peso que el gobierno ya no pudo mantener, la caída de las inversiones por el ambiente de desconfianza que privaba a causa del levantamiento chiapaneco y el asesinato de Donald Colosio, el gobierno mexicano recurrió a la devaluación del peso en 15% y anunciaba un incremento en el tope de la banda de cambio.⁹⁶

La estrategia económica de la devaluación del peso no se llevó a cabo de manera coordinada, debido a la inexperiencia de los actores políticos del gobierno lo que desencadenó el desastre financiero. El mismo día en el que se anunció la devaluación el país se quedó sin dinero para pagar sus deudas.⁹⁷

En este contexto, la credibilidad y legitimidad del gobierno mexicano terminaron por esfumarse. ¿A quién recurrir entonces? ¿A las Fuerzas Armadas, al partido oficial, al corporativismo, al sector empresarial? ¿Quién de todos ellos, como antaño solían hacerlo, salvaría al gobierno? El presidente Zedillo tenía muy claro de dónde podía obtener el único apoyo que resultaría eficaz para rescatar su gobierno: de Estados Unidos. El gobierno de William Clinton apoyó el plan de rescate y con esto quedaba claro que la dependencia de nuestro país hacia el vecino del norte era un hecho imposible de negar. La capacidad de tomar decisiones soberanas, tal como se había afirmado en el PND no era más que una buena intención. Esto por lo menos en lo que toca a la conducción de la política económica.

Ahora bien, el gobierno de Estados Unidos no actuaba de forma generosa, tenían bien claro cuál sería el plan para el futuro de la relación con México: “Nosotros apoyaremos otorgar garantías sólo si el gobierno mexicano sigue políticas que llevan a la estabilidad financiera y establezcan bases sensatas para el crecimiento (...)Esto no es ayuda al exterior. No estamos regalando nada”.⁹⁸ Además, detrás de todo estaba en juego la viabilidad del modelo de economía de mercado y la globalización. En Washington sabían

⁹⁶ Abelardo Rodríguez, *op. cit.*, p. 174.

⁹⁷ El 21 de diciembre de 1994 por la tarde México había perdido cuatro mil millones de dólares de sus reservas.

⁹⁸ Palabras pronunciadas por el Secretario del Tesoro estadounidense ante la House Banking Committee, citado en Abelardo Rodríguez, *op. cit.*, p. 179.

bien que de concretarse el fracaso del modelo en México significaría un retroceso para la propagación de sus ideas en el resto de América Latina. Es por ello, que en Washington no dudaron en respaldar al gobierno mexicano. Al fin y al cabo lo que estaba en juego también era su propia Seguridad Nacional.

2.11. Actuación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo la estrategia de combate a las drogas se basó en la formulación del Programa Nacional para el Control de Drogas 1995-2000, estrechándose las relaciones de cooperación con Estados Unidos, a partir del establecimiento del Grupo de Contacto de Alto Nivel México-Estados Unidos para el combate a las Drogas (GCAN). Con base en éste se sostuvieron diversas reuniones durante el año de 1996 entre agentes de la Drug Enforcement Agency (DEA) y autoridades de la PGR para elaborar un plan de trabajo para abordar de manera conjunta problemas tales como el narcotráfico y la delincuencia organizada. Es importante señalar, que en estas reuniones, los estadounidenses seguían insistiendo en los sobrevuelos en espacio aéreo mexicano y en las extradiciones de narcos hacia Estados Unidos.

La cooperación se reforzó en 1997 a raíz de la visita del presidente Clinton a México cuando se firmó entre los dos presidentes la “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos Contra las Drogas”, que señala la responsabilidad compartida en el combate a través de un enfoque integral y el establecimiento de acuerdos de extradición y mayor cooperación de inteligencia.

La responsabilidad compartida en el combate a las drogas implicaba invariablemente la participación de las Fuerzas Armadas. Este hecho no fue bien visto por los partidos de oposición, por la sociedad, organismos no gubernamentales y de derechos humanos e incluso por los mismos militares, pues la mayoría de los argumentos coincidían en señalar que se exponía a las Fuerzas Armadas al poder corruptor de los narcotraficantes.

Por otro lado, dicha participación también despertó una serie de dudas por parte del gobierno, ya que se trataba del reconocimiento explícito de la ineficacia de las autoridades civiles. No obstante, ante el escaso margen de acción y la inocultable corrupción del sistema de seguridad, al gobierno mexicano no le quedó de otra más que volver a sostenerse en las Fuerzas Armadas para dar cierta estabilidad al régimen y cumplir con los dictados de Washington.

En 1997, México vivió una de las peores sacudidas en su relación con Estados Unidos, precisamente por la corrupción del sistema. El 23 de febrero se descubrió que el comisionado del Instituto Nacional Contra las Drogas y ex comandante de la V Región Militar, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, realizaba acciones de apoyo al Cartel de Juárez. Con lo anterior se demostraba que las Fuerzas Armadas no eran “incorruptibles” y estalló un conflicto con los Estados Unidos que estuvo a punto de que el Departamento de Estado de ese país, en su certificación anual, declarara a México “no certificado” de acuerdo a la evaluación de los gobiernos en el combate a las drogas. Nuevamente intervino el presidente Clinton para evitar la no certificación y, por lo tanto, evitar poner en riesgo la seguridad México-Estados Unidos.

Asimismo, México también tuvo que ceder. Zedillo cedió a los pedidos de extradiciones, el manejo de inspectores de la DEA, se abrió el camino para los sobrevuelos, y una mayor cooperación en el ámbito militar de ambos países.

La tremenda vulnerabilidad que México reflejó con la crisis económica, que el gobierno zedillista no supo manejar, sobrevino en la profundización de los lazos de dependencia con Estados Unidos, no sólo en el ámbito económico, sino también en el político y militar. En resumen, en este sexenio no existieron signos de una visión de Estado a favor del interés mexicano.

Ernesto Zedillo terminó su mandato con instituciones endebles, una pobreza anacrónica, la Seguridad Nacional y la soberanía extraviadas, todo lo anterior producto de años en los que un proyecto de nación para México brilló por su ausencia.

CAPÍTULO 3. LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA ALTERNANCIA

3.1. Misiones civiles

Las misiones civiles de las Fuerzas Armadas se encuentran contempladas dentro de las funciones que les asigna la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que en su artículo 1 establece el auxilio a la población en caso de necesidades públicas y la realización de acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país,⁹⁹ mientras que la Ley Orgánica de la Armada de México establece también en su artículo 1, el auxilio a la población en los casos y zonas de desastre de emergencia, aplicando los planes institucionales de protección civil, en coordinación con otras autoridades; intervenir en la prevención y control de la contaminación marítima y fomentar y participar con las autoridades civiles en actividades socio-culturales y cívicas en aspectos relacionados con el medio ambiente.¹⁰⁰

Este tipo de funciones, aunque son consideradas como parte de la Seguridad Nacional, se encuentran dentro de lo que está considerado como los roles residuales o subsidiarios de los militares, debido a que no son parte de las funciones de los institutos armados en sí, pero, ante eventualidades que amenacen la estabilidad de la nación, se recurre a ellas. El autor Hermann Oehling afirma que el principio de la subsidiariedad de las Fuerzas Armadas respecto de las instituciones civiles debe ser en casos verdaderamente graves y además deben ser puestas en marcha por métodos puramente civiles, “supone ello una función política auxiliar, eventual y subsidiaria respecto de lo fundamental”¹⁰¹

⁹⁹ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana
(consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169.pdf>)

¹⁰⁰ Ley Orgánica de la Armada de México
(consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249.pdf>)

¹⁰¹ Hermann Oehling, *La función política del Ejército*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, p. 114.

Sin embargo, en el caso de México debido a las insuficiencias de las instituciones civiles y ante las grandes necesidades de la población, la participación de los militares en tareas civiles se ha considerado primordial.

El tipo de funciones que realizan los militares en este aspecto son amplias, desde la pavimentación de caminos, campañas de salud, reforestación hasta la atención de la población afectada en caso de desastres naturales.

Es importante mencionar que las funciones de auxilio a la población fueron desempeñadas por los militares desde que inició el régimen de la Revolución Mexicana y obedecieron al origen popular de los efectivos del Ejército y al mismo objetivo de las fuerzas castrenses de dar prioridad al mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos.

Desde la década de los sesenta, las misiones cívicas que realizan la Fuerza Aérea y el Ejército Mexicano en caso de desastres naturales son llevadas a cabo mediante el Plan de Seguridad Nacional DN-III, que es definido como: “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 por cualquier tipo de desastre (...)”¹⁰², el cual consta de tres fases¹⁰³:

- **Prevención.** Permite preparación para actuar en forma oportuna y tomar acciones dirigidas al control de riesgo, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre la vida y bienes de la población, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente.
- **Auxilio.** Son las acciones destinadas primordialmente a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y la planta productiva y a preservar los espacios públicos y el medio ambiente ante la presencia de un agente destructivo; entre estas acciones se encuentran: alertamiento, planes de emergencia, coordinación de la emergencia, evaluación de daños, seguridad, servicios estratégicos, salud y aprovisionamiento.

¹⁰² Información en www.sedena.gob.mx

¹⁰³ Información en http://www.sedena.gob.mx/index.php?id_art=2762

- Recuperación. Proceso orientado a la reconstrucción del riesgo de la ocurrencia y la magnitud de los desastres futuros. La Secretaría de la Defensa Nacional no tiene funciones asignadas en esta fase, no obstante a petición de las autoridades civiles lleva a cabo rehabilitación de caminos y recuperación de servicios de salud, luz y agua, por ejemplo.

A continuación, se señala el número de efectivos que participaron en la aplicación del Plan DN-III desde 2001 hasta 2009, a efecto de identificar el impacto que tienen sus acciones en este ámbito:

Aplicación del Plan DN-III

Año	Incendios forestales	Huracanes, tormentas y depresiones tropicales	Efectivos militares	Damnificados
2001	939	113	46, 626	51, 316
2002	1051	141	19, 307	70, 216
2003	1231	161	36, 536	32, 240
2004	461	123	26, 718	26, 967
2005	980	85	65, 203	96, 103
2006	684	113	31, 258	537
2007	206	69	25, 986	62, 351
2008	268	550	17, 195	40, 332
2009	273	20	4, 190	7, 121

Fuente: Solicitudes de Acceso a la Información al IFAI, con números de folio 0000700088110, 0000700088010 y 0000700088310, Informes de gobierno correspondientes a los años 2000 a 2009.

Incendios Forestales

Año	Hectáreas afectadas	Efectivos militares
2001	32, 601	29, 528
2002	101, 319	32, 507
2003	185, 931	39, 342
2004	26, 332	13, 225
2005	131, 496	37, 238
2006	80, 498	26, 622
2007	33, 412	6, 910
2008	81, 897	9, 015
2009	150, 568	10, 168

Fuente: Solicitud de Acceso a la Información al IFAI, con número de folio 0000700088210.

En lo que se refiere a la Armada de México el Plan General de Auxilio a la población civil implementado por la Secretaría de Marina se denomina “Plan Marina”. También se implementan planes regionales, subregionales y locales, dependiendo de la magnitud y del área afectada.

Las principales acciones que realiza la Secretaría Armada de México son las siguientes¹⁰⁴:

- Participa con planes específicos con grupos de vigilancia, de evaluación de sitios vulnerables y evacuación de personas.
- Organiza grupos de refugios y evaluación de condiciones de seguridad de éstos.
- Atención primaria de servicios médicos.
- Apoyo al restablecimiento de las vías de comunicación.

En la aplicación del *Plan Marina* en apoyo a la población civil en casos y zonas de desastre, la SEMAR ha llevado a cabo las siguientes actividades:

Año	Acciones realizadas	Efectivos militares	Personas auxiliadas
2001	<ul style="list-style-type: none"> • Transportación y evacuación de personas 	4, 437	3, 258
2002		7, 325	64, 374
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Transportación y distribución de despensas. 	5, 499	20, 725
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Remoción de escombros. 	2, 733	12, 699
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Atención médica y odontológica. 	21, 361	50, 099
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad y vigilancia en áreas críticas. • Ayuda en huracanes, tormentas y depresiones tropicales • Incendios forestales. 	1, 173	85
2007		En los informes de gobierno correspondientes a estos años, las cifras referentes a efectivos militares desplegados y personas auxiliadas no se encuentran desglosadas.	
2008			
2009			

Fuente: Informes de gobierno correspondientes a los años 2000 a 2009.

¹⁰⁴ http://www.semar.gob.mx/sitio/index.php?option=com_content&task=view&id=370&Itemid=205

Como se puede apreciar, las funciones de las Fuerzas Armadas en el ámbito de apoyo a la población civil son amplias y de primordial importancia en el desarrollo nacional.

Ahora bien, la conveniencia o no de asignar múltiples tareas civiles a las Fuerzas Armadas no es fácil de precisar; por una parte, es necesario considerar que debido al tipo de funciones, los militares adquieren prestigio frente a la población, pues se les ve como una institución cercana y preocupada por las desgracias que aquejan a los menos favorecidos; por otra parte, los ciudadanos pueden ver tales roles como una responsabilidad de los militares que deben llevar a cabo porque los civiles no pueden hacerlo, lo que refuerza la imagen de incapacidad de estos últimos.

Es cierto que cuando los militares auxilian a la población en caso de emergencias, se favorece una imagen positiva de ellos, les acerca a la gente y aumenta su prestigio como cuerpos profesionales diseñados para la consecución del bienestar general; pero también es cierto que el hecho de que lleven a cabo tales funciones que competen a los cuerpos civiles hace que la línea que separa a los militares de los civiles se torne bastante delgada y los ciudadanos perciban mayor autoridad y capacidad en los primeros que en los segundos.¹⁰⁵

Otro aspecto que es importante considerar es que la estrecha relación entre la sociedad y los militares que se logra a través de la aplicación del Plan DN-III también ha perseguido otros fines por parte de las autoridades civiles y militares. Las labores sociales que realizan las Fuerzas Armadas, sobre todo en las comunidades rurales, han provocado que los elementos castrenses se involucren en asuntos sociales y políticos, en algunas ocasiones con fines de inteligencia militar. El investigador Jorge Luis Sierra afirma que “(la) cercanía con la población facilita a las fuerzas especiales una evaluación muy precisa

¹⁰⁵ Las autoridades civiles no han estado del todo ajenas a esta percepción, pues el hecho de que en el sismo de 1985 durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, no se haya permitido a los militares salir de sus cuarteles mostró el peligro que los civiles identifican cuando los militares asumen el control de una situación de emergencia específica.

del descontento popular. El vínculo que permite tal acercamiento entre fuerzas especiales y población es crucial para los planes de desarrollo militar”¹⁰⁶

A pesar de lo anterior, las misiones cívicas de los militares son importantes por su larga tradición dentro de la relación de las Fuerzas Armadas y la sociedad y con pocos efectos perjudiciales en la relación con las autoridades civiles.

Como señala el investigador Raúl Benítez Manaut: “las acciones de la misión DN-III se pueden entender como ‘acción humanitaria’ y difícilmente alguien podría cuestionar este despliegue militar del Ejército y Armada de México”¹⁰⁷.

La actuación militar en los planes señalados ha incrementado la percepción de estima y prestigio de los ciudadanos hacia los militares. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que si bien, en caso de situaciones de desastre provocadas por fenómenos naturales se espera la participación de las Fuerzas Armadas, no debe darse por hecho la militarización en la atención en caso de desastres y a la par deben fortalecerse las instituciones civiles encargadas del desarrollo social y la protección civil.

3.2. Preservación de la Seguridad Interna o Represión

3.2.1. Desaparecer al enemigo interno

La influencia de la definición de Seguridad Nacional que se manejó en Estados Unidos en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial y la mentalidad impuesta por la Guerra Fría, provocaron que México ubicara en el primer lugar de su agenda de seguridad la preservación del orden interno garantizado por las Fuerzas Armadas. En este contexto, se definieron como las principales amenazas a la seguridad interna las guerrillas que aparecieron en la década de

¹⁰⁶ Jorge Luis Sierra, *Siempre cerca, siempre lejos: Las Fuerzas Armadas en México*, México, Editorial Quimera, 2000, p.64.

¹⁰⁷ Raúl Benítez Manaut, “Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo” en *FASOC*, año 15, No. 1, enero-marzo de 2000, p. 19.

los sesenta y setenta principalmente en los estados de Chihuahua, Guerrero y Oaxaca.

En virtud de que el país se encontró libre de enemigos externos que amenazaran con vulnerar la soberanía nacional y la integridad territorial, los esfuerzos se concentraron en derrotar al enemigo interno. Derivado de lo anterior, una de las principales funciones de las Fuerzas Armadas fue la contrainsurgencia.

Es importante mencionar que las demandas de los movimientos sociales que fueron reprimidos por las fuerzas militares, se concentraron en mejores condiciones de vida, abatimiento de la pobreza, defensa de los derechos humanos y respeto a la democracia, o bien, a las formas de autogobierno en el caso de poblaciones rurales. Si bien es cierto, que algunos de estos movimientos recurrieron a la violencia y que se declararon simpatizantes de la Revolución Cubana, por ejemplo; sin distinción fueron interpretados por los diferentes gobiernos como amenazas provenientes del comunismo internacional.

Así, pues el ex presidente Adolfo López Mateos utilizó grandes contingentes militares para reprimir las distintas huelgas de trabajadores y manifestaciones de estudiantes que se llevaron a cabo durante su mandato; Gustavo Díaz Ordaz preparó a los militares para combatir a la guerrilla rural¹⁰⁸, que empezó a manifestarse en algunos estados de la República, además de reprimir fuertemente a los movimientos estudiantiles (1968); Luis Echeverría emprendió una fuerte ofensiva contra la guerrilla a través de los militares; y en general, durante el régimen priista, las Fuerzas Armadas fueron utilizadas para reprimir y/o controlar en caso de disturbios internos provocados por los movimientos sociales que se opusieron a la política gubernamental.

¹⁰⁸ El investigador Jorge Luis Sierra afirma que en los primeros años de su gobierno y hasta 1968, Díaz Ordaz envió a 306 oficiales a las academias militares de Estados Unidos, mientras el Ejército añadía los manuales de Guerra de Guerrillas y Tácticas de Infantería a sus publicaciones normales, lo que constituía una evidencia de la creación de unidades especiales del Ejército para operaciones de guerra irregular en el campo mexicano. Ver Jorge Luis Sierra, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y Fuerzas Armadas en México*, México, Plaza y Valdés, 2003, p. 49.

En este contexto, es posible mencionar tres episodios que fueron representativos de la represión gubernamental contra los movimientos sociales: 1) En 1968, un movimiento de estudiantes pacífico con demandas conocidas y todas ellas fuera de lo que podría considerarse una conspiración contra el gobierno fue reprimido violentamente por las fuerzas del orden, decenas de estudiantes fueron asesinados, heridos y desaparecidos; 2) En 1971, se realizó una manifestación de apoyo a los estudiantes de la Universidad Autónoma de Nuevo León que pugnaban por la democracia al interior de su casa de estudios. Esa manifestación que se llevó a cabo de manera pacífica fue reprimida por un grupo paramilitar denominado *Los Halcones*, cuyo saldo fue nuevamente de decenas de estudiantes asesinados y desaparecidos; 3) Ante la falta de opciones pacíficas para lograr sus demandas, en la década de los setenta se forman y multiplican organizaciones guerrilleras, tanto rurales como urbanas. Ejemplos de ellas son la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria encabezada por Lucio Cabañas, el Comando Armado de Chihuahua, el Frente Urbano Zapatista, el Movimiento Armado Revolucionario, las Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo y la Liga Comunista 23 de septiembre, entre otras. El gobierno decide enfrentarlas con métodos ilegales: tortura, asesinato, desaparición. Esta es la etapa conocida como *Guerra Sucia*.

En todos estos episodios el Ejército colaboró con el poder civil para reprimir los movimientos sociales, mismos que fueron catalogados como amenazas a la Seguridad Nacional, o bien, a la seguridad interna.

Recordemos además que desde su nacimiento, el Ejército Mexicano sirvió como sostén del régimen priista, de tal manera que se generó entre estas dos entidades tal simbiosis, que parecía imposible concebirlos separados. De tal manera que una de las principales prioridades de los militares fue preservar la seguridad interna como elemento indispensable en la defensa del régimen.

El vínculo entre la seguridad interna y los militares fue una constante durante la época pos-revolucionaria, el cual estuvo reforzado por la ausencia de un rol de Seguridad Nacional bien definido para las Fuerzas Armadas.

Institucionalmente el vínculo se dio a través de la Dirección Federal de Seguridad (DFS).

La DFS fue creada en 1946 durante la administración de Miguel Alemán Valdés, a través de un decreto presidencial. Esta Dirección fue encabezada por militares en activo o en retiro de 1946 a 1970 (excepto 1958-1959).¹⁰⁹ Sus agentes fueron entrenados y asesorados por la CIA y se les inculcó fuertemente la idea del anticomunismo.

Ahora bien, como señala el investigador Jorge Luis Sierra: “El combate a las guerrillas rural y urbana implicó una compleja organización de fuerzas alternadas o combinadas del Ejército, la DFS, la Dirección Federal de Investigaciones Políticas y Sociales, policías anticonstitucionales como la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD) y grupos paramilitares como los Halcones y la Brigada Blanca.”¹¹⁰

En cuanto a los métodos para reprimir a los movimientos de oposición gubernamental, éstos fueron variados, como se observa a continuación:

- Labor social. Desarrollada principalmente en las zonas rurales, para ingresar en las comunidades con presencia de movimientos guerrilleros, con el pretexto de llevar a cabo servicios a favor de la población. Los objetivos principales eran dos: por un lado, recabar información con base en el contacto con la población para conocer la estrategia de los grupos insurgentes y, por otra parte, dar la imagen de que el gobierno estaba trabajando para mejorar las condiciones de vida en esas poblaciones.
- Enfrentamiento frontal. A través de tácticas de contrainsurgencia como parte del plan DN-II, el Ejército logró destruir las bases de apoyo de la guerrilla y destruir las rutas de abastecimiento.
- Uso de grupos paramilitares. Grupos civiles armados que cooperaban con la policía judicial y el Ejército en las maniobras contrainsurgentes.

¹⁰⁹ Roderic Ai Camp, *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Estados Unidos, PSI- Center for Strategic and International Studies, 2005, p. 104.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 101.

- Militarización de las zonas guerrilleras. Ingreso de grandes contingentes militares a las zonas de conflicto.

Los métodos para combatir a los grupos insurgentes incluyeron también la detención y allanamientos sin órdenes judiciales, tortura, desaparición forzada y encarcelamiento.

A la par de la aparición de movimientos guerrilleros en las zonas rurales, también hicieron eclosión grupos armados urbanos, cuyos métodos de acción no diferían mucho: secuestros, asaltos bancarios, distribución clandestina de propaganda, reclutamiento de simpatizantes, etc.

Las estrategias implementadas por el Ejército para acabar con la guerrilla resultaron efectivas, pues para la década de los ochenta prácticamente se encontraban exterminadas o, por lo menos, desintegradas.

3.2.2. El dilema de las Fuerzas Armadas

La participación del Ejército en estos acontecimientos fue motivo de controversia y desprestigio para el instituto armado. El Ejército actuó como fuerza represora al combatir grupos, considerados como amenazas a la Seguridad Nacional por el gobierno en turno, pero cuya emergencia se debió principalmente a la incapacidad de las autoridades civiles para dar respuesta a sus demandas, cuando se encontraban en el terreno político, económico o social.

Surgen entonces grandes interrogantes en relación a las funciones de las Fuerzas Armadas: ¿A qué intereses supremos deben servir las Fuerzas Armadas de un país? ¿Cómo resolver la disyuntiva entre obedecer a la autoridad civil y no atentar contra el pueblo? ¿Cómo evitar calificar a los movimientos sociales como amenazas a la Seguridad Nacional y, por ende, convertirlos en el enemigo interno a vencer? ¿Cómo lograr, en fin, que las Fuerzas Armadas se conviertan en el enemigo del pueblo? O bien, como señaló un jurista de la época de Manuel Ávila Camacho: ¿El ejército debe seguir en todos sus actos y en todo caso al presidente, aunque éste rompa el

orden constitucional? ¿Cómo y cuándo el Ejército va a mantener el imperio de la Constitución, si el presidente ha roto éste y el Ejército debe de seguirlo?¹¹¹

No son cuestiones fáciles de responder. El Ejército es una institución que se encuentra subordinada al poder civil, en su doctrina se encuentra la absoluta lealtad y obediencia al comandante supremo de las Fuerzas Armadas, el Presidente de la República. ¿Cómo desobedecer sus órdenes, sin poner en peligro la misma estabilidad de la nación? ¿Cómo también lograr el cometido de servir al pueblo, cuando grupos de éste son considerados como amenazas a la seguridad?

El autor Javier Ibarrola, con base en un estudio¹¹² realizado por un jurista militar y también procurador de Justicia Militar en 1941, Agustín Mercado Alarcón, sostiene que el meollo del asunto se encuentra en las facultades de las Fuerzas Armadas y en su obligación de obedecer al Presidente de la República. Ibarrola señala que la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales en vigor en 1941 otorgaba al Ejército y a la Armada Nacionales entre otras funciones, la de mantener el imperio de la Constitución lo que podía suponer que tenían la facultad de convertirse en el fiel de la balanza o en el arbitro social que decidiera qué hacer cuando se encontrase en peligro el orden constitucional. Sin embargo, fiel al principio de la supremacía civil, el Constituyente de 1917, mediante el artículo 89, fracción VI estableció que el Presidente podía disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente, o sea, del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, situación que ponía a las Fuerzas Armadas en entredicho: cumplir con la obligación de seguir al Presidente de la República aunque éste rompa con el orden establecido en la Constitución o cumplir con la finalidad que le asigna la Ley Orgánica del Ejército y la Doctrina Militar.

Este dilema intentó subsanarse en 1971, cuando Luis Echeverría Álvarez expidió un decreto, por el que se retiraba de las misiones del Ejército la que ordenaba “mantener el imperio de la Constitución”.

¹¹¹ Javier Ibarrola, *El Ejército y el poder*, México, Editorial Océano, 2003, p. 40.

¹¹² El estudio mencionado se realizó en el Boletín Jurídico Militar. Órgano de Divulgación Jurídico-Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional. Ver Javier Ibarrola, *op. cit.*, pp. 37-47.

En este contexto fue que surgieron nuevas interrogantes para el jurista Mercado Alarcón: ¿Qué pasará cuando es el propio Ejecutivo el que desconoce la Constitución, el que rompe el orden establecido por ésta? ¿Está prevista la situación legal que debe guardar el Ejército en todos estos casos?

A la interrogante, Ibarrola sostiene que no y apunta que: “Basta un somero análisis para concluir que gran parte de los trastornos políticos que se han registrado en el país, o bien la “solución” de los mismos, se debe al indiscriminado manejo que los diferentes jefes del Ejecutivo han hecho del Ejército hasta nuestros días”¹¹³

El investigador Gerardo Palomo señala que los militares mantienen una relación de subordinación con el Presidente en turno “sólo en la medida en que éste último representa efectivamente a la nación”¹¹⁴, pero quién decide lo anterior. En nuestra forma de gobierno actual ni la sociedad ni los poderes legislativo o judicial cuentan con mecanismos para decidir si nuestros gobernantes nos representan o no.

3.2.3. *La nueva insurgencia*

3.2.3.1. *EZLN*

En 1994 apareció públicamente el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y declaró la guerra al Ejército Mexicano¹¹⁵. El 1 de enero de 1994, México se encontró con la noticia de que aquellos discursos optimistas del presidente Carlos Salinas acerca del ingreso de México al primer mundo no eran más que una ilusión. Un grupo armado surgido en Chiapas se levantó en armas en busca de la reivindicación de derechos elementales y declaró la guerra al Ejército Mexicano.

¹¹³ Ibid., p. 43.

¹¹⁴ Gerardo Palomo, “Ejército: aspectos formales y problemas políticos” en *Este país*, No. 233, septiembre de 2010.

¹¹⁵ En la primera Declaración de la Selva Lacandona, los zapatistas le declararon la guerra al Ejército Mexicano, al cual denominaron Ejército Federal.

Ante esta declaración, el gobierno respondió militarmente¹¹⁶. Sin embargo, ante la gran simpatía que produjo el movimiento no sólo nacionalmente sino internacionalmente, la administración salinista hubo de dar un viraje a su respuesta y buscar una salida negociada al conflicto.

En el terreno militar, la aparición del EZLN en el escenario político nacional significó un parte aguas para el Ejército Mexicano en cuanto a su relación con las autoridades civiles, así como también en sus métodos de acción para garantizar la seguridad interna.

En relación al primer punto hubo desconcierto de los militares que inicialmente fueron llamados a enfrentar a un grupo insurgente que le había declarado la guerra al Ejército Mexicano, pero cuyo origen se debía a la incapacidad de las autoridades civiles para satisfacer sus demandas, para posteriormente ser retirados cargando con el peso a cuesta de las críticas por la violencia empleada y la trasgresión de los derechos humanos¹¹⁷. Apareció entonces la gran disyuntiva a la que se enfrentan las Fuerzas Armadas en los casos en los que tienen que enfrentar a núcleos de la población: Cumplir con sus funciones de defensa de la seguridad interna, obedecer al poder civil al cual le deben lealtad y obediencia y asumir el costo de los efectos que se producen al llevar a cabo acciones de represión o evitar enfrentarse al pueblo.

Los militares no habían olvidado el desprestigio que les causó haber participado en las estrategias de represión durante la Guerra Sucia y ya no deseaban volver a pagar los costos de los desatinos políticos de las autoridades civiles.

En cuanto al segundo punto, está relacionado con la modificación estructural territorial y lo que se ha dado a llamar la modernización de la Fuerzas Armadas, a través de la creación, entre 1994 y 1998, de 70 Grupos

¹¹⁶ Sólo en dos ocasiones, entre el 1 y el 11 de enero de 1994 en la administración de Carlos Salinas de Gortari y entre el 9 de febrero y el 5 de marzo de 1995 en la administración de Ernesto Zedillo.

¹¹⁷ La molestia de los militares radicó también en el hecho de que se había advertido ya a las autoridades civiles de que algo se preparaba en Chiapas, y de que ya se habían presentado enfrentamientos entre un grupo y las tropas de la 31ª Zona Militar, sin que se llevaran acciones que hubiesen evitado el levantamiento del 1 de enero de 1994.

Aeromóviles y 36 Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales en el país, cuyos elementos fueron entrenados en Estados Unidos.¹¹⁸

Esta modificación significaba una apuesta por mejorar las técnicas de combate de las Fuerzas Armadas, en aras de evitar y controlar la aparición de grupos insurgentes. En este contexto, la estrategia para resolver el conflicto en Chiapas se inscribió dentro de una estrategia militar.

A diferencia de Carlos Salinas de Gortari que, después de las presiones nacionales e internacionales, privilegió las negociaciones civiles para resolver el conflicto en Chiapas, su sucesor, Ernesto Zedillo Ponce de León llevó a cabo un doble juego en el que, por un lado, prometió a través de su secretario de Gobernación Esteban Moctezuma Barragán, una salida política al conflicto y, por el otro, preparaba su estrategia basada en la ofensiva militar.¹¹⁹

Zedillo ordenó poner en marcha el Plan Chiapas, a través del cual se desplegaron más de 40 mil efectivos del Ejército Mexicano, a efecto de ubicar e identificar a los principales jefes guerrilleros, así como localizar sus posiciones y separarlos de sus bases de apoyo. La labor de las tropas fue también custodiar caminos, carreteras, puentes e infraestructura, así como construir caminos y pistas de aterrizaje que les permitieran acceder al sinuoso campo de batalla de los chiapanecos.

Como parte de la estrategia, el 9 de febrero de 1995, el presidente y la Procuraduría General de la República dieron a conocer un operativo para aprehender al Sub comandante Marcos, a quien se identificó como Rafael Sebastián Guillén Vicente y a otros comandantes y dirigentes zapatistas acusados de los delitos de sedición, motín, rebelión, conspiración y terrorismo.

Desde entonces, las posibilidades de mantener el diálogo entre el gobierno de Ernesto Zedillo y el EZLN fueron infructuosos. Mientras el EZLN

¹¹⁸ Jorge Luis Sierra, *El Enemigo interno*, op. cit., p. 160.

¹¹⁹ La Comisión Nacional de Intermediación (Conai) elaboró un documento en el que se registran cronológicamente el incumplimiento de los acuerdos por parte del Gobierno de la República para suspender cualquier tipo de movilizaciones militares antes y durante el encuentro que habría de celebrarse entre el Sub comandante Marcos y Esteban Moctezuma. Ver Rodrigo Vera, y Salvador Corro. "Pruebas del doble juego de Zedillo ante el EZLN" en revista *Proceso*, No. 1341, 14 de julio de 2002, pp. 26-29.

continuó con sus demandas de autonomía, justicia y respeto a los derechos humanos, el Gobierno Federal apostó por la militarización (como fuerza pasiva de disuasión) y la paramilitarización como elementos principales de la guerra de baja intensidad contra el EZLN, lo que provocó que la violencia se exacerbara hasta convertir gran parte del estado de Chiapas en un territorio ingobernable.

Un ejemplo de ello fue la masacre de Acteal ocurrida en el municipio de Cenalhó el 22 de diciembre de 1997, mientras se celebraba una reunión de la Organización Civil *Las Abejas*. Un grupo de hombres pertenecientes al grupo paramilitar *Máscara Roja* armados con machetes, cuchillos y armas de uso exclusivo del Ejército Mexicano, asesinaron a 49 indígenas y 17 más resultaron heridos.

Es importante destacar que desde la década de los setenta, los paramilitares han sido uno de los recursos preferidos de los diferentes gobiernos en su lucha contra los grupos insurgentes, además “históricamente, el uso de paramilitares para contener la insurgencia armada ha ocurrido enseguida de una crisis de prestigio del Ejército y de roces con la población civil”.

A finales de 1999 se calculaba la presencia de 80 mil militares en Chiapas como consecuencia de un estado de alerta lanzado por el gobierno de Roberto Albores Guillén por supuestas amenazas de grupos radicales del EZLN. La Secretaría de la Defensa Nacional estableció tres nuevos campamentos militares en la Comunidad las Cruces –Motozintla, los tramos Bellavista-Chicomuselo y Bejucal de Ocampo, en el corazón de la sierra de Chiapas.¹²⁰

Tanto la militarización como la paramilitarización han provocado graves violaciones a los derechos humanos como se pudo constatar durante las visitas llevadas a cabo por la Comisión Civil Internacional de Observación por los

¹²⁰ Oscar Gutiérrez, “Refuerzan presencia militar en Chiapas” en periódico *El Universal*, 21 de diciembre de 1999.

Derechos Humanos (CCIODH) en febrero de 1998 y noviembre de 1999¹²¹, en las que se alertaba que la situación de los derechos humanos en Chiapas se encontraba en una situación de gravísimo deterioro, debido a los siguientes factores:

- Intensa militarización de la zona
- Presencia de grupos paramilitares
- Falta de voluntad política para la búsqueda de una solución respetuosa a las demandas indígenas.

Al mismo tiempo, que se recomendaba poner fin a la militarización y a la paramilitarización.

Asimismo, a principios de 2000, la relatora especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la ONU realizó una visita a México y en relación a los casos de Acteal y Aguas Blancas denunció la reticencia del gobierno mexicano para acusar a miembros de las Fuerzas Armadas de matanzas extrajudiciales y otras violaciones de derechos humanos en México.¹²²

3.2.3.2. *EPR y ERPI*

En 1996, un año después de la masacre de Aguas Blancas, aparece públicamente, en el estado de Guerrero, el Ejército Popular Revolucionario (EPR), resultado de la fusión de 14 grupos armados. Se trata de una organización caracterizada como armada, revolucionaria y en lucha por el socialismo, que reivindica las tácticas y estrategias de la guerra de guerrillas, debido a lo cual fue señalada por el Gobierno Federal como la “guerrilla mala”.¹²³

¹²¹ http://cciodh.pangea.org/?q=es/taxonomy_menu/3/26;
http://cciodh.pangea.org/?q=es/taxonomy_menu/3/27

¹²² José Luis Ruiz, “Impunidad en México: ONU; descalifica la SRE el informe” en *El Universal*, 19 de febrero de 2000.

¹²³ Jorge Lofredo, “La otra guerrilla mexicana. Aproximaciones al estudio del Ejército Popular Revolucionario” en *Desacatos*, No. 22, mayo-agosto de 2007, pp. 230.

El gobierno de Ernesto Zedillo, aunque evitó referirse directamente al EPR durante su informe de gobierno de 1996 adelantó que contra “grupos violentos” y “terroristas” se aplicaría “todo el peso de la ley”. Lo que se llevó a cabo fue el despliegue estratégico del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México en el estado de Guerrero. Las Fuerzas Armadas ocuparon caminos y poblados en busca de los guerrilleros del EPR, utilizando los métodos comunes: cateos ilegales en domicilios en busca de armas y documentos, maltrato y tortura a los detenidos, así como violación de los derechos humanos de las comunidades. “Son inocultables las nuevas actividades de las tropas: llegan a los pueblos con listas de personas (...) preguntan por ‘los encapuchados’, ‘los armados’ o ‘los del EPR’; catean domicilios en busca de uniformes, armas y documentos; torturan a los detenidos para obtener información sobre los grupos armados, obligándolos a firmar declaraciones prefabricadas que involucran a dirigentes sociales y políticos con la guerrilla”.¹²⁴

De una escisión, debido a diferencias en cuanto a la estrategia, del EPR surge, en 1998, el Ejército Revolucionario Popular Insurgente (ERPI).

A diferencia del EZLN, con quien se intentó el diálogo, el EPR y el ERPI han sido calificados oficialmente como grupos terroristas.

Como se puede observar, la constante en la estrategia para combatir estos tres grupos fue el incremento del número de efectivos en Chiapas, Guerrero y Oaxaca (principales estados donde operan), a pesar de la falsa dicotomía establecida por el gobierno federal entre guerrilla buena y guerrilla mala. Aunque la versión oficial indica que es debido al combate al narcotráfico, a la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos y a la labor social, lo cierto es que un gran número de militares están asignados para combatir a estos grupos insurgentes. Como bien lo apuntó el investigador Gustavo Castro, en Chiapas, Guerrero y Oaxaca se concentra la cuarta parte

¹²⁴ Jorge Luis Sierra, *Fuerzas Armadas. Siempre cerca, siempre lejos*, op. cit., p. 93.

de las regiones militares, pues hay una en cada entidad, y el 15 por ciento de todas las zonas militares.¹²⁵

Otra estrategia del gobierno mexicano fue la creación de unidades de élite constituidos por personal especializado en operaciones en selva, desierto y combate urbano. Los GAFE fueron creados en 1994 a partir de la estructura de la Fuerza de Tarea Arcoíris, justamente desde la aparición del EZLN. A partir de entonces, el número de fuerzas militares especiales incrementó considerablemente hasta multiplicarse en más de un mil por ciento a lo largo del país. A finales de 1999 existían más de 70 GAFE ubicados en las 42 zonas militares del país. Estos grupos han sido cuestionados porque se les vincula con hechos represivos en la zona de conflicto de Chiapas, y en otros puntos del país como Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Hidalgo, San Luis Potosí y Puebla.

126

A pesar de las estrategias gubernamentales, la aparición de grupos guerrilleros continuó proliferando, ya que después del surgimiento del ERPI surgieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo, el Ejército Villista de Liberación Nacional, la Tendencia Democrática Revolucionaria del EPR, la Coordinadora Nacional José María Morelos y la Triple Alianza Guerrillera Indígena.¹²⁷

3.2.4. *La promesa de justicia en la transición*

Así encontró Vicente Fox la situación del país en el año 2000: el conflicto de Chiapas no resuelto y la existencia de, por lo menos, tres grupos armados, el EZLN, el EPR y el ERPI. El gobierno del cambio tenía la oportunidad histórica de demostrar que su relación con los movimientos sociales podía ser diferente de la que se produjo durante los gobiernos del PRI. Además de demostrar su

¹²⁵ Chiapas: Región Militar VII (Tuxtla Gutiérrez), Zonas militares 31 (Rancho Nuevo), 36 (Tapachula) y 39 (Ocosingo); Guerrero: Región Militar IX (Cumbres Llano Largo), Zonas militares 27 (El Ticuí) y 35 (Chilpancingo) y Oaxaca: Región Militar VII (Ixtepec), Zona Militar 28 (Ixcotel).

¹²⁶ Jorge Medellín, "Crecen fuerzas militares especiales en 1000 por ciento" en periódico *El Universal*, 26 de diciembre de 1999.

¹²⁷ Jorge Luis Sierra, *El Enemigo interno*, op. cit., p.221.

voluntad política de “saldar cuentas con el pasado” y hacer justicia, tal y como lo había prometido durante su campaña presidencial.

Los primeros signos fueron alentadores, en relación al conflicto en Chiapas ofreció al EZLN retirar al Ejército de Chiapas como una medida para solucionar el conflicto.

En cuanto a su promesa de justicia en relación a los conflictos del pasado, el 27 de noviembre de 2001, a través de un decreto presidencial, Fox Quesada creó la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP), un Ministerio Público especializado, con el objetivo de esclarecer los hechos ocurridos durante el 2 de octubre de 1968, 10 de junio de 1971 y la “Guerra Sucia”.

En opinión de algunos, como el investigador Sergio Aguayo y el extinto Adolfo Aguilar Zinser, la mejor opción era la creación de una Comisión de la verdad, fuera de la esfera gubernamental, cuyo objeto principal consistiera en llegar a la verdad histórica e informar qué fue lo que realmente pasó; en lugar de una oficina dependiente de la PGR encargada de investigar los delitos del pasado y llegar a la verdad jurídica.¹²⁸

Para los familiares de los desaparecidos durante la etapa de la Guerra Sucia, la creación de la Fiscalía por un gobierno proveniente de un partido diferente al PRI significaba la esperanza de obtener justicia, aunque también existían dudas del alcance de la fiscalía por ser una institución del Estado y depender del procurador general de la República, Rafael Macedo de la Concha debido a su condición de militar, además de la percepción de una falta de compromiso firme por parte del presidente Fox.

Como fiscal especial se designó al Doctor Ignacio Carrillo Prieto, quien en una de sus primeras visitas a Atoyac, Guerrero para iniciar sus investigaciones afirmó que “(hacer justicia) no sólo es una promesa de campaña, sino que el asunto es insostenible; no puede decirse que hay un nuevo régimen si el cimiento está lleno de mentiras y complicidad”, así mismo

¹²⁸ Ricardo Ravelo, “Ahora falta la verdad...” en revista *Proceso*, No. 1447, 25 de julio de 2004, p. 32.

agregó que “en la guerra sucia los militares fueron utilizados por las autoridades civiles”.¹²⁹

Esta última afirmación fue una forma de calmar los ánimos de los militares, entre quienes se habían creado suspicacias, debido a la posibilidad de que pudieran resultar culpables de los delitos cometidos durante la Guerra Sucia.

Desde su creación, la FEMOSPP se enfrentó con diversos obstáculos tales como: un presupuesto reducido, personal con falta de conocimiento y experiencia en el tema, dificultad para acceder a los archivos de las Fuerzas Armadas y un comité de apoyo ciudadano incipiente¹³⁰.

En junio de 2002, a partir de la instrucción de Vicente Fox para liberar documentación, se dio acceso formalmente a la FEMOSPP al acervo documental relacionado con la matanza de Tlatelolco, con el 10 de junio de 1971 y con la “Guerra Sucia”, proveniente del Cisen y de la Sedena. Con este hecho, el gobierno de Fox parecía dar la señal de que su gobierno no toleraría el encubrimiento, no obstante la información proporcionada fue incompleta, y en algunos casos, ininteligible y no reveladora.¹³¹

Parecía claro que los militares no accederían fácilmente a dar una información en la que podrían resultar implicados. Y aunque el titular de la Fiscalía mencionó al inicio de sus funciones que las Fuerzas Armadas habían sido el instrumento de las autoridades civiles, posteriormente no descartó que éstos fueran llamados también a comparecer, como producto de la línea de investigación que se siguió y la cual consistió esclarecer la verdad, identificando la presunta culpabilidad en cuanto a los distintos niveles de responsabilidad, entre los cuales se encontraban elementos del Ejército Mexicano.

¹²⁹ Gloria Díaz, “Poderes oscuros, se oponen a aclarar las desapariciones” en revista *Proceso*, No. 1335, 2 de junio de 2002, p. 22.; Kate Doyle, “Los muertos de Tlatelolco” en *Proceso*, No. 1561, 1 de octubre de 2006, pp. 16-18.

¹³⁰ El Comité de apoyo de la Fiscalía se integró por dos exlíderes del movimiento estudiantil de 1968, Salvador Martínez y Luis González de Alba; por un exmiembro de la Liga 23 de septiembre, Mario Ramírez Salas y por los abogados universitarios José Luis Izunza y Juliana González.

¹³¹ Sandra Rodríguez, “Los archivos de la Defensa, un fiasco” en revista *Proceso*, No. 1337, 16 de junio de 2002, pp.18-19.

Al finalizar el primer semestre de sus funciones, Carrillo Prieto, aseguró que así como había mandado a comparecer al ex presidente Luis Echeverría Álvarez¹³² ante las autoridades judiciales, haría lo mismo con los miembros de las Fuerzas Armadas acusados de violar los derechos humanos, aunque para ello encontraba como principal obstáculo el fuero de guerra vigente en el artículo 13 de la Constitución.¹³³

Un obstáculo más al que se enfrentó la Fiscalía para llamar a comparecer a los militares fue la averiguación castrense¹³⁴ iniciada con motivo de los hechos ocurridos en los años setenta con relación a la guerrilla que tuvo lugar en esas fechas, contra los generales Francisco Quiroz Hermosillo y Mario Arturo Acosta Chaparro, así como Francisco Javier Barquín Alonso por el delito de homicidio calificado de 143 personas, a quienes finalmente se les exoneró por “desvanecimiento de datos” y con ello se evitó que la Fiscalía pudiera someterlos a juicio porque constitucionalmente no se puede enjuiciar dos veces a una persona por el mismo delito.

El General Luis Gutiérrez Oropeza, jefe del Estado Mayor de Gustavo Díaz Ordaz, primer militar en comparecer se acogió al derecho constitucional de no declarar. El general retirado es acusado por los exdirigentes estudiantiles de haber iniciado la matanza en Tlatelolco, pues días antes rentó departamentos para ubicar en ellos a hombres armados que dispararían contra soldados y estudiantes.

Cuando Nazar Haro fue consignado por dos casos de desaparición forzada (Jesús Piedra Ibarra e Ignacio Salas Obregón de la liga 23 de Septiembre), se creyó que por fin vería la prisión, por motivos de salud pasó más tiempo en el hospital que en prisión

En tanto, los otros dos detenidos a raíz de las averiguaciones de la Femosp libran su guerra personal: el general Humberto Quiroz se encuentra

¹³² Luis Echeverría Álvarez compareció, en calidad de indiciado, por los delitos de genocidio, homicidio, privación ilegal de la libertad, abuso de autoridad y lesiones.

¹³³ Pascual Beltrán del Río, “Nada ni nadie me detendrá: Carrillo Prieto” en revista *Proceso*, No. 1348, 1 de septiembre de 2002.

¹³⁴ Originalmente la averiguación se inició ante la Procuraduría General de la República, quien se declaró incompetente por tratarse de delitos militares.

preso en el Campo Militar Numero 1, en tanto que Arturo Acosta Chaparro obtuvo un amparo que está en revisión.

El 24 de julio de 2004, Luis Echeverría Álvarez, Mario Moya Palencia (Secretario de Gobernación durante el periodo de Echeverría), dos ex procuradores de la República, el jefe de la Policía de la Ciudad de México, Rogelio Flores Curiel y el organizador de los *Halcones*, el general Manuel Díaz Escobar fueron consignados ante un juez acusados de genocidio por la matanza de estudiantes del 10 de junio de 1971.

Entre la clase política priista, la noticia de la consignación del ex presidente y de algunos militares y civiles involucrados en la matanza del Jueves de Corpus de 1971 fue acogida de diversas formas, mientras que algunos, la mayoría, proclamaban por dejar en el pasado lo que ocurrió en aquellos años y hacían una contundente defensa del Ejército (por ejemplo, Roberto Madrazo), otros más pedían que se sancionara a los responsables de la represión.

Por otra parte, el secretario de la Defensa Nacional, Gerardo Ricardo Clemente García, en vísperas de la consignación y reflejando la incomodidad del sector militar ante la consignación de algunos elementos castrenses, abogó por una política del perdón para los militares que cometieron crímenes en esa época. “Son tiempos de conciliar, es necesario saber perdonar en estos momentos”, asimismo añadió: “Recuerdo que en aquel momento el presidente, que era José López Portillo, a toda esa gente que se fue del otro lado porque quería luchar políticamente y todo eso, cuando regresa, pues se le ofrece una ley de amnistía”.¹³⁵

Para Vega García la revisión del pasado no podía tener un final feliz y, por el contrario, podría desgarrar a la nación.

Finalmente, el juez encargado de decidir sobre la consignación de Luis Echeverría Álvarez y Mario Moya Palencia, José César Flores Rodríguez, Titular del Juzgado Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales,

¹³⁵ Antonio Jáquez, “El perdón como arma” en revista *Proceso*, No. 1446, 18 de julio de 2004, p. 7.

resolvió no ejercer la acción penal, al determinar que el delito de genocidio había prescrito.¹³⁶

Posteriormente, a finales de 2004, la Femospp llevó a cabo por segunda vez la consignación de Luis Echeverría y de ocho ex funcionarios más, entre ellos cuatro militares retirados (general Luis Gutiérrez Oropeza, ex jefe del EMP; Alonso Aguirre Ramos, ex coronel de artillería; Alberto Quintanar López, mando del Batallón Olimpia y Javier Vásquez Félix, ex coronel de infantería) todos ellos acusados de planear y ejecutar la matanza del 2 de octubre de 1968.

Dentro de todo el debate acerca de juzgar a los militares se encuentra el tema fundamental de la defensa del Estado. ¿Cómo juzgar a los soldados que llevaron a cabo acciones para defender al Estado? Se trataron de episodios en los que había que terminar con grupos que amenazaban la estabilidad y la misma existencia del Estado. Ese es uno de los argumentos, el cual equipara la consignación de los militares con una lesión a la institución de las Fuerzas Armadas y que sostiene que juzgar a los militares sólo crearía un ambiente de venganza y crispación social.

Pero por otra parte, se encuentra la voz de aquellos que claman justicia y que no aceptan el “perdón y olvido” propuesto por el general Vega. De aquellos que están convencidos de que con sus demandas no piden juzgar al Ejército como institución sino a los militares responsables de los crímenes cometidos contra sus familiares o amigos.

¿Cuál de los argumentos es el válido? Quizá los dos. Es cierto, que el Ejército como institución se encuentra subordinado al poder civil que encarna el Presidente de la República, es cierto que reciben órdenes, las cuales debido a su adoctrinamiento no es posible cuestionar: De tal manera, que se puede

¹³⁶ La PGR, a solicitud de la Fiscalía, remitió orden de aprehensión a la SCJN para que ésta determinara si se trató de un genocidio y su imprescriptibilidad. Sin embargo, otro obstáculo para aplicar la Ley contra los responsables de los hechos sucedidos en 1968 y 1971 fue la reserva en la adhesión del gobierno de Vicente Fox a la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad, que incluyó un candado para impedir la investigación de los crímenes de lesa humanidad anteriores a esa fecha, de manera que el gobierno se privó de los instrumentos internacionales que habrían servido para castigar a quienes cometieron dichos delitos. Ver Jorge Carrasco, “El gobierno se ata las manos...” en revista *Proceso*, No. 1448, 1 de agosto de 2004, pp. 26-29.

sostener que los militares recibieron órdenes, y como lo mencionó inicialmente el fiscal fueron sólo el instrumento del poder civil.

Sin embargo, también es cierto que durante el movimiento estudiantil de 1968, el Jueves de Corpus y la Guerra Sucia se cometieron excesos deleznable contra aquellos que no estuvieron de acuerdo con el régimen político. Había que garantizar la seguridad interna, pero las desapariciones forzadas, las torturas, el acoso a las comunidades indígenas representaron un exceso que atentó contra el mismo orden jurídico y contra los derechos humanos fundamentales.

3.2.5. La justicia no hallada: el fin de la FEMOSPP

En marzo de 2006, la PGR anunció el cierre de la Fiscalía, sin que se obtuvieran los resultados que se persiguieron con su creación.

La Fiscalía terminó rodeada de un gran escepticismo y una mala relación con los familiares de los desaparecidos derivado de que 2002 a 2006 sólo contaba con dos consignaciones y un solo detenido, Miguel Nazar Haro, ex titular de la DFS, mientras que Luis de la Barreda Moreno, quien también fue director deficiente al integrar las averiguaciones previas y la falta de iniciativa para demandar de los militares la información completa de sus archivos y conformarse solamente con la información que entregó al Archivo General de la Nación.

De los 532 casos de desaparición forzada denunciados ante la Femosp, ninguno resultó en una sentencia condenatoria.

3.2.6. Gobiernos democráticos ¿sin represión?

La transición política no significó para la mayoría de las comunidades afectadas por la pobreza, el autoritarismo y la marginación política y social, el mejoramiento de sus condiciones de vida, de manera que la aparición de movimientos sociales y grupos armados ha continuado durante los gobiernos encabezados por el PAN.

Asimismo tanto el gobierno de Vicente Fox como el de Felipe Calderón han recurrido a los militares para reprimir movimientos sociales y restaurar el orden social, lo que ha llevado en algunos casos a la criminalización de la protesta social y de los grupos que buscan reivindicar sus demandas.

En este apartado se señalarán algunos de los conflictos sociales suscitados desde el año 2000 y hasta 2009, en los cuales han participado los militares, como fuerza de represión, ante la falta de negociación y capacidad política de las autoridades civiles para buscar soluciones pacíficas y apegadas a la legalidad. Es necesario destacar que en algunos de los conflictos que se mencionan no han participado las Fuerzas Armadas como tal, sin embargo los militares han participado a través de agencias policiacas como la PFP, las cuales realizan operativos con estructura, táctica y operativa militar.

3.2.6.1. *Atenco*

El 22 de octubre de 2001, el presidente Vicente Fox ordenó la expropiación de varias hectáreas de tierra de San Salvador Atenco, estado de México para la construcción del aeropuerto internacional.

El decreto expropiatorio devaluaba el valor de la tierra, pues el gobierno federal ofrecía indemnizaciones por 7.20 pesos por cada metro cuadrado de temporal y 25 pesos en las tierras de riesgo (...), en contraste, la derrama económica que representaría la nueva terminal ascendía a 77 mil millones de pesos, con un efecto multiplicador que elevaría el monto a 300 mil millones de pesos.¹³⁷

La respuesta de los pobladores, a través del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), no se hizo esperar y salieron a las calles con machetes, palos, varillas a bloquear carreteras, confiscaron autos y marcharon hacia el Zócalo exigiendo un debate público con el presidente Vicente Fox. A lo largo de meses se registraron enfrentamientos entre los inconformes y la

¹³⁷ María de la Luz González, "Cronología del conflicto de San Salvador Atenco" en periódico *El Universal*, 21 de enero de 2008.

Policía Federal Preventiva, de lo cual varios ejidatarios resultaron encarcelados, heridos y muertos.

El 8 de julio marcharon hacia el aeropuerto de la ciudad de México, y la Policía Federal Preventiva les impidió llegar. El 11 de julio los ejidatarios atenguenses acudían a manifestarse a un acto del gobernador del estado de México y la policía estatal les cerró el paso, registrándose un enfrentamiento con saldo de varios heridos, entre ellos uno de los ejidatarios que murió posteriormente.

Wilfrido Robledo, uno de los responsables de la represión en Atenco, Estado de México, declaró ante los medios de comunicación a los pocos días de los hechos, que los manifestantes no le habían dado ninguna otra oportunidad para solucionar el conflicto. Por ello, la PFP se vio obligada a intervenir.

Posteriormente, en agosto de 2002, la Presidencia de la República abandonó el proyecto e inició los trámites para dejar sin efectos los decretos expropiatorios.

3.2.6.2. Oaxaca

Uno de los principales argumentos del gobierno oaxaqueño para la intensificación y endurecimiento de la presencia policial y militar ha sido la presencia del EPR en el estado, sin embargo ello ha servido principalmente como estrategia de control y amedrentamiento de la población civil en zonas en las que se desarrollan procesos de organización ciudadana, prácticas de autonomía o movimientos de carácter social no partidista, con lo que se ha violentado no solamente el propio sistema de usos y costumbres reconocido en la Constitución del estado de Oaxaca, sino también la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT.

El gobierno de Ulises Ruiz, desde su inicio, se caracterizó por la represión de los movimientos opositores a su gobierno, tales como el Consejo Indígena Popular de Oaxaca, la Coordinadora Oaxaqueña Magonista Popular Antineoliberal, Movimiento Ciudadano Juquileño, el Frente Popular Revolucionario, entre otros y a cuyos militantes se les ha perseguido,

encarcelado o asesinado. Además llevó a cabo el cierre del periódico *Noticias. Voz e imagen de Oaxaca*, crítico de su gobierno.

El golpe más fuerte contra los movimientos sociales se dio a mediados de 2006 contra la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), integrada por más de 200 organizaciones. Dicho movimiento se inició con el paro de labores de la sección 22 del SNTE para demandar mejoras salariales. Ante la falta de respuesta del gobierno del estado, se radicalizó la protesta a través de continuas marchas, bloqueos al Congreso Estatal y al Aeropuerto de Oaxaca.

El movimiento adquirió más fuerza, a raíz de que en éste no sólo participaban los maestros, pues gradualmente se fueron adhiriendo alumnos, padres de familia y elementos de la sociedad que calificaban el gobierno de Ruiz, como autoritario y represor.

Derivado de lo anterior, el gobierno de Ulises Ruiz solicitó la acción de los órganos de seguridad pública federal para contener a los grupos a los que calificó como terroristas. A su auxilio acudieron elementos de la PFP, la Sedena y la PGR.

Luego de la llegada de los elementos de seguridad federales, Ardelio Vargas Fosado, jefe del Estado Mayor de la PFP y coordinador del operativo policiaco y militar contra la disidencia ofreció dialogar con los consejeros de la APPO, pero éstos últimos rechazaron la propuesta, en virtud de que consideraban que sus demandas eran fundamentalmente políticas, por lo que preferían entablar el diálogo con la Secretaría de Gobernación. Frente a este rechazo, el gobierno federal sentenció: “el diálogo ya no corre por los cauces políticos, sino por los militares”.¹³⁸

Los métodos para controlar el movimiento fueron los mismos que aquellos utilizados durante la guerra sucia de los setenta: asesinatos, torturas, desapariciones, detenciones extrajudiciales, allanamientos de domicilio, etc.

¹³⁸ Rosalía Vergara, et al. “Dialogo, en clave militar” en revista *Proceso*, No. 1570, 3 de diciembre de 2006.

Desplazar a una institución eminentemente política como es la Secretaría de Gobernación para dar paso a una institución policiaca, la PFP, en busca de resolución del conflicto oaxaqueño demuestra la poca voluntad del Gobierno Federal por seguir los cauces institucionales para la resolución pacífica de los conflictos y preferir una acción militarizada. Con ello se desconoce de tajo la condición de actores sociales a aquellos que pretenden reivindicar sus demandas, lo que deriva en confrontación y represión. Y ello trae consigo más violencia, en virtud de que las estrategias de los movimientos sociales tienden a radicalizarse cuando el Gobierno no otorga legitimidad a sus demandas.¹³⁹

Así pues, una vez instalados en este escenario de violencia, las Fuerzas Armadas o las instituciones militarizadas son llamados a resolver un problema agudizado, que tuvo la posibilidad de ser resuelto por la vía pacífica.

Al respecto, es importante tomar en cuenta las palabras del investigador Pablo Romo, quien a propósito de los dirigentes de la APPO afirma: “Un día dialogaban civilizadamente con la autoridad política más alta del país y al día siguiente fueron detenidos como criminales y encerrados en las cárceles de alta seguridad”.¹⁴⁰

Por su parte, la investigadora Mónica Serrano sostiene que: “La incompetencia de los políticos para enfrentar situaciones como la de Oaxaca, que puede tener como salida el uso de la fuerza, les transferirá a los militares responsabilidades de manera injusta”¹⁴¹

3.2.6.3. Siderúrgica Lázaro Cárdenas- Las Truchas

En abril de 2006, se desató una huelga de trabajadores de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas en Michoacán, debido a que se demandaba una

¹³⁹ Pablo Romo señala que existe todo un proceso de confrontación del gobierno contra los movimientos sociales, que apuesta al desgaste paulatino de éstos últimos y que se inicia con la invisibilización, y termina con la represión o judicialización de los conflictos.

¹⁴⁰ Romo, Pablo BUSCAR EN SERAPAZ

¹⁴¹ Jorge Carrasco, “Descontento militar” en revista *Proceso*, No. 1566, 5 de noviembre de 2006, p. 20.

revisión contractual y como manifestación de apoyo al líder minero Napoleón Gómez Urrutia, depuesto en marzo acusado de corrupción.

Entonces, el presidente prometió a los trabajadores resolver su problema laboral en dos días. No obstante, la solución para Fox Quesada consistió en ordenar, a través de más de mil elementos militares y de la policía (de la PFP, la policía ministerial y auxiliar del estado, así como grupos de fuerzas especiales al mando del coronel Juan Ortiz Escamilla y marinos de la Sexta Zona Naval) el desalojo de los trabajadores de la sección 271 del Sindicato Nacional de Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana.¹⁴² (SNTMMSRM).

En estos conflictos se puede constatar que los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón han seguido las mismas estrategias en su relación con los movimientos sociales surgidos o continuados durante sus administraciones. A través del tratamiento que se les ha dado es evidente la falta de capacidad y voluntad política de las autoridades civiles para negociar con los movimientos sociales que se inician de manera pacífica. Por el contrario, inmediatamente se les cataloga como enemigos y se pone en marcha la estrategia de represión a cargo de las fuerzas del orden, lo que sólo trae consigo más violencia y trasgresión a los derechos humanos en las comunidades de las cuales surgieron los movimientos de protesta.

Resulta muy grave que los errores de los civiles se traduzcan en mayores responsabilidades para los militares, pues con ello no sólo se demuestra que existe una falta de oficio político para satisfacer las demandas de la sociedad, sino que se da el mensaje peligroso y equivocado en todo régimen que se considere democrático de que los asuntos que no pueden ser resueltos en el ámbito civil serán resueltos militarmente.

Es muy importante para la misma estabilidad de la nación que los movimientos de protesta y de oposición al régimen dejen de ser considerados como enemigos. El hecho de catalogarlos como amenazas a la Seguridad

¹⁴² Francisco Castellanos y Rosalía Vergara. "Apuesta por la sangre" en revista *Proceso*, No. 1538, 23 de abril de 2006, pp. 6-12.

Nacional los convierte inmediatamente en el punto de ataque de las fuerzas del orden, al mismo tiempo en que los sitúa en un campo de batalla, donde el diálogo se vuelve cada vez más difícil.

Es por lo anterior que deben intentarse las medidas institucionales establecidas dentro del ámbito jurídico para dar soluciones consensuadas a los distintos conflictos que se presenten. Apostar a la militarización como la salida más eficaz a los conflictos sólo sumirá al país todavía más en la espiral de violencia que cada vez más posterga el proyecto de construcción de una nación democrática.

3.3. Seguridad Hemisférica

3.3.1. La construcción del Sistema de Seguridad Hemisférica

Desde la Segunda Guerra Mundial se hicieron esfuerzos para llevar a cabo las alianzas militares necesarias para cooperar en materia de seguridad. De manera que en 1942, se creó la Junta Interamericana de Defensa, en 1945 se firmó el Acta de Chapultepec en la que se acordó que, en caso de un ataque a un país miembro, todos los países aliados defenderían al atacado; en 1947 se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), a efecto de perseguir el mantenimiento de la seguridad regional o continental, mediante el concepto de que el ataque a uno de los miembros justificaría la respuesta de todos los miembros y en 1948 se creó la Organización de Estados Americanos (OEA).

Esta estructura institucional tenía como objetivo lograr que Estados Unidos contara con el respaldo de los países del hemisferio occidental durante la Segunda Guerra Mundial.

El apoyo de México hacia Estados Unidos se concretó a través de la participación del escuadrón 201 durante la guerra y la creación en 1942, de la Joint US-Mexico Defense Commission, cuyo objetivo fue “estudiar los problemas

y proponer medidas para ser adoptadas en relación a la defensa común.”¹⁴³ México cooperó también mediante la creación de la Región Militar del Pacífico, pero sin establecer una alianza militar formal ni permitir que tropas estadounidenses se estacionaran en el territorio nacional.

Esta colaboración fue el paso previo para su incorporación en el Sistema Interamericano de Defensa que estableció las bases de la seguridad hemisférica encabezada por Estados Unidos.

Posteriormente, en el contexto de la Guerra Fría se mantuvo la misma estructura de seguridad, aunque, en general, la cooperación se enfocó en combatir la que fue calificada como la principal amenaza: el comunismo. Sin embargo, como lo apunta el investigador Raúl Benítez Manaut, “(durante la Guerra Fría) los problemas de seguridad y entre ellos las estrategias de control del comunismo se definieron en términos internos de Seguridad Nacional”¹⁴⁴ es decir, que cada país se encargó de contener la amenaza en el interior de sus territorios.

En este periodo, México “(...) mantuvo los programas de cooperación sólo para fines de reequipamiento de las Fuerzas Armadas”¹⁴⁵ y concentró su Seguridad Nacional en asuntos internos, particularmente en la defensa del régimen frente a los grupos de oposición.

Una vez superada la Guerra Fría, se vislumbró una época de paz y desarrollo, lo que despertó un optimismo común entre los países del mundo, pues parecía que por fin podrían enfocarse en fortalecer la democracia, luchar contra las desigualdades sociales, la pobreza y en la construcción de puentes de diálogo entre los pueblos.¹⁴⁶ Por supuesto era necesario tomar en cuenta que el gran vencedor de la Guerra Fría había sido Estados Unidos y que, por lo tanto, contaba con el poder suficiente para determinar el diseño de conceptos y políticas de seguridad en el continente.

¹⁴³ Citado en Abelardo Rodríguez, *op. cit.*, p. 254.

¹⁴⁴ Raúl Benítez Manaut, “Defensa y Seguridad Hemisférica hacia el siglo XXI: El desafío de la cooperación multinacional” en *Seguridad Hemisférica. Debates y desafíos*, México, CISAN, 2005, p.12.

¹⁴⁵ Raúl Benítez Manaut, “América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción” en *Seguridad Hemisférica. Debates y desafíos*, México, CISAN, 2005, p. 36.

¹⁴⁶ Ana María Salazar, *Seguridad nacional hoy*, México, 2008, p. 18

Esta situación junto con la desconfianza tradicional, además de la existencia de principios y políticas internas de seguridad no compatibles, provocó que la mayoría de los países asumieran un papel pasivo en la elaboración de una doctrina y en la construcción de un nuevo sistema de seguridad hemisférica. Tal fue el caso de México.

A pesar del optimismo, los países del hemisferio tuvieron que enfrentarse a nuevas amenazas tales como los conflictos en Centroamérica, la guerrilla y el narcotráfico. Los mecanismos para afrontar las amenazas fueron variados y dependieron de la amenaza en turno y de los países involucrados, pero esta etapa sirvió para poner en práctica tratados y mecanismos diplomáticos como las cumbres, conferencias y medidas de confianza mutua.

147

A finales del siglo, en la década de los noventa se empezaron a notar avances sustantivos en los compromisos a nivel internacional en seguridad hemisférica. En la agenda se incluyeron amenazas como la migración, el terrorismo y el narcotráfico -consideradas no tradicionales- que rebasaron el ámbito militar y que fueron considerados como problemas intermésticos, es decir, cuyo tratamiento requiere de mecanismos internos e internacionales. Es así que se empieza a insistir en la cooperación para enfrentar eficazmente las amenazas comunes a la seguridad más allá del ámbito militar y en la creación de nuevos instrumentos que sirvan para contener el nuevo tipo de amenazas.

A diferencia de las amenazas identificadas en la Segunda Guerra Mundial y en la Guerra Fría, las nuevas amenazas provienen de actores no estatales.

Un primer paso para lograr acuerdos en materia de seguridad relacionados con las nuevas amenazas fue el compromiso de Santiago de Chile de defensa de la democracia firmado en 1991.

Posteriormente, en 1994, se llevó a cabo la Cumbre de Miami, convocada por la administración Clinton y cuyo objetivo era destacar que los

¹⁴⁷ Entre las principales se encuentran la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre de las Américas, la Cumbre de Ministros de Defensa y las Conferencias de Ejércitos de América y Especial para la Seguridad Hemisférica.

temas del desarrollo y la democracia se encontraban íntimamente ligados a la seguridad.

En 1995, de nueva cuenta Estados Unidos convocó a los 34 ministros de defensa del continente a una reunión de trabajo con la finalidad de discutir los nuevos desafíos a la seguridad, entre los que se encontraban el papel de las Fuerzas Armadas en una democracia, cooperación regional, narcotráfico, etc. Esta reunión es especialmente importante, pues Estados Unidos intenta configurar un nuevo sistema de seguridad basado en alianzas (incluidas las militares) que respondan a sus intereses y además busca que los países latinoamericanos respondan positivamente a este llamado. Sin embargo, para ese entonces ya se encontraban en boga conceptos como el de seguridad humana y seguridad multidimensional que buscan abordar las amenazas a la seguridad desde diferentes ámbitos, no sólo en el militar; asimismo, estos conceptos reconocen que existen diversos riesgos de tipo sociopolítico y económico, como la pobreza, las pandemias, el deterioro ambiental, etc., por lo que la mayoría de los países latinoamericanos se inclinaron por estos últimos conceptos.

En el caso específico de la relación de cooperación entre México y Estados Unidos, desde 1947 y hasta 1995, la colaboración mexicana se caracterizó por limitar la participación de las Fuerzas Armadas en la Doctrina de Seguridad Nacional en el cono sur, de manera que estuvieron excluidas también de las misiones de paz y, en buena medida, de la construcción del sistema de Seguridad Hemisférica. Las razones se encontraban circunscritas a la defensa de la soberanía y la independencia de Estados Unidos que México ha intentado conservar.

A partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el paquete de rescate otorgado por Estados Unidos a México, durante la crisis económica de 1994 se intentaron acercamientos entre los dos países no sólo en el ámbito económico-comercial, sino también en el militar.

Para Estados Unidos resultaba fundamental concretar el tercer vínculo de la relación a través de la cooperación de índole militar.

En 1995, se propuso la creación de la Junta Ministerial de Defensa, cuya primera reunión se celebró en Williamsburg, pero México sólo envió a su embajador en Washington. Posteriormente se intentó resucitar la *Joint US-Mexico Commission* para establecer un marco de cooperación en asuntos cívicos militares entre ambas naciones.¹⁴⁸ Pero a México, por sus principios nacionalistas, no le entusiasmaron para nada estas medidas.

En 1996, se inició la Alianza contra las drogas como un programa de cooperación México-Estados Unidos, por medio del cual Washington donó 73 helicópteros UH-1H a México, sin embargo la recepción en México se complicó por las demandas estadounidenses de supervisión de su uso. Los helicópteros finalmente fueron recibidos, aunque a finales de 1999 fueron devueltos por las serias fallas mecánicas que presentaba. Debido a lo anterior y al rechazo mexicano para la realización de acciones marítimas conjuntas “la cooperación Defensa-Defensa (Secretaría de la Defensa Nacional y el Departamento de Defensa de Estados Unidos) quedó totalmente paralizada, incluyendo la que tiene que ver con la capacitación, adiestramiento, transferencia de tecnología, equipamiento y otros esquemas de entendimiento para hacer frente al narcotráfico”.¹⁴⁹ Aunque oficialmente se argumentó que la suspensión de la colaboración militar con Estados Unidos se debió a que se había finalizado la primera etapa del programa, también se interpretó como la reivindicación de los valores de soberanía y nacionalismo al no aceptar México la forma de combate al narcotráfico propuesta por Washington.¹⁵⁰ La participación continuó en el ámbito de la información, la inteligencia y la participación de las autoridades mexicanas en el GCAN.

La supuesta suspensión de la cooperación México-Estados Unidos quedó finalizada con la operación Sellamiento de la Frontera para combatir el

¹⁴⁸ Abelardo Rodríguez, *La urgente seguridad democrática*, Taurus, México, 2008, p. 255.

¹⁴⁹ José Luis Ruiz, “Cesa plan antinarco con EU” en periódico *El Universal*, 10 de noviembre de 1999.

¹⁵⁰ Jorge Medellín, “Peligra ‘certificación’ de México” en periódico *El Universal*, 11 de noviembre de 1999.

narcotráfico, con la participación de 15 mil agentes estadounidenses en la frontera. A raíz de esta operación, el zar antidrogas de Estados Unidos, Barry McCaffrey anunció el inicio de una nueva era en las relaciones de México y Estados Unidos en materia de combate al narcotráfico.¹⁵¹

A principios del año 2000, se especuló la incorporación de México en el Comando Sur estadounidense, pero la entonces canciller mexicana Rosario Green rechazó dicha incorporación, al mismo tiempo que señalaba que las Fuerzas Armadas Mexicanas nunca iban a estar sujetas a otro mandato que no fuera el del presidente de la República.¹⁵²

A pesar o, quizá mejor dicho, por la resistencia de México a cooperar en materia de seguridad con Estados Unidos, en el año 2000 el presidente estadounidense, George W. Bush, declaró que la relación con México era la más importante del mundo¹⁵³, por la gran agenda común que compartían en materia de seguridad y en otros ámbitos.

Empero, un acontecimiento inesperado estaba a punto de cambiar esta perspectiva y de sorprender no sólo a Estados Unidos y a México, sino a todo el mundo, pues presentó un gran desafío al sistema de seguridad hemisférica establecido: el ataque a las Torres Gemelas.

3.3.2. *La coyuntura del 11 de septiembre de 2001*

El 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos experimentó un ataque terrorista a través del impacto de aviones comerciales en los edificios de las Torres Gemelas y en el Pentágono.

El ataque dio cuenta de la vulnerabilidad y de la poca eficacia de los instrumentos de seguridad estadounidenses. De tal forma que, en Washington, se inició una revisión de la doctrina de Seguridad Nacional, Defensa y Política Exterior como primer paso para la creación de un nuevo escenario

¹⁵¹ Gonzalo Egremy, et al. "Nueva era en la relación México-Estados Unidos: Mc Caffrey" en *El Universal*, 11 de febrero de 2000.

¹⁵² José Luis Ruiz, "No será México parte del Comando Sur estadounidense" en *El Universal*, 6 de enero de 2000.

¹⁵³ Abelardo Rodríguez, *op. cit.*, p. 237.

internacional donde la prioridad era enfrentar el terrorismo internacional, acompañada de la consigna de que aquellos países que no participaran en la guerra contra el terrorismo, serían considerados sus cómplices.

Para lograr este cometido, Estados Unidos invocó al TIAR como medida de respaldo y de defensa colectiva en la XXIII Reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores de la OEA; desató la guerra preventiva en contra de Afganistán e Irak y llevó a cabo una reestructuración institucional que consistió en la creación del Departamento de Seguridad Interior, el Comando Norte y la Ley Patriota, cuyo objetivo era redefinir su perímetro de seguridad. Lo anterior significó un cambio importante en la doctrina y estructura institucional de Estados Unidos.

Debido a la vulnerabilidad expuesta, el gobierno de Estados Unidos empezó a instrumentar mecanismos de cooperación a nivel binacional, regional, hemisférico e internacional, con el objetivo de buscar una seguridad absoluta, a través de todos los medios disponibles: militares, inteligencia, legales, diplomáticos, etc.

En el caso de Latinoamérica se implementaron planes de cooperación, pero los principales obstáculos se encontraron relacionados con la noción de soberanía y con los principios constitucionales de cada país. Aún así, debido a que ciertos países se encuentran muy afectados por las amenazas del narcotráfico y el terrorismo han accedido a cooperar, o bien éstos mismos han solicitado el apoyo. Son los casos del *Plan Colombia* en Colombia y la *Iniciativa Mérida* en México y los países centroamericanos.

Las principales críticas que se han hecho a estos programas de cooperación se resumen en el problema conceptual entre la seguridad y la defensa, debido a que se da tratamiento militar a amenazas o problemas de seguridad que no son militares.

La gran disyuntiva como lo señala el investigador Benítez Manaut es que “para algunos países, se debe profundizar el vínculo seguridad-defensa para fortalecer la cooperación en ese ámbito y para otros la cooperación en ese

ámbito se debe vincular a las prioridades del desarrollo nacional”¹⁵⁴Ése es el gran debate de la nueva agenda de seguridad hemisférica.

En 2003, se llevó a cabo la Conferencia Especial de Seguridad, en la cual a través de la Declaración sobre Seguridad de las Américas, se reconoció un amplio catálogo de amenazas consideradas multidimensionales, pues para hacerles frente es necesario tomar en cuenta su origen, la prioridad que cada país les otorga y los mecanismos para combatirlas. Entre ellas se reconocen amenazas como el terrorismo, el narcotráfico, la delincuencia organizada, la pobreza, el deterioro del medio ambiente, la trata de personas, delitos cibernéticos, etc.

La diversidad de las amenazas identificadas, la falta de claridad al interior de los países para definir las instituciones responsables para hacerles frente, la existencia de principios nacionalistas y una percepción distinta de riesgo respecto de la amenaza en cada país han dificultado la concreción de acuerdos de cooperación para enfrentarlas.

En este contexto es que Estados Unidos ha colocado en la punta de la pirámide de prioridades el terrorismo y para ello busca establecer convenios de defensa y seguridad, donde predomina la cooperación militar, provocando con ello la pérdida del relativo equilibrio que existió entre la agenda tradicional y las nuevas amenazas durante la etapa posterior a la Guerra Fría.

Así pues, se abre un catálogo de preguntas: ¿Cómo deben cooperar los países latinoamericanos en el sistema de seguridad hemisférica?, ¿Cómo lograr el equilibrio entre sus necesidades de defensa y seguridad sin someterse a los dictados de Estados Unidos? ¿Cuál es el rol que deben cumplir las Fuerzas Armadas en el sistema de Seguridad Hemisférica?

3.3.3. Cooperación México-Estados Unidos después del 09/11

En México, a pesar de que en un inicio existieron titubeos en cuanto a la forma de ofrecer apoyo a Estados Unidos, se reconoció que el atentado también

¹⁵⁴ Raúl Benítez Manaut, "Defensa y seguridad hemisférica hacia el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional" en *op. cit.*

ponía en riesgo la Seguridad Nacional mexicana, por lo que el gobierno de Vicente Fox asumió la responsabilidad de combatir al terrorismo como una obligación de Seguridad Nacional.

Ahora bien, cabe aclarar que para la Comisión de Orden y Respeto, la instancia del gobierno mexicano encargada de definir la postura en torno al ataque, el combate al terrorismo debía ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y enfocarse en el área preventiva, la procuración de justicia, los sistemas de información y protección de las instalaciones, así como los mecanismos de cooperación internacional y no en el ámbito militar.

De manera que la responsabilidad de las Fuerzas Armadas debía estar referida a la protección de instalaciones y personas, el resguardo de las fronteras, el combate al crimen organizado como el narcotráfico y el conjunto de tareas humanitarias.¹⁵⁵

Es importante resaltar que desde la firma del Tratado de Libre Comercio, Estados Unidos ha procurado crear una estrecha cooperación militar con México, empero ello no se ha dado plenamente debido fundamentalmente a los principios constitucionales de nuestro país. Sin embargo, los atentados a la Torres Gemelas y el Pentágono pusieron de nueva cuenta en la mesa de discusión, la necesidad de cooperar, en el ámbito militar, más estrechamente con Estados Unidos. Y aún más “el principal efecto del 11 de septiembre en la relación México-Estados Unidos fue la ‘securitización’ de la agenda bilateral desde la perspectiva estadounidense”.¹⁵⁶ Lo anterior ha implicado el componente militar en la conjunción de acciones, como se puede observar a continuación.

El 22 de marzo de 2002 México firmó con Estados Unidos un Acuerdo de Fronteras Inteligentes, similar al firmado con Canadá unos meses antes, con el objetivo de facilitar el flujo de bienes y personas que ingresaran a Estados

¹⁵⁵ Abelardo Rodríguez, *op. cit.*, p. 244.

¹⁵⁶ Rafael Velázquez, y Jorge Shiavon, “La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón y la relación México-Estados Unidos” en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado, (coordinadores), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM, 2009, p. 93.

Unidos de manera legal y restringir la entrada de productos y personas ilegales, fundamentalmente terroristas.¹⁵⁷

En 2002 también se anuncia la creación del Comando del Norte, producto de la reformulación de las estructuras y alcance del Comando de Fuerzas Conjuntas. Este Comando tiene como objetivo mejorar la capacidad de respuesta militar norteamericana ante un ataque terrorista. El área de responsabilidad del Comando Norte abarca los Estados Unidos, Alaska, Canadá, México y una franja de mar de 500 millas náuticas, además del Golfo de México y los estrechos de la Florida¹⁵⁸, con ello, el gobierno norteamericano anunciaba al mundo que la seguridad de su territorio estaba relacionada con la seguridad exterior, lo que a su vez comprometía a sus socios a proteger sus territorios para mantener asimismo protegido el territorio estadounidense. Ahora bien, ¿qué sucede cuando sus socios no son capaces de mantener protegidos sus propios territorios?

En 2005, Canadá, Estados Unidos y México crean en Waco, Texas, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, la cual busca promover la prosperidad de América del Norte a través de un movimiento más eficiente de personas, bienes y servicios entre los tres países dentro de un marco de protección contra terroristas y otros criminales, así como desastres naturales comunes.¹⁵⁹ Esta Alianza es considerada como el tercer componente (el de la seguridad) de la estrategia de cooperación económica y política enmarcada en el TLC.

En 2007, los presidentes Fox y Bush anunciaron un programa de colaboración para combatir el narcotráfico y el terrorismo, el cual preveía inicialmente un paquete de ayuda proporcionado de Estados Unidos a México y

¹⁵⁷ Jorge Chabat, "La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida" en Rafael Velázquez, y Juan Pablo Prado (coordinadores), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM, 2009, p. 26

¹⁵⁸ Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias. Comando Norte de Estados Unidos.
http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/america_norte/Comando_Norte.pdf
(consultado el 16 de agosto de 2010)

¹⁵⁹ Jorge Chabat, *op. cit.*, p. 27.

Centroamérica por un monto de 1400 millones de dólares en un periodo de tres años.

Ante el fracaso de México para combatir el narcotráfico, el presidente Calderón insistió en que el gobierno de Estados Unidos debía reconocer que era parte del problema debido al gran consumo de drogas en su interior y el tráfico de armas hacia nuestro país. Durante el proceso de discusión en Estados Unidos se iniciaron una serie de discusiones en torno a la inclusión de condiciones en el paquete de ayuda que proporcionaría México a Estados Unidos, tales como reformas legales y judiciales, así como la aplicación de justicia a elementos militares implicados en violaciones a los derechos humanos. Tanto en el Congreso de la Unión como en el gobierno federal se rechazaron las medidas unilaterales que pretendía imponer el gobierno estadounidense, el presidente Calderón afirmó que México no aceptaría condiciones y que en todo caso “podían quedarse con su ayuda”.¹⁶⁰

Para Estados Unidos más allá de reconocer su responsabilidad o no en el problema, significaba una oportunidad histórica para estrechar el lazo de la cooperación militar y completar un eslabón más de su política de Seguridad Nacional.

La *Iniciativa Mérida* como se nombró posteriormente al paquete de ayuda fue aprobado, durante el mandato del presidente Calderón en junio de 2008, con un monto de 350 millones de dólares para el primer año destinados para el combate al narcotráfico, al terrorismo y a la seguridad fronteriza; seguridad pública y aplicación de la ley y construcción institucional y estado de derecho.¹⁶¹

Es importante subrayar que el gobierno mexicano fue muy enfático en no permitir la presencia de tropas estadounidenses en territorio nacional, a efecto de evitar comparaciones con el Plan Colombia.

No obstante, en este esquema de cooperación la mayoría de los recursos se concentran en instituciones militares y policiacas, por lo que se

¹⁶⁰ Claudia Herrera y Armando Tejeda. “México no pide caridad a EU en la Iniciativa Mérida, sino corresponsabilidad” en periódico *La Jornada*, 14 de junio de 2008.

¹⁶¹ Jorge Chabat, *op. cit.*, pp. 30-31.

privilegia un enfoque militarizado para enfrentar las amenazas del narcotráfico y el terrorismo. Gran parte de los recursos del primer año fueron destinados a instituciones como la Sedena, la Semar, la PGR y la SSP.¹⁶²

Como se puede ver a través de la ASPAN, el Comando Norte y la Iniciativa Mérida, el gobierno de Estados Unidos ha apostado, en el ámbito de la Seguridad Hemisférica, por un esquema de seguridad restrictiva,¹⁶³ privilegiando las soluciones militares, por lo que al interior y al exterior de su territorio ha otorgado la responsabilidad de garantizar la Seguridad Nacional a las Fuerzas Armadas y bajo los acuerdos de cooperación ha orillado a países como México a adoptar el mismo esquema. Lo anterior debido a que Estados Unidos considera a América del Norte como una unidad geopolítica y para su completa instrumentación requiere de la cooperación de sus vecinos y/o socios.

En este contexto, se observa la apropiación del concepto de Seguridad restrictiva por parte de México, con el consecuente desplazamiento de los conceptos de seguridad humana e integral que tanto ha defendido en los foros multilaterales. Es decir, en la práctica, México adopta el esquema de seguridad hemisférica impuesto por Washington, al implementar los planes de cooperación que privilegian un enfoque militarizado para enfrentar las amenazas. A su vez, y en detrimento de su propia seguridad abandona los enfoques más amplios, que le permitirían abordar de manera más adecuada los problemas y riesgos estructurales que amenazan su Seguridad Nacional, los cuales están relacionados con el desarrollo y abarcan desde la pobreza, la contaminación ambiental, la violencia, el lavado de dinero, la trata de personas, el narcotráfico, etc.

Asimismo, en México no se identifican signos de una política de seguridad y defensa, basada en la realidad de nuestro país y que garantice un

¹⁶² El presupuesto de la Iniciativa Mérida para el primer año se dividió en cuatro grupos, cerca del 60% de cada uno de tres de los cuatro grupos fue destinado a la SEDENA, SEMAR, PGR y SSP. Ver Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado, *op. cit.*, p. 51-53.

¹⁶³ Este esquema de seguridad considera que el sistema internacional es anárquico y por ende propenso al conflicto. El poder político, policiaco y militar son las principales fuentes de impulso de la seguridad de los Estados, dejando en un segundo plano la seguridad de los individuos; ver Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado, *op. cit.*, p. 191.

mínimo margen de soberanía, más allá de la inserción al esquema de seguridad hemisférica diseñado por Estados Unidos.

3.3.4. Funciones de las Fuerzas Armadas en el sistema de Seguridad Hemisférica

Debido a la Globalización como fenómeno mundial, a las características de las nuevas amenazas y como producto de los planes de cooperación en seguridad instrumentados por Estados Unidos y México, las Fuerzas Armadas Mexicanas han adquirido un papel preponderante en el combate a las amenazas de tipo interno y transnacional, dentro del sistema de seguridad hemisférica.

Los militares mexicanos son uno de los principales protagonistas de la estrategia de seguridad hemisférica adoptada por el gobierno mexicano. Ahí específicamente no está el problema, es claro que las Fuerzas Armadas deben contribuir en el nivel hemisférico para lograr el objetivo de la Seguridad Nacional; el conflicto se presenta cuando derivado de la ausencia de una política de Seguridad Nacional para nuestro país y de la falta de estructuras gubernamentales sólidas, se imponen múltiples funciones a los militares, otorgándoles la responsabilidad de enfrentar diversos fenómenos sin que la solución de todos ellos se encuentre en el ámbito castrense.

Es en este punto, en donde se vuelve preciso elaborar una agenda de seguridad en la que se identifiquen las amenazas que enfrenta México, cuáles de ellas son de carácter transnacional, cuál es su origen, cómo y con qué instrumentos internos deben ser enfrentadas y qué mecanismos de cooperación son los más convenientes, además de diferenciar aquellas que aún no son amenazas, sino problemas o desafíos que afectan la consecución de los objetivos nacionales. No obstante, el camino que se ha seguido en México es el de ubicar todos los problemas en el ámbito de la seguridad y enfrentarlos a través del uso de la fuerza pública o militar.

Debe tomarse en cuenta que el uso de la fuerza militar como el medio predominante para mitigar las amenazas entraña diversos peligros, entre los

que se encuentran la violación de los derechos humanos, el incremento de la violencia y la invasión de facultades policiales por parte de los militares.

Lo anterior, sin perder de vista que los narcotraficantes son efectivamente una amenaza a la paz nacional y que representan una de las nuevas amenazas a las que deben enfrentarse las Fuerzas Armadas, como instituciones garantes de la Seguridad Nacional

No obstante, es importante tomar en cuenta que los principales fenómenos que afectan la Seguridad Nacional mexicana están referidas al desarrollo y no pueden ser resueltos sólo por las Fuerzas Armadas, sino que se deben buscar medios de solución en los ámbitos económico, político y social y no sólo a través de medios represivos y/o militares.

4. LAS FUERZAS ARMADAS ANTE EL FENÓMENO DEL NARCOTRÁFICO

En este capítulo se analizan las misiones de los militares en el ámbito de la Seguridad Pública y de combate al narcotráfico durante el periodo presidencial de Vicente Fox y los primeros tres años del gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, quien obtuvo la presidencia en julio de 2006, con la finalidad de identificar si ha habido modificaciones en las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas y si éstas se consideran acordes con los objetivos democráticos de la nación.

Asimismo, se analizarán las implicaciones que se generan a partir de la extensa presencia militar en los aparatos de seguridad y justicia y, por consiguiente, cuál es su impacto en las relaciones cívico-militares.

4.1. La política antidrogas del régimen posrevolucionario

En 1987, el presidente Miguel de la Madrid calificó el tráfico de drogas como una de las principales amenazas a la Seguridad Nacional de México, dicha afirmación se constituyó en la punta de lanza para la intensificación de la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al flagelo del narcotráfico.

En realidad, tal como lo señala el investigador Luis Astorga, la participación de las Fuerzas Armadas en actividades antidrogas data por lo menos de 1938 cuando los militares de la 4ª Zona Militar apoyaron la destrucción de cultivos de adormidera en Sonora, con asesoría de autoridades estadounidenses.¹⁶⁴ Entonces, las campañas antidrogas estaban restringidas en términos de espacio y tiempo, el número de soldados desplegados era reducido y no existían planes generales y regionales de acción.¹⁶⁵

Una década después se puso en marcha la denominada “Gran Campaña” para la erradicación de cultivos de drogas, a cargo del Ejército Mexicano, institución que a partir de ese momento fue asignada como una

¹⁶⁴ Luis Astorga. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, México, Tusquets, 2007, p.57.

¹⁶⁵ Piñeyro José Luis, “Fuerzas Armadas y combate a las drogas en México: ayer y hoy” en *Sociológica*, Año 19, No. 59, enero-abril de 2004, p.160.

fuerza de tarea permanente¹⁶⁶, a pesar de que oficialmente era la Procuraduría General de la República (PGR) la institución que detentaba la autoridad para encabezar la lucha contra las drogas.

Según Luis Enrique Villatoro a partir de la *Gran Campaña* puede ubicarse una coyuntura en la política antidrogas del gobierno mexicano, al pasar de un modelo sanitario-policíaco que mezclaba represión con prevención a un modelo punitivo, orientado solamente hacia la represión del fenómeno.¹⁶⁷

Posteriormente, en la década de los setenta como producto de la colaboración México- Estados Unidos, se inició la Operación Cóndor en algunos estados de la República como Chihuahua, Sinaloa, Jalisco, Michoacán, Guerrero y Oaxaca, con la movilización de más de diez mil soldados y cuyo objetivo fue la erradicación de la producción de droga. Los resultados de esta operación, a pesar de haber logrado un decremento en la producción de droga, no fueron los esperados; ningún narcotraficante fue detenido y se produjo un desplazamiento de las principales bandas de narcotraficantes a otras partes del territorio nacional. Además al concluir el programa se puso en evidencia la corrupción en las instituciones mexicanas cuando el general Juan Arévalo Gardoqui, secretario de la Defensa Nacional durante la época fue vinculado con el rancho *El Búfalo*, propiedad del narcotraficante Rafael Caro Quintero, donde se sembraba marihuana.¹⁶⁸

Lo novedoso de esta operación fue que a partir de entonces el tema de las drogas comenzó a ser considerado un asunto de Seguridad Nacional, aunque realmente no se le dio un tratamiento prioritario en la política de seguridad en México.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Luis Enrique Villatoro, *Seguridad nacional y narcotráfico en México 1970-2000*, México, 2002. (tesis de maestría UNAM).

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸¹⁶⁸ Este rancho recibía la protección de la guarnición militar de la población de Jiménez, perteneciente al XX Regimiento de Caballería, con base en Delicias. Ver: Ricardo Ravelo, "Militares en tareas de seguridad y justicia: de fracaso en fracaso" en revista *Proceso*, No. 1258, 10 de diciembre de 2000, p. 21.

¹⁶⁹ Luis Astorga apunta que en un documento secreto de la CIA se señaló que durante la Operación Cóndor el gobierno mexicano manejó el tráfico de drogas como un asunto de Seguridad Nacional. Ver Luis Astorga, *op. cit.*, p. 58.

Es hasta 1987 cuando el gobierno mexicano incluyó oficialmente al narcotráfico como una de las principales amenazas a la Seguridad Nacional¹⁷⁰, debido principalmente a las fuertes presiones que Estados Unidos ejerció sobre el país por aquellos años a causa de diversos acontecimientos que pusieron de manifiesto la amplia red de complicidades entre las corporaciones de seguridad y las bandas de narcotraficantes.

En 1988, Carlos Salinas de Gortari oficializa el uso de las Fuerzas Armadas en tareas contra el narcotráfico mediante el Programa Nacional de Desarrollo 1988-1994 y el Programa Nacional para el Control de Drogas, y lo mismo hizo su sucesor, Ernesto Zedillo Ponce de León, el cual calificó al narcotráfico como el tema principal para la Seguridad Nacional en México y colocó a las Fuerzas Armadas en el centro de este esquema.

Fue precisamente en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León que se inició la transferencia de los elementos de la Policía Militar a la recién creada Policía Federal Preventiva (PFP), se suscribieron convenios entre la PGR y la Sedena para que elementos de ésta última fungieran como comisionados en las delegaciones fronterizas de la PGR, se incluyó a la Sedena y a la Semar como parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Y también fue durante esta administración que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció que: “es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado la suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello de ningún modo puede hacerlo por sí y ante sí, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y

¹⁷⁰ Miguel de la Madrid, Agenda de Riesgos a la Seguridad Nacional.

en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en el artículo 133".¹⁷¹

Así, la resolución de la SCJN fue determinante para legitimar y posteriormente intensificar la participación de los militares en labores tendientes a garantizar la Seguridad Pública.

4.2. Las Fuerzas Armadas y la Seguridad Nacional frente a la sucesión presidencial del año 2000 en México

Los candidatos de los principales partidos en México para contender por la presidencia habían sido designados; por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contendería Francisco Labastida Ochoa; por la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) Vicente Fox Quesada y por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se designó nuevamente a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

A principios del año 2000, pocos meses antes de celebrarse la elección, las encuestas favorecían al candidato del PAN y por primera vez en más de setenta años parecía posible el arribo a la presidencia de alguien que no proviniera de las filas del PRI. En este escenario potencial, la duda con respecto a las Fuerzas Armadas no se hizo esperar: ¿Demostrarían las Fuerzas Armadas su profesionalismo y su institucionalidad al respetar la decisión de la ciudadanía y respaldarían a un presidente designado por un partido distinto al PRI? O ¿experimentaría el México del siglo XXI el regreso a las armas? Ésta última hipótesis había sido descartada por varios estudiosos durante muchos años, pues a diferencia de sus pares latinoamericanos, las Fuerzas Armadas Mexicanas habían demostrado disciplina, profesionalismo y respeto por los valores institucionales, de manera que un golpe de Estado se consideró poco probable¹⁷². Sin embargo, la elección del año 2000 representó

¹⁷¹ Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96 publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, marzo de 1996, p. 351.

¹⁷² Ver Javier Ibarrola, *op cit.*; Roderic Ai Camp, *op. cit.*

el gran desafío debido a que las Fuerzas Armadas habían sido, junto con los líderes civiles del PRI, los constructores y al mismo tiempo, el sostén del régimen que estaba a punto de ser desplazado.

El 2 de julio de 2000 se realizaron las elecciones y el candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox Quesada obtuvo el triunfo y las Fuerzas Armadas refrendaron, una vez más, su institucionalidad al respetar la decisión de la población tomada en las urnas.

Durante la campaña por la presidencia, Fox había sido muy insistente al criticar la forma en la que el régimen priista había hecho uso de las Fuerzas Armadas en asuntos considerados de “Seguridad Nacional”, los cuales sólo tenían como fin la preservación del régimen, lo que había provocado el desprestigio del instituto armado y su alejamiento de la sociedad. Bajo esta consideración, fueron muchas las expectativas que se crearon después de la elección: ¿habría para México una doctrina de Seguridad Nacional? ¿Se redefinirían las misiones de las Fuerzas Armadas para hacerlas acordes a un escenario democrático? ¿Se lograría incluir en la reforma del Estado a las Fuerzas Armadas? ¿De llevarse a cabo cambios al interior de las Fuerzas Armadas y en cuanto a su relación con el poder civil, responderían éstas con la misma institucionalidad?

Por otro lado, también existía incertidumbre con respecto a la relación que llevarían los militares con Vicente Fox, pues a éste y a su equipo no se les consideraba conocedores de las características de las Fuerzas Armadas y, por lo tanto, privaba cierta desconfianza¹⁷³. Se trataba, en fin, de una redefinición de la relación cívico-militar y de un gran desafío no sólo para los militares que tendrían que demostrar qué tan firme podía ser su compromiso con un régimen democrático, sino también para el gobierno foxista que, con su “bono democrático” en mano habría que demostrar que sus promesas de cambio también incluían a las Fuerzas Armadas.

¹⁷³ Javier Ibarrola, *El ejército y el poder*, México, Océano, 2003, p. 132; Medellín, Alejandro. “Incierto futuro del Ejército, ante elecciones” en periódico *El Universal*, 2 de julio de 2000.

A poco menos de un mes de haber obtenido el triunfo en las elecciones, a Vicente Fox se le preguntó: “¿Las Fuerzas Armadas estarán a la altura de la transición, de lo que usted concibió como el gobierno de la transición, o se ajustarán al patrón tradicional que han seguido hasta ahora?”¹⁷⁴ La respuesta a esta pregunta resultaba de primordial importancia, pues significaba la postura del presidente electo acerca de sus primeras acciones y no de la promesa del candidato. Vicente Fox acertó a contestar: “(...) con el Secretario de la Defensa electo estaremos permanentemente actualizando y modernizando al Ejército Mexicano. Es un Ejército de gran tradición, de gran historia. Es un ejército que tiene valores, ampliamente reconocido por los mexicanos. Por tanto *queremos conservar todo lo que tiene*, pero no dejaremos de avanzar hacia la actualización, la modernización para que ese Ejército tenga toda la capacidad de cumplir con su tarea: *la seguridad nacional*, el combate al narcotráfico y el servicio a los ciudadanos y familia en caso de desastres o emergencias en cualquier punto del país”¹⁷⁵.

Más adelante, en la entrevista, Fox aseguró que en relación a la participación del Ejército en Chiapas, en tareas de combate al narcotráfico y de servicio comunitario “no hay ninguna anormalidad en las tareas del Ejército”.

Una de las primeras acciones del presidente electo fue crear la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, la cual encargó a Porfirio Muñoz Ledo. Días antes de que Fox ocupara la presidencia, Muñoz Ledo habló de su propuesta: “Reorganizar a las actuales Secretarías de Marina y Defensa Nacional, fusionándolas en una sola dependencia y creando tres fuerzas independientes entre sí: Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Cada una tendría su mando operativo, pero estarían coordinadas por un Estado Mayor Conjunto, con mando rotativo y subordinado jerárquicamente al Secretario de la Defensa, que podría ser un civil o militar retirado.”¹⁷⁶ Para Muñoz Ledo lo anterior

¹⁷⁴ Antonio Jáquez y Rodolfo Montes. “El cambio de Fox alcanzará al conjunto de las Fuerzas Armadas” en revista *Proceso*, No. 1239, 30 de julio de 2000, p. 11.

¹⁷⁵ Ibid. (el énfasis es nuestro).

¹⁷⁶ Rodolfo Montes, “Muñoz Ledo: La reforma del Estado en manos de Fox” en revista *Proceso*, no. 1255, 19 de noviembre de 2000, p.21.

significaba otorgar a las Fuerzas Armadas un sentido de apertura y modernidad.

Otro de los puntos que analizó la Comisión fue el de las misiones militares y su propuesta al respecto fue: “Prohibir la participación de las Fuerzas Armadas en tareas ajenas a su misión constitucional, como las de seguridad pública y combate al narcotráfico (...)”¹⁷⁷ El tema de las misiones era uno de los más importantes, pues además de que éstas se hallaron en el centro del debate desde la década de los ochenta debido al desprestigio y la corrupción a la que exponían a los militares cuando participaban en ellas, una definición clara de las actividades correspondientes a los militares resultaba fundamental para reforzar o mermar el control civil y democrático de las Fuerzas Armadas, pues como señala Arturo Sotomayor “la discusión sobre el tipo de misiones que se deben desempeñar posee indiscutiblemente una dimensión política, pues alude a la relación que los militares tienen con el Estado”.¹⁷⁸

Muñoz Ledo afirmó que una vez terminada su propuesta, la cual entregaría al presidente el 22 de noviembre de 2000, sería responsabilidad de Fox llevarlas a la práctica mediante decretos o iniciativas de ley. Ninguna de las propuestas que expuso la Comisión fue llevada a cabo ni al inicio ni al final del mandato de Vicente Fox Quesada.

De pronto, se esfumaron las críticas a las Fuerzas Armadas en lo que toca a sus funciones y no se aludió en absoluto a la relación cívico-militar ni a una posible reforma de las Fuerzas Armadas para hacerlas acordes con el escenario democrático que se pregonaba; el presidente electo tan sólo señaló que actualizaría y modernizaría al aparato militar, pero no puntualizó cómo ni a través de qué medios. En realidad tampoco se explicó que significaba para el gobierno entrante “modernizar” a las Fuerzas Armadas, es decir, modernizar podía significar retirarlas de funciones policíacas para centrar su entrenamiento

¹⁷⁷ Ibid., p. 21

¹⁷⁸ Arturo Sotomayor, “Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, p. 58. Consultado en <http://portal.sre.gob.mx/imr/pdf/Sotomayor.pdf>

y su actuación en sus misiones constitucionales o continuar asignando funciones de acuerdo a los retos actuales del Estado.

En cuanto a las misiones de los militares en el combate al narcotráfico, Fox prometió al inicio de su campaña que los militares dejarían de realizar funciones ajenas a su naturaleza, aunque después cambió esta postura y refirió que mientras se lograba profesionalizar a los cuerpos policíacos, las Fuerzas Armadas seguirían combatiendo al narcotráfico. Sin embargo, a lo largo de la administración de Fox y durante la primera mitad del siguiente gobierno estas funciones se intensificaron.

Por otro lado, el presidente también dejó fuera de la discusión aspectos tales como el presupuesto militar, la rendición de cuentas, la justicia militar y el fuero militar, entre otros temas que resultaban asimismo de primordial importancia para la construcción del nuevo régimen que se pretendía renovador de fórmulas democráticas y republicanas.

En su lugar aparecieron los elogios, los discursos orientados a señalar que la “seguridad del país está en buenas manos” y el trato diferenciado (privilegiado) a las Fuerzas Armadas. Como afirma Erubiel Tirado, Vicente Fox pasó “de la temeridad a la inmovilidad política (en el tema de las Fuerzas Armadas)”¹⁷⁹. Y efectivamente, ése fue el escenario en el que se instaló el gobierno del cambio.

En el terreno de la Seguridad Nacional, se habló de reglamentar los servicios de inteligencia, modernizar al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y crear una ley de Seguridad Nacional.

Es importante destacar que el tema de las Fuerzas Armadas era de primordial importancia para la construcción de la agenda del nuevo gobierno, no sólo porque era necesario una redefinición de su papel en la sociedad bajo un contexto democrático, sino también porque sus funciones en los últimos años habían sido modificadas para extenderlas en el ámbito del combate al narcotráfico, problema que gradualmente se fue convirtiendo en una seria

¹⁷⁹ Erubiel Tirado, “Fox: del azul al verde olivo” en revista *Proceso*, no. 1243, 27 de agosto de 2000, p. 24.

amenaza para la estabilidad del país y la viabilidad de las instituciones, pero para cuyo combate las Fuerzas Armadas carecían de atribuciones legales.

Ante tal situación, las Fuerzas Armadas se encontraban frente a otro gran desafío como garantes de la Seguridad Nacional, en la lucha contra el narcotráfico sin un marco legal que sirviera de fundamento para su actuación.

4.2.1. Definición de la política antidrogas del “gobierno del cambio”

Al inicio de su administración, Fox Quesada se encontró con grandes retos en materia de combate al narcotráfico. El negocio del narcotráfico no se redujo a pesar de las políticas adoptadas por gobiernos anteriores; la infiltración en las altas esferas de la política por el narcotráfico y la colusión de la delincuencia organizada con altos mandos militares quedó al descubierto con acontecimientos como la protección que brindaron el general Jesús Gutiérrez Rebollo y el capitán Horacio Montenegro Ortiz, desde la estructura del INCD, al capo Amado Carrillo; el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena y los nexos con el narcotráfico del gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva descubiertos en 1999, entre otros.

Asimismo y derivado de la implementación del *Plan Colombia*, los cárteles mexicanos y el mercado interno de consumo de drogas en México se encontraban en ascenso al ser desplazados los grandes cárteles de Colombia.

Así pues, era preciso que el *Gobierno del Cambio*, diseñara una estrategia efectiva para combatir un problema que en algunas partes del territorio, es decir, ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo desafiaba ya el poder del Estado, pero de forma tal que se lograra de acuerdo a la ley y con los objetivos democráticos a los que aspiraba la nación. La tarea de combatir el narcotráfico no era fácil pues Vicente Fox tenía ante sí como primer reto desarticular las redes de complicidad entre los grupos de narcotraficantes y los representantes del poder político.

En este contexto, era imprescindible definir el papel de las Fuerzas Armadas y decidir continuar con la fórmula ensayada en la administración pasada de involucrar cada vez más a los militares en el combate al narcotráfico

o darle un viraje para convertirlas en unas Fuerzas Armadas de Estado con funciones claramente definidas y sólo en apoyo a las autoridades civiles. La decisión no se tornaba fácil si se toma en cuenta que las corporaciones policíacas no estaban suficientemente capacitadas para combatir un problema que había adquirido grandes alcances en algunas partes del territorio nacional y que mientras se ponían en marcha los programas para su capacitación y profesionalización era necesario enfrentar a la delincuencia organizada, con una fuerza efectiva, a fin de impedir que se convirtiera en un problema de mayor gravedad.

Antes de su arribo a la Presidencia, el presidente Fox definió al narcotráfico sólo como un problema policiaco que debía ser combatido desde instancias policiales altamente capacitadas. El coordinador de su equipo de transición, Francisco Molina Ruiz afirmó que el gobierno de Zedillo lo había definido como un asunto de Seguridad Nacional porque era la única forma en la que se justificaba la participación de los militares en estas tareas, pero que no debía ser considerado de esta manera, pues los narcotraficantes no pretendían desestabilizar al Estado mexicano.¹⁸⁰ Molina consideraba también que era importante la colaboración entre policías y militares, pero “uno auxiliado por otro, no uno sustituyendo a otro, porque entonces trastocamos los fenómenos intrínsecos del origen de cada quien”.¹⁸¹

En este sentido, dentro de sus primeras acciones como presidente, Vicente Fox contemplaba redimensionar el concepto de Seguridad Nacional y regresar a los militares a sus cuarteles. Promesas que no llegaron a concretarse.

El debate sobre la intervención militar en tareas antidrogas se intensificó en distintos ámbitos. Por un lado, la academia, organizaciones no gubernamentales, legisladores y representantes de partidos políticos argumentaron sobre la inconveniencia de conservar la misma estrategia de

¹⁸⁰ Jesús Aranda, “Fox, por desmilitarizar los cuerpos policíacos, dicen Reyes y Molina” en periódico *La Jornada*, 1 de agosto de 2000; Jorge Medellín, “El narco es sólo un problema policiaco” en periódico *El Universal*, 25 de julio de 2000.

¹⁸¹ Alejandro Gutiérrez, *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*, México, Editorial Planeta Mexicana, 2007, p. 180.

sexenios pasados. Las principales críticas que se manifestaron fueron acerca del poder corruptor de los narcotraficantes, la violación de garantías individuales y el abandono o descuido de las tareas correspondientes a los militares. También se denunció la anticonstitucionalidad de las tareas asignadas a las Fuerzas Armadas, así como la falta de controles civiles para llevarlas a cabo.

Por otra parte, se encontraban quienes sostenían que los militares debían permanecer en la lucha antidrogas. Durante la formación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en agosto de 2000, senadores del PRI consideraron que sacar a los militares de la lucha contra el narcotráfico era una perfecta equivocación y que sólo una visión “pueblerina” podía considerar que se trataba simplemente de un problema policiaco.¹⁸² El procurador de Justicia Militar, Rafael Macedo de la Concha, declaró que el tráfico de drogas sí era un asunto de Seguridad Nacional y que sería un error no verlo así.¹⁸³

En el ámbito académico, investigadores como Jorge Chabat y Raúl Benítez Manaut consideraron que ante la ineficacia de la policía en México, la permanencia del Ejército en labores antidrogas era positiva, por lo menos hasta que no se contara con policías capacitados para hacerse cargo de esta tarea.

Pero el filtro que no pasó la propuesta del presidente electo, como veremos más adelante, fue el del gobierno de Estados Unidos, que no estaba dispuesto a permitir que México se sustrajera de su política antidrogas para los países latinoamericanos.

Así pues, Vicente Fox decidió continuar con la estrategia de incluir a los militares en actividades antinarcóticos y a dos días de haber asumido la Presidencia señaló como “ineludible” la misión del Ejército mexicano en la lucha “sin tregua” contra el narcotráfico. Reiteró que los militares continuarían en la lucha contra ese flagelo mientras no existiera un cuerpo policiaco capaz de enfrentarlo. Esta decisión contó con el apoyo total de los nuevos secretarios,

¹⁸² Alejandro Torres, et. al. “Los cambios en seguridad no afectarán sus bases: Santos” en periódico *El Universal*, 2 de agosto de 2000.

¹⁸³ Alejandro Medellín, “Piden fortalecer la soberanía nacional” en periódico *El Universal*, 29 de julio de 2000.

de la Defensa Nacional, Clemente Vega García y de Marina, Marco Antonio Peyrot González, quienes prometieron “apoyo total a las decisiones políticas que adopte el gobierno”.¹⁸⁴

Posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) se estableció la redefinición de la concepción de seguridad, que planteaba entre sus metas velar por la integridad física de la población y las instituciones con un carácter preventivo. Lo anterior suponía también la redefinición de funciones que correspondían a las instituciones encargadas de la seguridad, con el fin de evitar su uso distorsionado y para que estuvieran en concordancia con la visión amplia de la Seguridad Nacional.

En lo que toca a las Fuerzas Armadas el PND estableció: “las medidas preventivas en defensa del interés vital de la nación; de la independencia, de la soberanía, de la integridad territorial, entendiendo ésta en su sentido más amplio como la masa continental, las aguas interiores, el mar territorial, el espacio aéreo, el subsuelo y los recursos naturales, incluyendo aquellos de la Zona Económica Exclusiva. Al mismo tiempo, coadyuvarán en el fortalecimiento del Estado de Derecho, combatiendo el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada y apoyando a la población civil en caso de desastre. La medición de los resultados se podrá hacer a partir de las estadísticas de los operativos de destrucción de cultivo de enervantes, el aseguramiento de psicotrópicos y de la opinión de la población civil en caso de desastres”.¹⁸⁵

Como se puede apreciar se conservaron las misiones tradicionales del instituto armado, pero se insistió también en sus funciones policíacas y de combate al narcotráfico.

Sin embargo, nada se mencionó acerca de dar un enfoque preventivo y no sólo represivo al problema del narcotráfico ni la forma específica en que estarían involucrados los militares en esta tarea. Tampoco sucedió así cuando se dio a conocer el Programa Nacional contra las Drogas (2001-2006), en el

¹⁸⁴ Jorge Medellín, “Destaca VFQ la tarea de las Fuerzas Armadas” en periódico *El Universal*, 3 de diciembre de 2000 y José Luis Ruiz, “El Ejército, uno de los pilares del Estado mexicano: Fox” en periódico *El Universal*, 20 de febrero de 2001.

¹⁸⁵ Vicente Fox Quesada, *Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)*, p. 135.

que Fox mencionó que la guerra contra el narcotráfico era una guerra con varios frentes y el secretario de la Defensa, Vega García, adelantó que soldados y marinos serían más exigidos en esta lucha.¹⁸⁶

En cuanto a los derechos humanos, se omitió hablar de las graves acusaciones y de los hechos de corrupción en los que estuvieron implicados militares, incluso de alto rango. ¿Mecanismos de rendición de cuentas? Fox habló de ellos de forma genérica, pero nada en concreto que supusiera la modificación del modelo para el control de las drogas, en aras de un mayor control civil.

Tampoco hubo un análisis acerca de qué tan preparadas estaban las Fuerzas Armadas para dedicarse a labores antidrogas, no sólo en el ámbito del respeto a los derechos humanos, sino también en el aspecto material, económico y de inteligencia e investigación.

Asimismo, a pesar de que el PND estableció que las verdaderas amenazas a las instituciones y a la Seguridad Nacional las representaban “la pobreza, la desigualdad (...) y la delincuencia organizada y el tráfico de drogas” no se plantearon cuáles serían los mecanismos para proteger a las Fuerzas Armadas ante el poder corruptor y la capacidad de violencia provenientes del narcotráfico.

¿En realidad estaban las Fuerzas Armadas preparadas para emprender un combate frontal contra el narcotráfico? ¿Estaban previstos los riesgos a las Fuerzas Armadas como institución? ¿Había una misión definida y posible? ¿Contaba el gobierno federal con un plan estratégico para combatir un problema de alcances hemisféricos?

4.2.1.1. El factor Estados Unidos

La frontera México-Estados Unidos es una de las más importantes en el mundo, por su distancia y por la gran cantidad de relaciones que existen entre ambos países. La gran asimetría que existe en materia económica y la

¹⁸⁶ Gustavo Castillo y Juan Manuel Venegas. “Aplicarán una política de Estado en el combate al narco y delitos conexos” en periódico *La Jornada*, 5 de noviembre de 2002.

percepción de la frontera mexicana como una amenaza a la Seguridad Nacional estadounidense son factores que han permitido que Estados Unidos intervenga en diversos aspectos de la política interna de México, tal es el caso de la Seguridad Nacional.

En 1986, el presidente estadounidense Ronald Reagan consideró el tráfico de drogas como un asunto de Seguridad Nacional y anunció que centraría su política antidrogas en tres aspectos fundamentales: 1) un incremento en los fondos, 2) una orientación externa del combate y 3) la incorporación de los militares en esa guerra. Un año después, México haciendo eco de la decisión de Washington estableció en la Agenda de Riesgos de Seguridad Nacional que el narcotráfico era una de las principales amenazas.

Ahora bien, el investigador Luis Astorga señala que “Entre las seis áreas principales que forman parte del esquema de “baja intensidad” que implementa Estados Unidos en países como México se encuentran las operaciones antidrogas. Allí se prevé el uso de recursos militares para evitar la introducción de drogas en Estados Unidos y para atacar y destruir las fuentes de abastecimiento en otros países”.¹⁸⁷

Estos dos aspectos son fundamentales para entender cómo Washington ha intervenido en la política de Seguridad Nacional para que en México se considere al narcotráfico como una de las más importantes amenazas y que en ésta participen los militares.

Asimismo, como se señaló en el capítulo anterior, el paquete de rescate de la economía mexicana hecho por la administración de William Clinton y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fueron dos acontecimientos, ambos en la década de los noventa, que reforzaron aún más las relaciones. A partir de entonces, Estados Unidos tuvo una participación activa para que México impulsara la política de combate al narcotráfico centrada en las Fuerzas Armadas. Dos de los principales promotores fueron William Perry y Barry McCaffrey, entonces secretario de Defensa y Jefe del Comando Sur, respectivamente. A través del Grupo de Alto Contacto, se

¹⁸⁷ Luis Astorga, *op. cit.*, p. 15

sostuvieron reuniones en las que Estados Unidos insistió en estrechar el vínculo militar con México para enfrentar los problemas que amenazaban la seguridad de ambas naciones y darle más funciones a las Fuerzas Armadas Mexicanas en el interior.

A finales del sexenio de Ernesto Zedillo, el zar antidrogas de Estados Unidos, Barry McCaffrey anunció el inicio de una nueva era en las relaciones con México debido a la puesta en marcha de la estrategia denominada *Sellamiento de las Fronteras* que consistió en la utilización de alta tecnología para evitar el ingreso de drogas a territorio estadounidense.¹⁸⁸

El objetivo de esas nuevas relaciones consistía en establecer el tercer vínculo (el militar), para lo cual Washington trabajaba en cinco áreas de cooperación: modernización de equipo militar, de equipo para la lucha contra el tráfico de drogas y de dispositivos para vigilar los espacios aéreo y naval, además de intercambio en instrucción de cuadros y programas de auxilio a la población civil.¹⁸⁹

Por otra parte, Estados Unidos ejerció gran presión a nuestro país, con el argumento de que no se tomaban acciones decisivas en contra de la corrupción que permeaba las corporaciones policiacas. Dicha presión obtuvo resultados en México, con la incorporación del personal militar en instituciones civiles de seguridad: en 1996 se nombró al general Jesús Gutiérrez Rebollo al frente del Instituto Nacional Contra las Drogas (INCD) y al general Tito Valencia Ortiz como jefe del Centro de Planeación contra las Drogas (Cendro), organismos que habían sido recientemente creados, como una medida temporal para sanear a la policía, pero que significaron una intervención militar más acentuada en el combate al narcotráfico,

Otros aspectos que destacan en la política antinarcóticos de México, como producto de la cooperación binacional, son la creación de fuerzas especiales aeromóviles y anfibas, la reestructuración de la organización territorial militar y la adquisición de naves y armamento para operaciones

¹⁸⁸, Gonzalo Egremy, et.al., “Nueva era en la relación México-EU: McCaffrey” en periódico *El Universal*, 11 de febrero de 2000.

¹⁸⁹ Javier Ibarrola, *op. cit.*, p. 98.

especiales.¹⁹⁰ En este contexto, el entrenamiento y la transferencia de armas desempeñaron un papel fundamental para que México apoyara progresivamente su combate al narcotráfico en las Fuerzas Armadas.

En 1997, la relación México-Estados Unidos se vio empañada por la detención del zar antidrogas Jesús Gutiérrez Rebollo, acusado de ser colaborador del narcotraficante Amado Carrillo Fuentes, lo que nuevamente despertó la desconfianza estadounidense y puso a México al borde de no obtener la certificación que cada año realizaba Estados Unidos y más aún en una situación de vulnerabilidad, ante la exposición de violencia de las instituciones de seguridad, que orilló al gobierno mexicano a ceder a los pedidos de nuestro vecino, tales como extradiciones, sobrevuelos en el espacio aéreo mexicano y una mayor cooperación en el ámbito militar de ambos países.¹⁹¹ Así terminó la administración de Ernesto Zedillo.

Posteriormente, a la llegada de Vicente Fox a la presidencia, la desconfianza de Washington debido a la corrupción mexicana representó uno de los más grandes desafíos para su gobierno. Sin embargo, en México también se empezaba a reclamar que el gobierno de Estados Unidos presionara a los países latinoamericanos con el proceso de certificación cuando ellos también eran parte del problema al ser el principal consumidor de drogas y permitir el tráfico de armas hacia nuestro país.

El bono democrático del nuevo mandatario permitió a su administración acercamientos con la administración de George Bush, lo cual influyó en la suspensión del proceso de certificación estadounidense y en la celebración de encuentros informales para incrementar la seguridad fronteriza y discutir sobre cuestiones migratorias, con lo que se intentó también lo que se llamó “desnarcotizar” la relación.

No obstante, ante la falta de una política de seguridad definida en México, un mayor acercamiento con Estados Unidos significó para nuestro país la adopción de su agenda de Seguridad Nacional que, entre otras cosas,

¹⁹⁰Jorge Luis Sierra, *Siempre cerca, siempre lejos: Las Fuerzas Armadas en México*, México, Editorial Quimera, 2000, p. 228.

¹⁹¹ Abelardo Rodríguez, *La urgente seguridad democrática*, México, Taurus, 2008, pp. 191-192.

contemplaba considerar al narcotráfico como la mayor amenaza e incluir a las Fuerzas Armadas en su combate, frente a lo cual el gobierno mexicano no encontró otra opción, sobre todo porque el problema al interior adquiriría cada vez mayores dimensiones y la única institución capaz de enfrentarlo eran las Fuerzas Armadas.

En la octava reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) realizada en agosto de 2000 en México, los colaboradores del presidente electo Vicente Fox, Francisco Molina Ruiz y José Luis Reyes mantuvieron una reunión privada con funcionarios estadounidenses, entre ellos el zar antidrogas Barry McCaffrey, ante quienes se comprometieron a mantener a los militares en el combate a las drogas y a reforzar su intervención con programas de entrenamiento¹⁹².

En efecto, la asistencia en seguridad de Estados Unidos a México, a través del entrenamiento y la ayuda militar, ocupó un papel preponderante en los siguientes años:

AYUDA MILITAR DE ESTADOS UNIDOS A MÉXICO						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Asistencia militar (millones de dólares)	53.1	78.1	57.6	89.1	52.8	77.4
Educación y entrenamiento militar (miles de dólares)	----	33, 050	4, 714	29, 295	31, 248	28, 340
Sección 1004, asistencia contra las drogas	-----	14, 848	13, 655	10, 493	9, 650	10, 250
Control Internacional de narcóticos y fortalecimiento de la Ley.	-----	944	1250	1275	1253	8

Fuente: Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores), Atlas de la seguridad y la defensa de México, 2009, Colectivo de Análisis y Seguridad con Democracia, A. C., México, 2009, pp. 381-382.

¹⁹² Georgina Saldierma, et.al. “Necesaria, cooperación bilateral en el combate al tráfico de drogas” en periódico *La Jornada*, 9 de agosto de 2000; Jorge Medellín, y José Luis Ruiz, “Seguirá Ejército en lucha antinarco” en periódico *El Universal*, 9 de agosto de 2000.

Las presiones al gobierno mexicano no cesaron y Estados Unidos realizó diversas advertencias a lo largo de la administración, en el sentido de que a pesar de los esfuerzos, México se encontraba en una espiral de creciente violencia, frente a la cual estaban dispuestos a cooperar.

4.2.2. Sedena y Semar responden al llamado de la Presidencia

Para la Sedena no había discusión, el narcotráfico era ya una de sus funciones fundamentales, así lo señalaron en su resumen informativo de labores correspondiente al periodo 1994-2000. La dependencia dejó en claro que el problema del narcotráfico constituye un asunto de Seguridad Nacional y, por ende, una de las actividades de esa Secretaría. En el mismo informe se destacó que para llevar adelante el combate a las drogas se crearon tres regiones aéreas y cuatro nuevas zonas militares ubicadas estratégicamente.¹⁹³

Además, en marzo de 2000, en un informe de la Oficina para el Control de Drogas del gobierno de Estados Unidos se dio a conocer la creación de la Sección Séptima del Ejército Mexicano, “la cual será responsable directa de brindar todo el apoyo a los elementos de otras instituciones encargadas de combatir a los poderosos cárteles de la droga”.¹⁹⁴ De esta sección dependen los Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales (Ganfes), así como los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (Gafes), mismos que fueron parte de la estructuración del Ejército Mexicano llevada a cabo en 1998. Para el año 2000 existían 124 Gafes y 36 Ganfes.¹⁹⁵

A partir del periodo presidencial de Vicente Fox, Gerardo Clemente Vega García realizó distintos llamados a lo largo del sexenio para radicalizar el combate a las drogas y reconoció que la tarea de vencer al “enemigo” exigiría

¹⁹³ Jorge Medellín, “Combate al narco, básico para la Sedena” en periódico *El Universal*, 19 de noviembre de 2000.

¹⁹⁴ José Luis Ruiz, “Crean Fuerzas Armadas unidad antinarco, revelan” en periódico *El Universal*, 19 de marzo de 2000.

¹⁹⁵ Alejandro Medellín, “Busca SDN intensificar lucha antidrogas” en periódico *El Universal*, 31 de mayo de 2000.

más soldados y marinos.¹⁹⁶ De acuerdo con información de la Sedena, al menos 30 mil efectivos de los 182 mil del Ejército Mexicano participaban contra el narco.¹⁹⁷

Asimismo otro de los discursos en los que insistió el secretario de la Defensa fue que las tareas que realizan contra la producción y tráfico de enervantes en México son por mandato constitucional y se sustentan en las disposiciones constitucionales para salvaguardar la seguridad interior.¹⁹⁸

En cuanto a la Marina, la situación no difirió en mucho a la del Ejército. A mediados de 2002 presentaron al Presidente Fox un informe acerca de sus avances en la lucha contra el narcotráfico, en el que el Secretario de Marina, Marco Antonio Peyrot González afirmó que se habían utilizado de manera eficiente unidades de superficie, aeronaves, aeronavales y de infantería en contra del tráfico de drogas, además de que incluyó cifras de las cantidades de estupefacientes decomisadas por los marinos.¹⁹⁹

Sin embargo, semanas después el mismo Secretario alertó sobre la reducción de sus actividades sólo a las “prioritarias” como las acciones de intercepción de narcotraficantes, debido a la falta de recursos económicos.²⁰⁰

Posteriormente, a poco más de un año de que finalizara el sexenio, insistió que colocar a las Fuerzas Armadas al frente del crimen no era la solución, pues “en ningún país las Fuerzas Armadas han tenido éxito en esto, en primer lugar no estamos preparados para la investigación; en segundo lugar, no estamos preparados para operaciones policiacas; en tercero, ninguna ley del mundo lo permite y sobre todo, la nación invierte en nosotros bastante para la defensa y la disuasión”.²⁰¹

¹⁹⁶ Gustavo Castillo, y Juan Manuel Venegas. “Aplicarán una política de Estado en el combate al narco y delitos conexos” en periódico *La Jornada*, 5 de noviembre de 2002; Jorge Medellín y Carlos Avilés. “Urge la SDN a radicalizar lucha contra narcotráfico” en periódico *El Universal*, 5 de noviembre de 2002.

¹⁹⁷ José Luis Ruiz, “Liderará Ejército lucha a narco” en periódico *El Universal*, 20 de febrero de 2001.

¹⁹⁸ Jorge Herrera, “Defienden labor del Ejército” en periódico *El Universal*, 15 de septiembre de 2002.

¹⁹⁹ Carlos Benavides, “Destaca Marina acciones antinarco” en periódico *El Universal*, 27 de junio de 2002.

²⁰⁰ Carlos Avilés, “Baja actividad de la Marina por carencias económicas” en periódico *El Universal*, 23 de julio de 2002.

²⁰¹ Alejandro Medellín, “Peyrot: error, que Ejército combata a la delincuencia” en periódico *El Universal*, 26 de mayo de 2005.

Las palabras del secretario de Marina reflejan la inconformidad de algunos sectores al interior de las Fuerzas Armadas que no están totalmente de acuerdo con sus labores contra el crimen organizado.

Aún así entre las autoridades militares y las civiles se llevó a cabo un acuerdo tácito acerca de la militarización de la lucha contra el narcotráfico, donde se aceptó que era la única opción para enfrentar este grave problema. Empero, no se establecieron cuáles serían las modalidades de su intervención, ni la temporalidad de este tipo de acciones, así como los indicadores que permitieran medir la eficacia de sus actividades.

A continuación, el número de efectivos militares que participaron en el combate al narcotráfico durante el sexenio foxista:

Secretaría de la Defensa Nacional

ANO	NÚMERO DE EFECTIVOS
2000	30, 000
2001	30, 000
2002	30, 000
2003	30, 000
2004	30, 000
2005	30, 000
2006	30, 000

Fuente: Respuesta a solicitud de acceso a la información con No. de folio 0000700168109 de fecha 14 de noviembre de 2009.

En relación a los marinos, la Secretaria de la Marina informó que “(...) no se tiene un número específico de elementos por año para la lucha contra el narcotráfico, ya que todo el personal que se encuentra activo en esta institución participa en ella.”²⁰²

Como se puede observar los militares respondieron al llamado de la Presidencia para hacer frente a la lucha contra el narcotráfico, pero a cambio de ello siguieron conservando sus privilegios (ausencia de rendición de

²⁰² Solicitud de acceso a la información con número de folio 0001300043409, de fecha 4 de noviembre de 2009.

cuentas, fuero militar) y aún aumentándolos como es el caso de la asignación de presupuesto:

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (MILLONES DE DÓLARES)	
2000	1, 943
2001	2, 141
2002	2, 162
2003	2, 174
2004	2, 222
2005	2, 286
2006	2, 479

Fuente: Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, 2009, Colectivo de Análisis y Seguridad con Democracia, A. C., México, 2009, p. 264.

SECRETARÍA DE MARINA (MILLONES DE DÓLARES)	
2000	759
2001	848
2002	811
2003	848
2004	808
2005	822
2006	873

Fuente: Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, 2009, Colectivo de Análisis y Seguridad con Democracia, A. C., México, 2009, pp. 264.

4.2.3. La militarización de las instituciones de Seguridad Pública

Durante la toma de posesión del general Rafael Macedo de la Concha como procurador general de la República, misma que fue posible gracias a la

ratificación de los senadores del PRI y del PAN²⁰³, el general aseguró que la PGR no se militarizaría. Sin embargo, a dos meses de su toma de posesión, “ya eran 14 los generales adscritos a la PGR. Entre ellos el titular del Cendro, Carlos Fernando Luque, y el general Carlos Demetrio Gaytán, coordinador de operaciones de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS). Además, fueron nombrados para otros puestos, tenientes coroneles, coroneles, capitanes y almirantes”²⁰⁴.

Su nombramiento fue motivo de varias protestas por parte de los defensores de derechos humanos como *Amnistía Internacional* o la organización no gubernamental *Todos los derechos para todos*, que veían un peligro para la vida democrática en la militarización de las instancias civiles de procuración de justicia. Por su parte, algunos abogados consideraron que se corría el riesgo de ocultamiento de información o falta de voluntad para compartirla, así como la violación de derechos humanos y la militarización de la PGR.²⁰⁵

Macedo de la Concha afirmó que había pedido licencia y que asumía su nueva responsabilidad no como militar, sino como ciudadano y profesional del derecho.²⁰⁶ Asimismo rechazó que la PGR fuera a militarizarse con su llegada. Agregó que ni la FEADS ni la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) estarían al mando de militares; aseguró que su gente de confianza ocuparía puestos secundarios.²⁰⁷ Sin embargo, su nombramiento fue fundamental para lograr la consolidación de la militarización, pues con Macedo de la Concha llegaron a la PGR 227 militares, 20 de los cuales ocuparon cargos de mando.²⁰⁸

²⁰³ Macedo de la Concha fue ratificado por el Senado el 7 de diciembre de 2000, con 93 votos a favor, del PAN, el PRI y el PVEM, y con 15 en contra del PRD.

²⁰⁴ Luis Astorga, *op.cit.*, p. 64.

²⁰⁵ Ricardo Ravelo, “Militares en tareas de seguridad y justicia: de fracaso en fracaso” en revista *Proceso*, No. 1258, 10 de diciembre de 2000.

²⁰⁶ José Gil y Víctor Ballinas. “Rafael Macedo de la Concha fue ratificado como titular de la PGR” en periódico *La Jornada*, 8 de diciembre de 2000.

²⁰⁷ Luis Astorga, *op. cit.*, p. 67.

²⁰⁸ Alejandro Gutiérrez, *op.cit.*, p. 205.

El militar sabía muy bien la dimensión del reto al que se enfrentaba, pues como procurador de justicia militar reconoció que el crimen había rebasado las estructuras de seguridad pública y que el narco había permeado a personal de la Sedena.²⁰⁹ Sin embargo, se dijo convencido de que el Ejército y la PGR pueden derrotar a ese cáncer que es el tráfico de drogas.²¹⁰

4.2.4. Más funciones antinarcóticos a los militares

Durante la administración de Vicente Fox las labores de los militares en el combate al tráfico de drogas se intensificaron, debido a las insuficiencias de las instituciones encargadas de esta actividad. A pesar de que constitucionalmente, las Fuerzas Armadas no tienen asignadas este tipo de funciones y que según las tesis dictadas por la SCJN en 1996, el Ejército, la Fuerza Aérea Mexicana y la Marina-Armada de México sólo pueden actuar a petición y en apoyo a las autoridades civiles, lo cierto es que en algunos casos han llegado a reemplazarlas. En lo que se refiere al narcotráfico, en la práctica, las Fuerzas Armadas tienen el control de este combate.

Por ejemplo, desde el inicio del gobierno foxista, las principales investigaciones sobre las estructuras de mando de las organizaciones del narco se realizaron a través de las secciones segunda y séptima del Estado Mayor de la Defensa con lo que lograron la captura de alrededor de 40 narcotraficantes en los primeros años del sexenio.²¹¹

La PGR no fue la única dependencia con deficiencias para cumplir con sus funciones, lo mismo sucedió en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) que ante la falta de presupuesto para contratar agentes policiacos, recurrió al

²⁰⁹ Rebeca Jiménez, “Permea el narco a militares, dice Rafael Macedo” en periódico *El Universal*, 6 de octubre de 1999.

²¹⁰ Alejandro Medellín y Mario Torres. “SDN y PGR pueden con el narco” en periódico *El Universal*, 20 de mayo de 2000.

²¹¹ Alejandro Gutiérrez, *op. cit.*, p. 206.

préstamo de 826 militares que fueron integrados a la PFP en junio del año 2002, con lo que el número de militares en esta corporación llegó a 5350.²¹²

La promesa hecha desde gobiernos anteriores fue que una vez que las policías del país estuviesen depuradas de sus malos elementos y debidamente capacitadas, los militares regresarían a sus cuarteles, empero nunca se señalaron plazos y después de varios años eso no ha sucedido.

Asimismo, las Fuerzas Armadas adquirieron funciones en el ámbito de combate al narcotráfico que nunca antes habían detentado, lo que se justificó por el gobierno federal por la magnitud que había adquirido el problema hasta convertirse en un problema de Seguridad Nacional, por los alarmantes índices de violencia, la incapacidad e insuficiencia material, humana y económica de las instituciones dedicadas a realizar estas funciones y por la grave corrupción que existía al interior de las mismas.

En el caso de la PGR, Rafael Macedo de la Concha declaró que había recibido una institución vacía, deteriorada y corrupta. Pero que para reestructurarla se daba un plazo de tres años, a fin de tener una estructura idónea de procuración de justicia y seis años para dejar una institución sana.²¹³ Obviamente, la reestructuración y los buenos propósitos implicaban asignar algunas de sus funciones a las Fuerzas Armadas, mientras duraba el referido proceso.

Las principales misiones que desempeñaron las Fuerzas Armadas en el sexenio de Vicente Fox fueron intercepción de drogas, destrucción de pistas clandestinas de aterrizaje, labores de inteligencia, captura de narcotraficantes, cateos, vigilancia en centros penitenciarios y operativos en algunos estados de la República en donde en la mayoría de los casos reemplazaron a los policías estatales y municipales y, en general, a las autoridades civiles encargadas de la seguridad.

²¹² Carlos Benavides, "Envían a la PFP más militares para enfrentar la delincuencia" en periódico *El Universal*, 26 de junio de 2002.

²¹³ "Corrupción y seguridad nacional" en *Milenio Semanal*, 16 de enero de 2001. Citado en Luis Astorga, *op. cit.*, p.68.

4.2.4.1. Erradicación e intercepción de drogas

Desde el sexenio de Ernesto Zedillo, el concepto de intercepción de drogas experimentó modificaciones sustanciales, al ser extendido a los tres ámbitos geográficos: terrestre, anfibio y aéreo. Las actividades de intercepción en las tres armas quedaron encuadradas en lo que se denominó *Directiva Azteca*, de la cual surgió la *Operación Sellamiento*,²¹⁴ cuyo objetivo era evitar que el territorio mexicano sirviera como ruta para el tráfico de estupefacientes.

Según información de la PGR, la Operación Sellamiento se basó en la coordinación entre instituciones, aunque en realidad, como lo reconoció el procurador Jorge Madrazo al final del sexenio de Ernesto Zedillo, ante la falta de tecnología para efectuar operaciones de localización e intercepción “se sigue dependiendo del intercambio de información con las agencias antinarcóticos de Estados Unidos, pero sobre todo del trabajo que realiza la Armada de México en las costas del Pacífico y península de Yucatán”.²¹⁵

En febrero de 2000, el subprocurador general de la República, Alfonso Navarrete Prida, anunció que debido a su reestructuración, la PGR dejaría de participar en operaciones aéreas y marítimas de intercepción de drogas, las cuales estarían a partir de entonces a cargo de la Fuerza Aérea Mexicana y de la Armada de México²¹⁶.

Con Vicente Fox al frente de la Presidencia y derivado de la Estrategia para el Combate Integral contra las Drogas se reforzaron las líneas de acción enfocadas a la erradicación e intercepción (terrestre, aérea y anfibia) a través de las siguientes acciones: localización de zonas de cultivo a través de reconocimientos aéreos y satelitales (Ejército); desplazamiento de aeronaves equipadas con radares aire-aire y marítimo, así como sensor electro óptico y sistemas de comunicación satelital (Fuerza Aérea Mexicana) y despliegue de

²¹⁴ Jorge Medellín, “Con EZP, cambios radicales en la milicia” en periódico *El Universal*, 3 de septiembre de 2000.

²¹⁵ Jorge Medellín, “Depende PGR de EU en lucha contra narco” en periódico *El Universal*, 24 de septiembre de 2000.

²¹⁶ Patricia Zugadey y Jorge Medellín. “Deja PGR vigilancia aérea y marítima” en periódico *El Universal*, 21 de febrero de 2001.

elementos para vigilar las vías de comunicación terrestres y marítimas (Armada).²¹⁷

Como se puede observar, ante las deficiencias de la PGR, las Fuerzas Armadas asumieron estas tareas también, pero no como auxiliares sino al frente de las mismas.

Por ejemplo, la Sedena, encabezó la lista de dependencias federales que más droga decomisaron, gracias a que, de acuerdo con el Secretario de la Defensa Nacional, general Ricardo Vega García, se destinaron cada año para esta tarea 30 mil efectivos, cifra “que se incrementa en los meses de alta incidencia, hasta alcanzar un número de 42 mil o 43 mil efectivos, 852 vehículos terrestres, 251 embarcaciones, 271 binomios canófilos y 88 aeronaves.”²¹⁸

Como se puede apreciar a continuación, esta labor estuvo prácticamente a cargo de las Fuerzas Armadas²¹⁹:

ERRADICACIÓN E INTERCEPCIÒN DE DROGA				
AÑO	DEPENDENCIA	MARIHUANA	COCAÍNA	VEHÍCULOS
2000	SDN	63.5%	13.8%	24.7%
	SM	2.1%	3.8%	1.6%
	TOTAL	65.6%	17.6%	24.3%
2001	SDN	72.5%	21.3%	32.7%
	SM	2.0%	64.3%	1.7%
	TOTAL	74.5%	85.6%	34.4%
2002	SDN	75.1%	45.2%	47.3%
	SM	3.5%	24.6%	2.8%
	TOTAL	78.6%	69.8%	50.1%
2003	SDN	86.8%	37.5%	58.4%
	SM	2.0%	49.7%	2.5%
	TOTAL	88.8%	87.2%	60.9%
2004	SDN	80.9%	26.9%	43.8%
	SM	0.5%	54.5%	1.5%
	TOTAL	81.4%	81.4%	45.3%

²¹⁷ Carlos Avilés, “Ejército, al frente del combate antidrogas” en periódico *El Universal*, 11 de marzo de 2002.

²¹⁸ Elvira Vargas, “Anuncia Fox que planteará fuerte alza de recursos para combatir el delito” en periódico *La Jornada*, 6 de julio de 2004; Carlos Avilés, “El Ejército evitó tráfico de droga por 257 mddd” en periódico *El Universal*, 6 de julio de 2004.

²¹⁹ El cuadro muestra el porcentaje de droga decomisada (cocaína y marihuana), así como vehículos utilizados para el tráfico de drogas, a cargo de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina.

ERRADICACIÓN E INTERCEPCIÓN DE DROGA				
AÑO	DEPENDENCIA	MARIHUANA	COCAÍNA	VEHÍCULOS
2005	SDN	91.6%	30.1%	45.8%
	SM	0.7%	68.6%	2.1%
	TOTAL	92.3%	98.7%	47.9%
2006	SDN	92.7%	33.8%	91.6%
	SM	1.7%	50.7%	5.1%
	TOTAL	94.4%	84.5%	96.7%

Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo del Sexto Informe de Gobierno 2006, p. 578.

4.2.4.2. Captura

A principios de 2002, ante los altos índices de violencia, el presidente Vicente Fox ordenó la creación de las fuerzas de tarea para combatir el narcotráfico, la guerrilla, el terrorismo, los secuestros y la delincuencia organizada. Estos grupos estarían integrados por funcionarios de nivel ejecutivo y operativo de las Fuerzas Armadas, SSP, PGR y demás dependencias del Gabinete de Orden y Respeto. El objetivo, de acuerdo con un documento de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, era lograr la coordinación entre las dependencias del Gabinete de Orden y Respeto para hacer frente a situaciones de riesgo particulares.²²⁰

En congruencia con las nuevas misiones asignadas a los militares, la Secretaría de la Defensa Nacional estableció en su Estrategia para el Combate Integral de las Drogas, además de la erradicación e intercepción de estupefacientes (que eran las funciones que realizaban regularmente), una línea de acción dedicada exclusivamente al “combate al crimen organizado”. En todos estos casos, fue la PGR y no el Ejército mexicano quien apoyó en las acciones de combate al narco.²²¹

Derivado de esta línea de acción, el Ejército Mexicano logró la detención de delincuentes como Óscar Malherbe de León, operador del cártel del Golfo; Carlos Colín Padilla, del cártel de Juárez, Jesús Labra Avilés, del cártel de Tijuana; Gilberto García Mena, *El June*, del cártel del Golfo; Ramón Magaña, *El*

²²⁰ Carlos Benavides, “Integró Fox cuerpos de tarea anticrimen” en periódico *El Universal*, 25 de enero de 2002.

²²¹ Carlos Avilés, “Ejército, al frente del combate antidrogas” en periódico *El Universal*, 11 de marzo de 2002.

Metro, del cártel de Juárez, Benjamín Arellano Félix y Albino Quintero Meraz, del cártel de Tijuana y Osiel Cárdenas, jefe del cártel del Golfo. A finales del año 2002, en sus Conclusiones Preliminares sobre las operaciones contra el narcotráfico, la Sedena calificó su labor en este rubro como altamente satisfactoria.²²²

Otra de las funciones asignadas a las Fuerzas Armadas, dentro de la SSP, fueron aquellas realizadas por el Grupo de Operaciones Especiales (Gopes), un grupo altamente capacitado, cuya selección meticulosa se había apegado a parámetros internacionales y de profesionalización policiaca. Según Gertz Manero, el Gopes está conformado por 87 elementos divididos en células de 8 a 12 integrantes y tienen como mandato principal participar en “operaciones contra el narcotráfico, terrorismo, contrabando, así como el combate a la delincuencia organizada (...) y en apoyo a las órdenes de presentación y aprehensión”. En 2004 se reveló que los militares que integran este grupo también viajaban armados y de incógnitos en vuelos comerciales hacia Estados Unidos.²²³

En la siguiente tabla se puede observar la participación de las Fuerzas Armadas en el rubro de captura:

CAPTURA			
AÑO	SEDENA	SEMAR	TOTAL
2000	17.4%	0.95%	18.35%
2001	19%	1.06%	20.06%
2002	28.3%	1.4%	29.7%
2003	30%	0.92%	30.92%
2004	12.4%	0.37%	12.77%
2005	9.7%	0.52%	10.22%
2006	16.5%	1.04%	17.54%

Fuente: Elaboración propia a partir del Anexo del Sexto Informe de Gobierno 2006, p. 578.

²²² Jorge Medellín, “Altamente satisfactorios los aseguramientos: SDN”, en periódico *El Universal*, 6 de enero de 2003.

²²³ Jorge Medellín, “Vigilan militares los vuelos a EU” en periódico *El Universal*, 16 de enero de 2004.

4.2.4.3. Inteligencia

En el ámbito de la inteligencia, las Fuerzas Armadas ocuparon un papel preponderante, a través de la Sección Segunda, ante la incapacidad de las instancias civiles para llevar a cabo esta actividad. Gran parte de los operativos exitosos en contra de narcotraficantes se debió al uso de sistemas de inteligencia militares, además de que en las áreas de inteligencia antinarco de la PGR predominaron mandos con formación castrense.²²⁴

Según la Sedena, los sistemas de inteligencia del Ejército fueron empleados “para identificar y actuar en contra de las organizaciones criminales y grupos locales que refaccionan, transportan y comercializan el enervante”²²⁵

El director de la FEADS, Gral. Carlos Demetrio Gaytán Ochoa, reconoció que para lograr estructurar un combate frontal contra el crimen organizado era necesario contar con el apoyo de la inteligencia militar²²⁶, pues en el caso de los Gafes gracias a éstos se habían podido culminar los trabajos de investigación y análisis con una estrategia para evitar actos de corrupción, fugas de información y el fracaso de las operaciones²²⁷. Además, los Gafes del Ejército Mexicano se convirtieron en la punta de lanza de la UEDO y “asumieron el control de las más delicadas e importantes operaciones contra el narcotráfico, que incluye(ron) labores de inteligencia, interceptación antidrogas y operaciones de captura.”²²⁸

Gaytán Ochoa aceptó que los organismos de inteligencia civil no fueron suficientes para enfrentar a los cárteles de la droga y a los grupos de delincuencia organizada, y que por ello se dio mayor presencia a las Fuerzas Armadas para que con base en la inteligencia militar, el Gobierno Federal hiciera posible un combate frontal contra el crimen organizado.²²⁹

²²⁴ Carlos Avilés, “Ejército, al frente de combate antidrogas” en periódico *El Universal*, 11 de marzo de 2002.

²²⁵ Ibidem.

²²⁶ Jorge Medellín, “Apoyan lucha militar antinarco” en periódico *El Universal*, 6 de septiembre de 2001.

²²⁷ Jorge Medellín, “Usan fuerzas de elite en lucha anticrimen” en periódico *El Universal*, 24 de febrero de 2003.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ Jorge Medellín, “Defienden apoyo militar a la PGR” en periódico *El Universal*, 6 de septiembre de 2003.

De hecho, según el analista en temas militares Jorge Luis Sierra, las fuerzas especiales del Ejército Mexicano, los Gafes y los Ganfes, no sólo encabezan la lucha antidrogas, sino que además recaban información de inteligencia relacionada con otros delitos.

Sierra señala que las Fuerzas Armadas sumaron en la administración de Fox más misiones de alto impacto a sus planes estratégicos que antes contemplaban sólo el resguardo de la seguridad interior, la lucha antidrogas, el apoyo a la población en caso de desastres y la labor social. Ahora, también se dedican a actividades como la vigilancia de grupos armados, de extranjeros en el país, de organizaciones políticas y de bandas del crimen organizado.²³⁰

Lo anterior nos indica que las Fuerzas Armadas no sólo sustituyeron las funciones de inteligencia de las autoridades civiles en lo que se refiere al narcotráfico, sino que también en relación con otros delitos, lo que de igual forma quedó de manifiesto en 2003 cuando se anunció la transformación del Cendro de la PGR, instancia en la que colaboraba personal del Ejército, Fuerza Aérea Mexicana, Armada, PFP y Cisen, en el Centro Nacional de Planeación e Inteligencia (Cenapi), un organismo de inteligencia que se dedicaría no sólo a combatir el narcotráfico sino otros delitos federales: lavado de dinero, robo de autos, secuestro, tráfico de menores, falsificación de documentos y dinero y tráfico de armas.

Otro aspecto que resulta fundamental es que las Fuerzas Armadas no sólo han comprometido a sus elementos en el combate al narcotráfico, sino que también han invertido gran parte de su presupuesto en estas actividades, como es el caso de la inteligencia. De acuerdo a sus programas de inversión correspondientes al año 2003 y proyectados hasta 2006, la Sedena tenía contemplado gastar 2 mil 680 millones 267 mil 937 pesos para el mantenimiento de las plataformas aéreas que integran el Sistema Integral de Vigilancia Aérea (SIVA), mientras que la Armada, tenía proyectado gastar 484 millones 885 mil 500 pesos en la activación de centrales de inteligencia en sus

²³⁰ Jorge Medellín, "Realiza Ejército operativos antinarco "multimisiones" en periódico *El Universal*, 18 de agosto de 2003.

instalaciones del Pacífico y Golfo de México, cuyo objetivo era fortalecer el combate al narcotráfico.²³¹ Asimismo, es importante destacar que dentro de las prioridades presupuestales de las Fuerzas Armadas en el sexenio foxista estuvieron la compra de equipo sofisticado en la lucha contra los cárteles de la droga y la preparación en el extranjero de los Gafes y los Ganfes.²³² Es decir, las prioridades presupuestales de la Sedena y la Semar han estado enfocadas al combate al narcotráfico.

Enseguida se muestran las características de los grupos de élite que tienen como una de sus misiones principales la inteligencia:

GRUPOS DE ÉLITE	ANTECEDENTES	CARACTERÍSTICAS	MISIONES
Gafes Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales. 7000 124 grupos	Se iniciaron en 1986 como "Fuerza de Intervención Rápida" En 1990 cambiaron su denominación a Gafes del Alto Mando.	Están organizadas y adiestradas para responder a las necesidades operativas del Ejército en todo tipo de terreno y bajo cualquier condición meteorológica	Labores de inteligencia Intercepción de drogas Operaciones de captura.
Gopes	Forman parte de la SSP, pero dentro de sus filas cuentan con militares.	Equipo altamente capacitado, cuya selección meticulosa se había apegado a parámetros internacionales y de profesionalización policiaca.	Captura, detección de explosivos, liberación de rehenes y contención de actos terroristas.
Ganfes (Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales) 1620 36 grupos	Se crearon en mayo de 1998, con el objetivo de fortalecer la lucha antidrogas	Cuentan con equipo naval ultrarrápido	Erradicación Operar y vigilar áreas costeras aisladas y remotas de los mares del país.

4.2.4.4. Operativos

Una de las primeras acciones del gobierno de Vicente Fox fue la puesta en marcha de la Cruzada Nacional contra el crimen, mediante la cual se llevaron a cabo operativos a cargo de la PFP, en los que participaron militares, en distintas ciudades como Sinaloa, Guadalajara, Tijuana y Tampico a petición de los gobernadores.

²³¹ Jorge Medellín, "Invierten contra el crimen" en periódico *El Universal*, 16 de septiembre de 2003.

²³² Jorge Medellín, "Moderniza Ejército red de comunicación" en periódico *El Universal*, 8 de marzo de 2004.

Derivado de la solicitud de los gobernadores para realizar operativos en sus estados, el Secretario de Seguridad Pública informó acerca de la instalación de bases operativas de tipo militar de la PFP en ciudades estratégicas, para que los elementos se puedan trasladar con mayor facilidad, además de la firma de un convenio con la Semar, con el cual 5000 más de sus elementos formarían parte de los operativos de la PFP.²³³ Los operativos tuvieron escasos resultados, pues la violencia siguió en aumento.

En junio de 2005, ante los altos índices de violencia, se implementó el programa *México Seguro*. Luego del asesinato de Alejandro Domínguez Coello, quien había sido designado Director de seguridad pública de Nuevo Laredo, se trasladaron al municipio 600 elementos de las Fuerzas Federales de Apoyo adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública.²³⁴ Sin embargo, esto no impidió que continuaran las ejecuciones y los secuestros.

El programa *México Seguro* se desarrolló en dos etapas, en la primera el objetivo fue desplazar a la Policía Municipal en sus labores de vigilancia para depurar y capacitar a dicha corporación. La segunda etapa consistió en establecer un mando único para todas las corporaciones.

A finales del sexenio, el secretario de Marina, Marco Antonio Peyrot reconoció que el programa había sido rebasado por la delincuencia,²³⁵ mientras que el Secretario de Seguridad Pública federal, Eduardo Medina Mora expresó a los senadores en relación al fracaso del programa *México Seguro* que las fuerzas federales de apoyo fueron insuficientes para lograr tan ambicioso objetivo”.²³⁶

Por otro lado, en 2005 después de que fueron dados a conocer informes del gobierno federal que señalaban que ocho cárteles seguían peleando por el control del narcotráfico en el territorio nacional, incluso cuando sus líderes se encontraban presos, pues seguían operando desde los centros

²³³ Mario Torres, “Reforzó operativos para combatir la delincuencia” en periódico *El Universal*, 14 de marzo de 2001.

²³⁴ Gabriela Hernández, “México Seguro, un ensayo sangriento” en revista *Proceso*, No. 1560, 24 de septiembre de 2006.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Ricardo Ravelo, “Reedición del fracaso” en revista *Proceso*, No. 1573, 24 de diciembre de 2006.

penitenciarios²³⁷, el secretario de seguridad pública Ramón Martín Huerta, decidió recurrir nuevamente a las Fuerzas Armadas para restablecer el orden en el penal de “alta seguridad” de La Palma, del que estaban apoderados Osiel Cárdenas Guillén y Benjamín Arellano Félix, capos del cártel del Golfo y de Tijuana, respectivamente.

Para realizar la toma del penal se contó con la movilización de tropas, elementos de la PFP y de la AFI, los cuales de acuerdo con el subsecretario de Prevención y Atención Ciudadana, Miguel Ángel Yunes, “(...) se mantendrán el tiempo que sea necesario, hasta que el gobierno federal reasuma el control absoluto del penal desde el cual los capos del narcotráfico han seguido operando como si estuvieran libres”²³⁸

Sin embargo, el penal de la Palma no era el único que padecía de este problema, sino también los penales de máxima seguridad de Puente Grande en Jalisco y el de Matamoros, Tamaulipas.

La falta de control en los centros penitenciarios del país por las autoridades correspondientes es una muestra más de la magnitud de la incapacidad y la corrupción que permean las instituciones del país.

Finalmente, después de todas las acciones realizadas a lo largo del sexenio y de las más de 8, 780 ejecuciones, en 2006 ocho cárteles seguían operando en territorio mexicano.

4.3. Una segunda oportunidad para la transición y para la reforma de las Fuerzas Armadas

En 2006, contendieron por la Presidencia de la República Roberto Madrazo Pintado de la Alianza por México (PRI-PVEM), Andrés Manuel López Obrador (AMLO) de la Alianza por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia) y Felipe Calderón Hinojosa por el PAN. Durante la campaña presidencial que se caracterizó por estar plagada de descalificaciones, muchas promesas y un análisis poco profundo de la realidad mexicana, las encuestas en un inicio

²³⁷ Francisco Gómez y David Aponte, “Ocho cárteles pelean el control del narcotráfico” en periódico *El Universal*, 11 de enero de 2005.

²³⁸ Francisco Cárdenas, “Pulso Político” en periódico *El Universal*, 17 de enero de 2005.

favorecieron a Andrés Manuel López Obrador por un amplio margen, aunque después las preferencias de voto de AMLO y Felipe Calderón se tornaron muy parejas.

La jornada electoral del 6 de julio se llevó a cabo sin mayores contratiempos, aunque el problema se presentó cuando la cantidad de votos sufragados para el candidato de la Alianza por el Bien de Todos y para el candidato del PAN indicaban prácticamente un empate. Después de llevar a cabo un intenso proceso poselectoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró ganador a Felipe Calderón Hinojosa el 5 de agosto.

Con un problema de legitimidad causado por el estrecho margen de votación, y las suspicacias despertadas en la opinión pública, Felipe Calderón tomó protesta como Presidente de la República Mexicana el día primero de diciembre de 2006, para lo cual fue necesaria la realización de un operativo aplicado por el Estado Mayor Presidencial.

El principal reto para la administración de Felipe Calderón lo constituía el problema del narcotráfico y los delitos relacionados con éste, que en virtud de la violencia desatada y la elevación de los índices de seguridad lo habían puesto en el primer lugar de la agenda de seguridad y como una preocupación prioritaria para la población mexicana.

Asimismo, el presidente Calderón sabía que era importante que la legitimidad de origen que se había visto mermada por las condiciones en que asumió la Presidencia de la República debía recuperarla a lo largo de su mandato, por lo que desde un inicio quiso mostrar su autoridad a través de un discurso a favor del orden y de mano dura frente a los grupos del crimen organizado. Para ello, respaldó su gobierno en las Fuerzas Armadas, por lo que sus primeras acciones estuvieron relacionadas con destacar su cercanía y su asociación con éstas para el combate a la delincuencia organizada. A partir de que el presidente Calderón rindió protesta su agenda la ocuparon centralmente las Fuerzas Armadas. Entre el primero de diciembre de 2006 y el cuatro de enero de 2007, Calderón presidió 18 actos relacionados con el

Ejército, la Marina y la SSP, ²³⁹ además de que asignó un aumento del presupuesto de 46% a las secretarías de la Defensa y Marina.

Esta posición le generó respaldo, pues sin duda, una de las grandes preocupaciones de la sociedad mexicana es la relativa a la inseguridad y el aumento del crimen organizado, sin embargo también generó preocupación y críticas entre la oposición; analistas de temas castrenses y los grupos defensores de derechos humanos que vieron en su política de relación de dependencia con las Fuerzas Armadas, un regreso a las peores prácticas del autoritarismo.

Así pues, a diez días de haber asumido la presidencia, Felipe Calderón declaró la guerra al narcotráfico. La justificación para declarar esta guerra se basó en tres hechos: 1) México se ha convertido en un país de consumo de drogas y el narcomenudeo afecta a los niños y jóvenes de manera creciente; 2) el narcotráfico ha permeado las altas esferas de la política, y 3) la pérdida de control del Estado en algunas partes del territorio.

En relación al primer punto podemos señalar que la justificación más que encontrarse en el ámbito de la Seguridad Nacional se encuentra inscrita en el de la salud pública. Sin embargo, el consumo de narcóticos puede favorecer las situaciones de violencia, en virtud de que el narcotráfico es una actividad de carácter ilegal y, por lo tanto, escapa a cualquier mecanismo institucional de regulación. Derivado de lo anterior, en todas las etapas del proceso, es decir, producción, distribución y consumo es posible encontrar distintos tipos de violencia. El investigador Jorge Chabat afirma que “(...) tenemos la violencia provocada por el consumo ilegal de drogas, (...) existe el crimen y la violencia que llevan a cabo personas para adquirir la droga (asaltos, robos, prostitución y el mismo tráfico de drogas). [Por otra parte] está la violencia resultado del enfrentamiento militar (...)”²⁴⁰.

²³⁹ Daniel Lizárraga y Francisco Castellanos. “La militarización” en Rafael Castañeda (coordinador), *Los generales. La militarización del país en el sexenio de Felipe Calderón*, México, Temas de hoy, 2010, p. 19.

²⁴⁰ Jorge Chabat, “Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales”, en *Política y Gobierno*, vol. i, núm. 1, enero-junio de 1994, p. 108.

Como se puede observar, la violencia relacionada con el consumo es aquella que generalmente encuadra en situaciones que afectan la Seguridad Pública y no la Seguridad Nacional. La violencia relacionada con el enfrentamiento militar es aquella que se produce cuando el Estado ha decidido combatir y ya no tolerar más a las organizaciones criminales, o bien, la que se da cuando los diversos grupos de narcotraficantes rivalizan por obtener el control del negocio.

Antes del periodo presidencial de Felipe Calderón, es posible identificar el incremento del tipo de violencia relacionada con la rivalidad entre bandas de narcotraficantes, pues aquellas que tiene que ver con delitos como robo, homicidio o secuestros no presentan incrementos sustanciales en los últimos años, incluso es posible identificar en algunos casos ciertos decrementos.²⁴¹

De la violencia derivada del enfrentamiento militar, ésta, más bien, la presenciamos a partir de que se inició la *Guerra contra las drogas*.

La segunda justificación fue que el narcotráfico había permeado las altas esferas de la política. Los presuntos vínculos de funcionarios y servidores públicos con el negocio del tráfico de drogas han sido comunes desde que se inició el combate al narcotráfico. No obstante, han sido pocos los casos en los que se han podido comprobar vínculos reales y que los mismos hayan sido castigados.

Durante los años en los que gobernó el PRI, la corrupción ligada al narcotráfico no representó un problema de primordial importancia, si acaso sólo cuando tuvo como consecuencia el asesinato del agente de la DEA, Enrique *Kiki* Camarena, por la crisis que desató con el gobierno de Estados Unidos. La corrupción formó parte del *modus operandi* del narcotráfico. El gobierno toleraba y, en algunos casos, cooperaba, mientras los narcotraficantes realizaban sus actividades sin desestabilizar al gobierno.

El investigador Jorge Chabat argumenta que para que una conducta sea considerada como corrupción debe darse dentro de una sociedad ordenada

²⁴¹ Rubén Aguilar y Jorge Castañeda, *El narco: la guerra fallida*, México, Editorial Punto de Lectura, 2009, p. 40.

jurídicamente, es decir, para que una actividad sea corrupta es porque viola un orden legalmente impuesto.

De tal forma que si la estabilidad y la existencia misma del Estado-Nación descansan en las instituciones formales, un atentado contra ellas efectivamente compromete la Seguridad Nacional. En el caso de México, en los años en los que gobernó el PRI no es posible afirmar que el narcotráfico atentaba contra las instituciones, pues, en todo caso, formó parte de su funcionamiento.

En el año 2000 se inició una etapa de transición en la que el objetivo es la democratización del régimen político y, por lo tanto, se intenta una nueva construcción de instituciones. En este contexto, las organizaciones dedicadas al narcotráfico se presentan como un obstáculo, toda vez que intentan aprovechar los vacíos de poder que trae aparejados la nueva configuración del régimen, para seguir contando en espacios propicios para el desarrollo de sus actividades.

De tal manera que el narcotráfico se convierte en un obstáculo para el desarrollo de la democracia y, por ende, del proyecto de nación.

La tercera razón esgrimida por el gobierno del Presidente Felipe Calderón fue que el Estado perdía el control en algunas partes del territorio. Esta afirmación está relacionada con la tesis del Estado fallido, sin embargo aunque el gobierno mexicano ha negado rotundamente que México se encuentre en esa hipótesis, también reconoce que existen ciertas partes del territorio en las que los narcotraficantes ejercen tal control que llegan a sustituir al Estado, en funciones tan esenciales como el cobro de impuestos, el ejercicio del monopolio de la violencia física legítima y la dotación de servicios públicos a la comunidad.

En México, se ha llegado al extremo de que los grupos de narcotraficantes cobren derecho de piso a personas y empresas, que controlen y corrompan organizaciones policíacas, autoridades popularmente electas, entre otras.

Esta es la situación en la que se encuentran ciudades como Sinaloa, Tijuana, Ciudad Juárez y Michoacán.

Estas fueron las razones que sirvieron de sustento al Presidente y su equipo para emprender una guerra que llevarían a cabo las Fuerzas Armadas, mediante operativos coordinados con la PFP, la SSP y las autoridades locales.

Asimismo, aunque desde el inicio de la administración de Calderón fue claro el papel primordial que ocuparían los militares en la estrategia del combate al narcotráfico, ello quedó de manifiesto por escrito hasta el 24 de enero de 2008 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Sectorial de la Defensa Nacional 2007-2012, en el que se plasmó la estrategia y los objetivos para el Ejército a lo largo del sexenio. En éste se mencionó el apoyo irrestricto de la Sedena a las políticas contra el tráfico de drogas, lo que incluye mantener al Ejército en las calles hasta 2012.

El presidente obtuvo el respaldo del Ejército y la Marina, quienes más allá de la tradicional lealtad expresada cada sexenio, prometieron apoyo total a las decisiones adoptadas por el presidente. El general Galván, secretario de la Defensa Nacional, aseguró que en los operativos contra el narcotráfico, el Ejército iría tan lejos como el presidente lo decidiera.²⁴²

4.3.1. El Plan Nacional de Desarrollo

El PND de la administración de Vicente Fox se caracterizó por el avance teórico en materia de Seguridad Nacional, por lo que una de las expectativas para el gobierno de Felipe Calderón era el establecimiento de una política integral de Seguridad Nacional en el PND correspondiente a su gobierno. Sin embargo, en el mismo no se define qué se entiende por Seguridad Nacional, independientemente de que la definición de esta categoría se encuentre en la Ley de Seguridad Nacional, la cual establece, en el artículo 7, que sus preceptos deberán servir de base para la formulación de los temas incluidos en el PND.

²⁴² Ibid., p. 27.

La administración de Calderón establece, como prioridades en materia de seguridad, la defensa de la soberanía y la integridad territorial; la salvaguarda de la seguridad fronteriza y el fortalecimiento de la cooperación internacional en seguridad y defensa territorial, lo que nos permite identificar que la actual concepción de Seguridad Nacional está basada en un concepto restringido de la misma, con lo cual se desliga por completo de la concepción amplia desarrollada en el sexenio anterior que incluía como amenazas a la Seguridad Nacional, la pobreza, desigualdad, destrucción ambiental, entre otras.

Además, como una de las estrategias para alcanzar las metas referidas en el PND, se contempla el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas, con lo que nuevamente se les ubica en el centro de las acciones en materia de Seguridad Nacional del Gobierno y se privilegian las soluciones de carácter militar.

Así pues, el PND carece de una concepción sobre la Seguridad Nacional que incluya a todos los aparatos de seguridad, con el objetivo de crear una estrategia integral, en el que tantos los cuerpos de seguridad civiles, como los militares tengan una misión definida, de acuerdo con su naturaleza. Tampoco queda muy claro qué significa el fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas, ya que éste no puede estar referido sólo a dotarles de mejor equipo, aumentar salarios, etc.; un verdadero fortalecimiento de las Fuerzas Armadas implica definir claramente cuál es su papel en la Seguridad Nacional y su forma de relacionarse con las autoridades civiles.

4.3.2. Estados Unidos y la tesis del Estado fallido

A partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, México formó parte del nuevo perímetro de seguridad de América del Norte, a través de la nueva arquitectura de seguridad creada en Washington. La falta de un plan estratégico de Seguridad Nacional en México durante la administración de Vicente Fox y la obsesión estadounidense por su seguridad hicieron posible la integración de México a estructuras como la ASPAN, los convenios de fronteras inteligentes, etc., sin que existiese de por medio una seria reflexión

acerca de, en el ámbito de Seguridad Nacional, qué defiende México y por qué, y sin la construcción de lo que el investigador José Luis Piñeyro denomina como una Política de Estado democrática.

La administración de Felipe Calderón buscó cambiar la relación con Estados Unidos con dos objetivos precisos: hacer que aceptaran su corresponsabilidad en el problema del tráfico de drogas y lograr apoyo económico para la guerra contra las drogas.

Para Washington resultó muy oportuno el discurso del presidente Calderón pues, en general, Estados Unidos ha mantenido especial interés en formar alianzas o bien, establecer lazos de cooperación con diversos países para enfrentar las amenazas a su Seguridad Nacional. Sin embargo, ese interés adquirió mayor ímpetu a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, en el que fueron atacadas las torres gemelas en Nueva York y el Pentágono.

Desde entonces, la mayor preocupación del Gobierno de Estados Unidos es la vinculación de los grupos terroristas con los traficantes de drogas para llevar a cabo estrategias de desestabilización. De tal manera que lo que siguió fue la solicitud a los países del continente para cooperar en el ámbito diplomático, jurídico, policiaco y militar para enfrentar la amenaza narco-terrorista.

Aunque no es posible negar categóricamente la vinculación entre terroristas y narcotraficantes, hasta la fecha tampoco existe clara evidencia de que ambos grupos se encuentren ligados, ni en Estados Unidos ni en ningún país de Latinoamérica. Sin embargo, ese posible nexo ha reforzado la obsesión de Estados Unidos por ampliar su perímetro de seguridad hasta la frontera sur de México.

En este contexto, el gobierno de Estados Unidos decidió aprovechar la oportunidad que le presentaba el gobierno mexicano para insertar a nuestro país en su perímetro de seguridad regional y cumplir con sus propósitos de lograr una cooperación más estrecha, no sólo en materia de combate al narcotráfico, sino también contra el terrorismo.

Al respecto, el investigador Abelardo Rodríguez señala que “a pesar de que el gobierno mexicano aseguró en México que la corresponsabilidad estaba ligada a la guerra contra las drogas, el mismo día (22 de octubre de 2007) el Departamento de Estado y el Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca informaron que esta `colaboración´ era para coadyuvar en los esfuerzos de la administración Bush en su guerra contra el terrorismo”.²⁴³

La cooperación entre Estados Unidos y México se materializó a través de la *Iniciativa Mérida*, un paquete de ayuda consistente en equipo, misma que ha sido considerada por Washington como un mecanismo complementario para proteger su Seguridad Nacional.

La *Iniciativa Mérida* representa el reconocimiento explícito de Estados Unidos acerca de su corresponsabilidad en el fenómeno del narcotráfico, en su carácter de consumidor de drogas y de origen de las armas que utilizan los grupos delincuenciales y también una oportunidad indiscutible para lograr que México adopte su agenda de seguridad, además del acercamiento militar tan pretendido por Estados Unidos.

Por ejemplo, aunque México no forma parte del Comando Norte, su jefe, Víctor Renuart aseguró que su comando experimenta la colaboración más importante a través de la *Iniciativa Mérida*, lo cual no resulta extraño si se toma en cuenta que la mayor parte de los recursos de los primeros años fueron asignados a la Sedena y la Semar.

La *Iniciativa Mérida* y los múltiples programas de cooperación han sido fundamentales para que Estados Unidos intervenga en las políticas de seguridad en México. Sin embargo, la relación de nuestro país con Estados Unidos va desde los halagos por las diversas acciones que México realiza en materia de seguridad lo que, por lo menos, ha logrado la estabilidad en el ingreso de drogas a territorio estadounidense hasta las más recias presiones que incluyen el discurso del “Estado fallido”.

²⁴³ Velázquez, Rafael y Prado, Juan Pablo (coordinadores). *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?*, México, UNAM, 2009, p. 133.

En 2008, el Comando Conjunto de las Fuerzas de Estados Unidos elaboró un informe que plantea que ante un escenario de caos en México, provocado por el crimen organizado, Estados Unidos estaría obligado a dar una respuesta a esta situación, dadas las consecuencias para su seguridad internacional.²⁴⁴

Hasta ahora, el secretario de la Defensa Nacional de Estados Unidos, Robert Gates, sólo ha mencionado la ayuda con tecnología e inteligencia. No obstante, es importante tomar en cuenta que los planes de contingencia del Departamento de Defensa hacia los países “fallidos” incluyen la exhibición de la fuerza militar, la presión para que el país en crisis acepte la instalación de bases militares y en el caso de un derrumbe inminente del Estado el ingreso de contingentes militares estadounidenses.²⁴⁵

La República mexicana se encuentra en un serio problema ante su crisis estructural de Seguridad, que en el afán de obtener apoyo para responder ante los desafíos que le presenta el crimen organizado y el narcotráfico ha sacrificado el margen de soberanía que le permite la interdependencia y la globalización actual para asumir las funciones que demanda la estrategia de seguridad estadounidense.

De esta manera, México decidió emprender una guerra contra las drogas, apoyada en la cooperación binacional y con base en el componente militar como uno de sus elementos fundamentales. El hecho es que, como afirma el investigador Luis Astorga, “No se ha ganado ninguna guerra, pero ésta se ha hecho permanente y ha contribuido a hacer más dependientes de Estados Unidos a los países involucrados”.²⁴⁶

4.3.3. *La guerra contra el narcotráfico*

Es importante mencionar que al igual que en el sexenio de Vicente Fox, en los primeros años de la administración del presidente Calderón, las Fuerzas

²⁴⁴Carlos Benavides, “EU: México es susceptible de intervención” en periódico *El Universal*, 13 de enero de 2009.

²⁴⁵Jorge Luis Sierra, “La presión sobre México” en periódico *El Universal*, 7 de marzo de 2009.

²⁴⁶Luis Astorga, *op. cit.*, pp. 26-27.

Armadas realizaron funciones de erradicación e intercepción²⁴⁷ de drogas, captura, inteligencia. Empero, en este apartado nos centraremos en los operativos de las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico realizados en algunos estados de la República y la creación de nuevas estructuras y funciones militares en los ámbitos de seguridad competencia de las autoridades civiles, pues éstos han sido los ejes de la guerra contra el narcotráfico emprendida en este sexenio.

La guerra contra el narcotráfico declarada por el Presidente de la República se llevó a cabo principalmente a través de los operativos conjuntos, los cuales fueron definidos por el Gobierno Federal como la parte central de la estrategia interinstitucional para el combate al narcotráfico, en el que participan de forma coordinada, la PGR, la Sedena, Semar, SSP y la Administración General de Aduanas (AGA).²⁴⁸

Los primeros operativos se realizaron en Michoacán, Baja California y Guerrero, mismos que fueron anunciados con gran revuelo y con declaraciones donde el presidente aseguraba que “esta guerra” la ganaría el Estado, aunque en realidad nunca se mencionó cuál sería la estrategia, más allá del aparatoso despliegue militar, ni los resultados que se pretendían alcanzar, allende la ambigua afirmación de “ganar la guerra contra las drogas”.

4.3.3.1. Michoacán

El 11 de diciembre de 2006 se inició el *Operativo Conjunto Michoacán*, con el objetivo de evitar el tráfico de enervantes en el estado, erradicar plantíos ilícitos, instalación de puentes de control, cateos, ejecución de órdenes de aprehensión, desmantelamiento de puntos de venta de droga, así como la obtención del control de las policías locales (por sus presuntos nexos contra el narcotráfico). Para ello se desplegaron más de 5000 miembros de las fuerzas

²⁴⁷ La PGR suspendió las actividades de erradicación, derivado del Convenio de colaboración con la Sedena, a partir de diciembre de 2006. Ver Segundo Informe de Gobierno, 2008, p. 23.

²⁴⁸ Segundo Informe de Gobierno, 2008, p. 23.

federales y se instaló un centro de comando e inteligencia en Apatzingán, en el cuartel de la 43ª zona militar.²⁴⁹

El gobernador, Lázaro Cárdenas Batel, señaló que no era posible esperar resultados espectaculares en pocos días, por lo que advirtió que el operativo se mantendría el tiempo que fuera necesario, ya que se consideraba una medida permanente, la cual estaría apoyada principalmente por el Ejército Mexicano.²⁵⁰

Aunque en un inicio se aseguró que las labores de los militares se circunscribirían al apoyo de las acciones policíacas, lo cierto es que los primeros fueron quienes asumieron el control de las operaciones contra los narcotraficantes.

A pesar de que la violencia fue cada vez más cruda en el estado, a principios de 2008 el gobernador Cárdenas Batel se mostraba optimista y señaló que en términos estadísticos los índices de criminalidad habían experimentado un decremento desde la puesta en marcha del operativo de las fuerzas federales. Los acontecimientos sucedidos en Morelia durante los festejos de la Independencia desmentirían sus palabras: en plena noche del 15 de septiembre fue perpetrado un ataque a través de la explosión de dos granadas, con un saldo de ocho personas muertas y 131 heridos, atentados que según el titular de la PGR, Eduardo Medina Mora, fueron perpetrados por el grupo *La Familia* o *Los Zetas*.²⁵¹

Sin embargo, los militares no sólo realizaron acciones contra los narcotraficantes, sino que también, con el aval del presidente, llevaron a cabo acciones de contenido político como la toma del Ayuntamiento de Carácuaru y la imposición de un estado de sitio. Lo anterior, sucedió en mayo de 2007 después de que un comando de exterminio atacó a una patrulla del 12º

²⁴⁹ Claudia Herrera, "El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán" en periódico *La Jornada*, 12 de diciembre de 2006.

²⁵⁰ Ernesto Martínez, "Permanente, el operativo antinarco en Michoacán, advierte Cárdenas Batel" en periódico *La Jornada*, 7 de enero de 2007; De la corresponsalía. "Ligan a muertos de narcofosas con decapitaciones" en periódico *El Universal*, 7 de enero de 2007.

²⁵¹ Gustavo Castillo, "Sin duda, los ataques en Morelia fueron obra del crimen organizado: Medina Mora" en periódico *La Jornada*, 25 de septiembre de 2008.

Batallón de Infantería, dejando como resultado cinco militares muertos, entre ellos un coronel, y cuatro más heridos de gravedad. Por las características de la acción emprendida por los militares, ésta se tornó más como una venganza hacia las autoridades municipales que presenciaron el ataque y no los auxiliaron, que como el legítimo afán de buscar justicia. Esta acción también se caracterizó por las denuncias de abusos y violaciones de derechos humanos a los habitantes del lugar.

Ese no fue el único episodio, en mayo de 2009 poco antes de que se llevaran a cabo las elecciones en varias alcaldías del estado, el gobierno federal instrumentó una redada para detener a presidentes municipales supuestamente involucrados en el crimen organizado, específicamente con *La Familia Michoacana*, *Los Zetas*, y los hermanos Beltrán Leyva. Este operativo se llevó a cabo sin conocimiento de las autoridades locales, sin importar que con ello violentara la autonomía del estado. A este acontecimiento posteriormente se le conoció como el *michoacanazo*.

A principios de su mandato como gobernador en febrero de 2008, Godoy Rangel se reunió con el titular de la Sedena y le comentó que Michoacán se encontraba bajo el control de *La Familia* y que varios alcaldes habían sido presionados por este grupo de sicarios. No obstante, la respuesta no llegó sino hasta poco antes de las elecciones con la detención de funcionarios locales cercanos a Godoy.²⁵²

Y aún así, a finales de ese mismo año las autoridades del ayuntamiento de Tancítaro encabezados por el alcalde perredista José Trinidad Meza Sánchez abandonaron sus cargos y junto con los policías municipales huyeron del pueblo, amenazados por la delincuencia organizada. Durante una semana hubo vacío de poder. El cabildo dejó de operar, el Ejército resguardó la sede del ayuntamiento y la Policía Estatal Preventiva vigiló la cabecera municipal.²⁵³

²⁵² Jorge Carrasco y Francisco Castellanos. "Un golpe policíaco-electoral" en revista *Proceso*, No. 1700, 31 de mayo de 2009, p. 18-23; Méndez, Enrique, et.al. "Pide Ebrard que las acciones contra el crimen se hagan de manera conjunta con los estados" en periódico *La Jornada*, 3 de junio de 2009.

²⁵³ Jorge Carrasco y Francisco Castellanos, "Michoacán. Parte de guerra: un desastre", en revista *Proceso*, No. 1728, 13 de diciembre de 2009, p. 6-12.

Frente a este tipo de situaciones y más allá de la necesidad de combatir a los grupos de narcotraficantes, cabe preguntarse: ¿Las Fuerzas Armadas están facultadas para tomar un ayuntamiento e imponer un estado de excepción? ¿Cuáles son los límites de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las drogas?

Estas son sólo algunas de las preguntas que se encuentran relacionadas con el sustento jurídico de la actuación de los militares en el combate al narcotráfico y que hasta el momento no han sido respondidas por las autoridades competentes. Así las cosas, queda la percepción de que los militares pueden violar cualquier ley.

Lo anterior, aunado a la ausencia de resultados contundentes, no repercutió para el cambio de estrategia y el repliegue de las Fuerzas Armadas en su ofensiva contra el narcotráfico.

En 2009, a casi tres años de que Felipe Calderón asumiera la presidencia, se anunció un blindaje sin precedentes debido a los constantes ataques de grupos criminales a las fuerzas federales en el estado. El operativo Michoacán se reforzó por cielo, mar y tierra con 5, 500 elementos de las fuerzas federales (Ejército, Marina y elementos de seguridad pública) para combatir el crimen organizado.²⁵⁴ Frente a tal anuncio nuevamente hubo desconcierto por parte de las autoridades del estado, en este caso del gobernador Leonel Godoy Rangel que exigió respeto a la Constitución Mexicana, a la del estado y al pacto federal que de ellas emanan, ya que no encontró ninguna justificación para aumentar las fuerzas federales en el estado, además de que en ningún momento se le solicitó apoyar en el “esfuerzo conjunto”. Agregó que “(...) a estas alturas, sólo hemos visto que se recrudece la violencia, disminuye la inversión, baja el turismo (...) todo debido a una decisión unilateral del Gobierno Federal, ante delitos federales con una estrategia sin coordinación con las autoridades estatales.”²⁵⁵

²⁵⁴ Fabiola Martínez, “Anuncian *blindaje* federal sin precedentes para combatir el narcotráfico en Michoacán” en periódico *La Jornada*, 17 de julio de 2009.

²⁵⁵ Comunicado firmado por el gobernador de Michoacán, Leonel Godoy Rangel, publicado en revista *Proceso*, No. 1707, 19 de julio de 2009.

4.3.3.2. Baja California

Otro caso que resulta especialmente importante por sus niveles de violencia y la descomposición que priva en sus corporaciones de seguridad pública es Baja California, principalmente el municipio de Tijuana que ha sido calificada como una de las ciudades más violentas del mundo.

Desde el inicio de los operativos, el gobernador de Baja California, Eugenio Elordouy, había declarado que “Baja California no es Michoacán” en alusión a que en su estado no era necesaria la ejecución de un operativo similar. Sin embargo, después de que el 2 de enero de 2007, se puso en marcha el *Plan Tijuana* con el envío de 3mil 296 elementos de la Sedena, Semar, SSP y PGR para enfrentar al crimen organizado, aceptó que había solicitado el apoyo de las autoridades federales.

Para este operativo se informó que las fuerzas federales realizarían actividades de reconocimiento aéreo, establecimientos de puestos de control, actividades de inspección en vehículos terrestres y marítimos, labores de inteligencia e investigación y cumplimiento de órdenes de aprehensión.

Posteriormente, el secretario de Gobernación, Ramírez Acuña reconoció que aunque se trabajaba conjuntamente con la policía municipal, otra de las encomiendas de las fuerzas federales era investigar a los agentes municipales por las sospechas de sus presuntos nexos con narcotraficantes.

En Baja California y, específicamente en Tijuana, las fuerzas federales han tenido que enfrentarse no sólo con los narcotraficantes, sino con elementos de la policía municipal, estatal y ministerial del Estado, por sus presuntos nexos con la delincuencia organizada. El Ejército desactivó a la policía municipal, tomó la sede de la Secretaría de Seguridad Pública y a sus elementos, además de que les retiraron aproximadamente 2 mil armas de cargo para inspeccionarlas.²⁵⁶

Posteriormente, en un acto en el que se anunció la segunda etapa del Operativo Baja California que constaría del arribo de más militares y policías

²⁵⁶ Alejandro Gutiérrez, *op.cit.*, p. 71.

federales al estado, el gobernador destacó la coordinación existente entre el Ejército y las autoridades locales.

No obstante, las reyertas entre la policía municipal y las Fuerzas Armadas no cesaron. Un grupo de policías municipales de Tijuana denunció la forma en la que el secretario de Seguridad Pública de dicho municipio, teniente coronel Julián Leyzaola Pérez y el director general de Policía y Tránsito Municipal los entregaron a los militares adscritos al 28º Batallón de Infantería en la II Zona Militar en Baja California y cómo éstos les hicieron declarar mediante tortura.²⁵⁷

A pesar de declaraciones como las de Jorge Ramos, alcalde de Tijuana, quien aseguró que para 2009, Tijuana recuperaría la tranquilidad para volver a los niveles de seguridad que tenía anteriormente²⁵⁸, eso no ha sucedido.

4.3.3.3. Sinaloa

El 5 de enero de 2007 fue el turno de Sinaloa, donde se enviaron más de 3000 elementos entre policías y militares para instalar retenes, y desplegar acciones por tierra y por mar en contra del cultivo y trasiego de drogas. Adicionalmente, un grupo especial de agentes, ejecutaría órdenes de aprehensión libradas por jueces federales.²⁵⁹

Una vez iniciado el operativo, el gobernador Jesús Aguilar Padilla negó que se estuvieran realizando operaciones por parte de las fuerzas federales en su estado, pues según él éstas se encontraban programadas para días posteriores.²⁶⁰

En esta entidad se encuentra instalado el cártel de Sinaloa cuyo liderazgo se le reconoce a Ismael Zambada García, *El Mayo*, y que se encuentra integrado también por los hermanos Beltrán Leyva.

²⁵⁷ Leticia Díaz, "Torturas estilo militar" en revista *Proceso*, No. 1701, 7 de junio de 2009.

²⁵⁸ Fabiola Martínez, "Por la virulencia del narco, el Ejército continuará en Tijuana" en periódico *La Jornada*, 21 de febrero de 2008.

²⁵⁹ Gustavo Castillo y Alma Muñoz, "Despliega el gobierno operativo contra el narcotráfico en Sinaloa" en periódico *La Jornada*, 5 de enero de 2007.

²⁶⁰ Antonio Eras, et al. "Ignora el gobernador que el operativo se aplica en Sinaloa" en periódico *La Jornada*, 6 de enero de 2007.

Desde que Calderón inició su ofensiva contra los narcotraficantes en esta entidad, éstos han reaccionado con acciones de violencia extrema, por lo que se han llevado a cabo cruentos enfrentamientos no sólo entre los militares y los narcotraficantes sino también entre militares y elementos de las corporaciones policiacas que se encuentran bajo las órdenes del narcotráfico.

Esta última situación provocó disputas entre autoridades civiles del Estado y autoridades militares. Ejemplo de ello, fue el conflicto que se suscitó en abril de 2008 entre el gobernador del estado, Guadalupe Osuna Millán, y el comandante de la II Región Militar, Sergio Aponte Polito, quien acusó a funcionarios judiciales y mandos policiacos de la entidad de tener vínculos con el narcotráfico.

El comandante Aponte declaró en diversas ocasiones a la prensa local la falta de voluntad de la Procuraduría de Justicia del Estado para sanear a la Policía Estatal Preventiva y a la Policía Ministerial del Estado de elementos vinculados con la delincuencia organizada, pero lo que provocó el conflicto fue la publicación, el 23 de abril de 2008, de una carta pública, en la que el comandante expuso 11 casos de policías estatales y municipales involucrados en el narcotráfico; curiosamente tanto la Policía Municipal de Tijuana y la Policía Estatal están al mando de militares. También es importante señalar que el procurador de justicia del estado, Rommel Moreno Manjarrez, ha manifestado en diversas ocasiones su desacuerdo con la participación de militares en labores policiacas.

Para la resolución de este conflicto se acudió al secretario de la Defensa, Guillermo Galván y no al secretario de Gobernación que es lo propio cuando se trata de conflictos de tipo político como fue el caso. Finalmente, Aponte Apolito debió abandonar su cargo.

La violencia en el estado no cesó y a pocas semanas fue asesinado el jefe de investigaciones de la Policía Ministerial de Sinaloa, Miguel Ángel Santacruz, además de que empezaron a ser colocadas en distintos puntos de Culiacán narcomantas, mismas que fueron interpretadas como un reto directo a los militares por parte del grupo de Arturo Beltrán Leyva: “Soy el jefe de la

plaza”; “Soldaditos de plomo, federales de paja... aquí el territorio es de Arturo Beltrán”.²⁶¹

4.3.3.4. Guerrero

En Guerrero, a pocos días de haberse puesto en marcha el *Operativo Conjunto Michoacán*, el gobernador Zeferino Torreblanca solicitó a la Federación que se realizara un operativo similar en su estado, debido a los altos índices de violencia registrados. A principios de enero, arribaron al estado más de 2 mil militares, aunque el secretario general de gobierno, Armando Chavarría negó que se tratará de operativos similares a los establecidos en Michoacán y Baja California. Posteriormente, en un acto del Presidente con la Secretaría de Marina, al que asistió el secretario de la Defensa Nacional, éste mencionó que la misión fundamental de las Fuerzas Armadas en este operativo era la erradicación de drogas y no combatir grupos guerrilleros como había manifestado en días anteriores el gobernador Torreblanca.

Entre las acciones incluidas en el Operativo se encuentran la revisión del armamento de las policías municipales y la instalación de retenes en calles y carreteras. Esto con la participación de 7 mil 600 efectivos del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y PFP.²⁶²

A pesar del operativo la violencia no reportó decremento alguno y prueba de ello fueron las decapitaciones de 8 soldados en Chilpancingo a finales de 2008, que fueron adjudicadas a *Los Zetas* debido a que “se usaron códigos militares de combate a los guerrilleros que sólo conocen elementos de élite”. Frente a estos hechos, el gobierno federal respondió con el envío de más tropas a Guerrero para “reforzar el combate al crimen organizado”²⁶³.

La respuesta del titular de la Sedena no se hizo esperar, declaró que “esos actos cobardes” fueron consecuencia de los fuertes golpes que el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos han dado a las organizaciones criminales

²⁶¹ Ismael Bojórquez, “República de la violencia” en revista *Proceso*, No. 1645, 11 de mayo de 2008.

²⁶² Jesús Aranda, et. al., “No toleraremos desafíos al Estado, advierte Calderón” en periódico *La Jornada*, 20 de enero de 2007.

²⁶³ Alfredo Méndez, “Asesinatos en Guerrero apuntan a desertores del Ejército mexicano, posiblemente *zetas*” en periódico *La Jornada*, 23 de diciembre de 2008.

de esa entidad. El comandante de la IX Región Militar, el general Enrique Alonso Garrido Abreu, calificó como “un grave error de los delincuentes este atrevimiento”.²⁶⁴

La reacción del Ejército se tradujo en irrupciones en los municipios de Zihuatanejo, Chilpancingo, Quechultenango, acciones que derivaron en varias quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos por allanamiento, robo y ejercicio indebido de la función pública.

4.3.3.5. *Nuevo León*

El 18 febrero de 2007, el secretario de gobernación Francisco Ramírez Acuña hizo oficial la movilización de 3300 efectivos entre militares, infantes de marina y federales preventivos para iniciar operativos conjuntos en Nuevo León y Tamaulipas, aunque en realidad los militares habían arribado a los estados días antes.

En Nuevo León, mientras el gobernador Natividad González Parás se encontraba en Davos Suiza, las fuerzas militares hicieron su arribo al estado para iniciar un Operativo Conjunto en contra del narcotráfico.

Semanas antes, González Parás había afirmado que la presencia de los militares en su estado no era necesaria, pues a pesar de que se habían elevado las ejecuciones de personas relacionadas con el narcotráfico las condiciones de Michoacán y Guerrero, donde se realizaron los primeros operativos, eran muy distintas a las de Nuevo León.²⁶⁵

La presencia de los militares en este estado no mejoró las condiciones de seguridad que incluso empeoraron a causa de los constantes enfrentamientos entre los militares y los narcotraficantes, así como los policías municipales que les brindan protección.

La reacción del crimen organizado a la presencia de los militares ha sido bastante violenta, un ejemplo de ello tuvo lugar en octubre de 2008 cuando una decena de militares aparecieron degollados en varios municipios del estado. En

²⁶⁴ Jorge Carrasco y Ezequiel Flores, “Guerrero: La batalla por la plaza” en revista *Proceso*, No. 1678, 28 de diciembre de 2008.

²⁶⁵ Luciano Campos, “Nuevo León: y la violencia continúa” en revista *Proceso*, No. 1579, 4 de febrero de 2007.

respuesta, los militares emprendieron acciones contra los policías municipales que presuntamente se encontraban involucrados con las ejecuciones de sus compañeros; también realizaron levantones de civiles y allanamientos de cuarteles policíacos.²⁶⁶

Lo anterior demuestra dos cosas: la primera, que los militares que arribaron al estado para hacer cumplir la ley, violan la misma por venganza y, si bien, es comprensible su afán de buscar justicia para sus compañeros, ello no lo pueden hacer por sus propios medios, so pena de minar su prestigio y colocarse en el mismo plano que aquellos a quienes dicen combatir; adicionalmente, no se ve la actuación de las autoridades civiles para poner límites y entonces como afirma el investigador Erubiel Tirado tal parece que al Ejército le dicen: “te hicieron, entonces te puedes desquitar”²⁶⁷; y, segundo, que los narcotraficantes se encuentran preparados para la guerra y que no le temen a los militares, hasta el punto de que los *levantan* y los decapitan.

Por otro lado, también se han presentado protestas por la presencia de militares en el estado como la acontecida a principios de febrero de 2009, en la que grupos de manifestantes exigieron el cese de los operativos por las múltiples violaciones a los derechos humanos. Según el Secretario de Seguridad Pública de Nuevo León detrás de las manifestaciones estaban grupos del crimen organizado.²⁶⁸

4.3.3.6. Tamaulipas

Después del fracaso del *Operativo México Seguro* implementado en el sexenio de Vicente Fox, en Tamaulipas, el 18 de febrero de 2007 fue anunciado por la Sedena el *Operativo Conjunto Tamaulipas*, el cual se caracterizó por ostentosas movilizaciones militares, sin que se realizaran cateos o detenciones. Como en el caso de Nuevo León, el gobernador tuvo conocimiento de los

²⁶⁶ David Carrizales, “Militares degollados y ataques a consulado a EU prenden *focos rojos* en Nuevo León” en periódico *La Jornada*, 20 de octubre de 2008.

²⁶⁷ Ricardo Ravelo, “Como en Vietnam, como en Irak...” en revista *Proceso*, No. 1707, 19 de julio de 1999.

²⁶⁸ De los corresponsales. “Exigen en NL que militares dejen las calles; las protestas manejadas por el narco: autoridades” en periódico *La Jornada*, 11 de febrero de 2009.

operativos una vez que los militares ya se encontraban en el estado. “No sabemos si van de paso o vienen a quedarse” declaró el gobernador Eugenio Hernández Flores.²⁶⁹

Por otro lado, aunque el secretario de Gobernación, Ramírez Acuña, habló de operativos conjuntos, las autoridades locales desconocían cuál sería el papel desempeñado por sus fuerzas de seguridad pública en dichos operativos. Raúl González García, secretario del Ayuntamiento de Matamoros, mencionó que aunque no fueron notificados por la Federación del envío de fuerzas especiales al estado, se ofreció la colaboración de 600 policías municipales.²⁷⁰

La participación de los soldados en esta entidad tuvo como una de sus consecuencias la intensificación de los hechos de violencia contra ellos, debido a los golpes propinados al Cártel del Golfo, a través del decomiso de grandes cantidades de droga y detención de algunos de sus integrantes. Frente a esta situación, Patricio Patiño Arias, subsecretario de la SSP federal declaró que daría un viraje a la estrategia, el cual consistía en ir contra “blancos específicos”, a través de un combate frontal basado en inteligencia civil y militar, aunque ello significara incrementar el número de bajas en las fuerzas federales policiacas o militares.²⁷¹ Dentro de esta estrategia nada se dijo acerca de depurar los cuerpos policiacos locales, de los que ya existían suficientes evidencias acerca de la infiltración por grupos de narcotraficantes; los militares tenían que enfrentarse no sólo a los narcotraficantes sino también a los policías, supuestos colaboradores del combate frontal contra el narcotráfico, de manera que la violencia siguió en aumento.

4.3.3.7. Chihuahua

El 28 de marzo de 2008 el Secretario de Gobernación puso en marcha la Operación Conjunta Chihuahua, que incluyó el desplazamiento de 4 mil

²⁶⁹ Ricardo Ravelo, “Tamaulipas: Escepticismo” en revista *Proceso*, No. 1583, 4 de marzo de 2007.

²⁷⁰ Gustavo Castillo, et.al., “Refuerzan campaña en Tamaulipas para acabar con *Los Zetas*” en periódico *La Jornada*, 11 de enero de 2008.

²⁷¹ Alfredo Méndez, “Se actuará contra blancos específicos en el crimen organizado” en periódico *La Jornada*, 9 de enero de 2008.

elementos federales y militares que tomaron el mando mediante la instalación de 10 Batallones de Operaciones Mixtas y 46 Puestos de Puestos de Control Móviles.

Sin embargo, el despliegue militar no fue suficiente y en septiembre del mismo año, el presidente municipal de Ciudad Juárez José Reyes Ferriz convocó a personal militar con licencia ilimitada o en retiro para que, en el marco de un plan piloto, se reemplazaría a agentes municipales por militares, luego de que se descubriera que medio millar de agentes de dicha corporación tenía nexos con el narcotráfico. El plan, que contó con el apoyo de la Sedena y Segob incluyó la contratación de por lo menos mil soldados para conformar los Grupos de Élite que reforzarían la Policía Municipal.

A casi un año de haber iniciado la Operación Conjunta Chihuahua, el gobierno federal envió 5 mil militares y 1800 policías federales más a Ciudad Juárez²⁷² ante la escalada de violencia que se vive en esta ciudad, la cual ha sido calificada como la más violenta del mundo.

A pesar de ello, el presidente Calderón consideró a Ciudad Juárez la punta de lanza de la estrategia antidrogas y destacó los logros alcanzados en ésta al presidente estadounidense Barack Obama por sus “buenos frutos”, mientras que para el secretario de Gobernación Fernando Gómez Mont y el presidente municipal de Ciudad Juárez, el indicador de que la estrategia “va por buen camino” es que antes los homicidios de la delincuencia organizada se cometían con armas largas y ahora con armas cortas, lo que según ellos, quiere decir que los homicidios son ahora entre pandillas o delincuentes menores.²⁷³

Meses antes, el Procurador General de la República resaltó que aunque una tercera parte de los asesinatos producto de la violencia desatada por la guerra contra el narcotráfico correspondían a personas de Ciudad Juárez ello era el resultado del éxito de la agresiva estrategia mexicana, mediante el uso

²⁷² De los corresponsales. “Con 6 mil efectivos extras redefinen en Ciudad Juárez el *Operativo Chihuahua*” en Ciudad Juárez” en periódico *La Jornada*, 28 de febrero de 2009.

²⁷³ Marcela Turati, “Vivir en Ciudad Juárez, ¡Identifíquese y obedezca!” en revista *Proceso*, No. 1705, 7 de julio de 2009.

de la policía federal y los militares.²⁷⁴ Abundó que nueve de cada diez muertos eran delincuentes, sin precisar la fuente de tal aseveración.

Empero, ese optimismo duró poco, al menos entre las autoridades locales, ya que tanto el Presidente Municipal de Ciudad Juárez, así como el Gobernador de Chihuahua, pidieron al Presidente de la República un replanteamiento de la estrategia, pues a 16 meses de haber iniciado el *Operativo Conjunto Chihuahua*, los resultados no podían ser más desalentadores. En resumen, la ofensiva militar y policiaca no alcanzó su objetivo de librar a la zona del narcotráfico y aún más Ciudad Juárez se había convertido en un territorio en donde la población podía morir a manos de los sicarios o a manos de los soldados.²⁷⁵

Es importante mencionar que el replanteamiento solicitado por el gobernador y el presidente municipal juarense ya se había solicitado desde principios de 2009, pero éste no incluyó propiamente una propuesta para retirar al Ejército, pues incluso se requirió prorrogar el convenio que ambos funcionarios locales firmaron con la Sedena, la SSP y la PGR mediante el cual se designaron militares para hacerse cargo de la policía preventiva, de tránsito y del Centro de Readaptación Social. Y es que para las autoridades locales de una ciudad que sirve de paso para el trasiego del 60% de la droga que se consume en Estados Unidos²⁷⁶, las alternativas parecen escasas frente a una policía que se encuentra infiltrada por el crimen organizado, sobre todo cuando existe poca voluntad política para su depuración y profesionalización.

Otro punto de vista con respecto al éxito de la estrategia contra las drogas es el que sostienen los grupos de derechos humanos en Chihuahua, que consideran que la presencia del Ejército en Juárez ha sido un rotundo fracaso, que sólo ha llevado al incremento de la violencia y a una violación masiva de los derechos humanos. Según la Comisión estatal de Derechos Humanos en Juárez (CEDHJ) el problema principal es la falta de inteligencia,

²⁷⁴ _____. "Innecesaria, la ayuda militar de EU contra el narcotráfico: PGR" en periódico *La Jornada*, 26 de febrero de 2009.

²⁷⁵ Patricia Dávila, "Juárez: entre sicarios y soldados" en revista *Proceso*, No. 1713, 30 de agosto de 2009.

²⁷⁶ Según datos del FBI, ver: Rubén Villalpando, "Ingresa desde Juárez 60% de la droga que se consume en EU" en periódico *La Jornada*, 27 de febrero de 2009.

pues “(los efectivos federales) sólo andan circulando por las avenidas grandes (...) pero no hay un operativo de inteligencia que detecte a los líderes de estas organizaciones”.²⁷⁷

El mismo gobernador, ante el asesinato de Miguel Etzel Maldonado, maestro universitario, principal negociador del PRI y del gobierno estatal admitió que la estrategia de seguridad ha fallado y reconoció que al concentrar las acciones policiacas en el combate al crimen organizado se han descuidado otros aspectos como la salud y la educación. Sin embargo, también aseguró que todas las fuerzas que participan en el Operativo Chihuahua hacen lo mejor que pueden y que para retirar al Ejército de Juárez era necesaria la capacitación de los policías.²⁷⁸

Y en una ciudad en la que todos empiezan a dudar de la eficacia de la estrategia antidrogas impuesta por el Gobierno Federal, el Secretario de Gobernación Fernando Gómez Mont y el Presidente Felipe Calderón frente a los evidentes hechos de violencia acontecidos a principios de año cuando un comando armado irrumpió en una fiesta familiar y ejecutó a 15 jóvenes, sostuvieron que se trató de una riña entre pandillas.

4.3.3.8. *Más operativos*

A finales de marzo de 2009, a raíz de la visita de Hillary Clinton a México, Genaro García Luna, secretario de seguridad pública informó en un documento denominado Estrategia Integral de prevención del delito y combate a la delincuencia que los operativos que se pusieron en marcha en diciembre de 2006 y que originalmente abarcaron 9 estados se extendieron a 16: Michoacán, Guerrero, Baja California, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Durango, Sinaloa, San Luis Potosí, Quintana Roo, Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Chiapas, Campeche y Tabasco.²⁷⁹

En el mismo documento se informó que para combatir la delincuencia, el Estado Mexicano cuenta con 198, 697 elementos del Ejército y 50, 548 de la

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ José Gil, “El fracaso” en revista *Proceso*, No. 1721, 25 de octubre de 2009.

²⁷⁹ Gustavo Castillo, “Se amplían a 16 entidades los operativos anticrimen” en periódico *La Jornada*, 27 de marzo de 2009.

Secretaría de Marina, además de los elementos de las policías federal, estatales y municipales. Es decir, con esta afirmación, el titular de la SSP comprometía a prácticamente todos los elementos de las Fuerzas Armadas en el combate al crimen organizado.

4.3.3.9. Operación Limpieza

A mediados de 2008, el procurador Eduardo Medina Mora anunció la puesta en marcha de la Operación Limpieza, cuyo principal objetivo era sanear las corporaciones policíacas de los elementos implicados en la delincuencia organizada. Nuevamente la operación estuvo a cargo de elementos del Ejército.

Para febrero de 2009 se dio por concluida la Operación, con la detención de alrededor de 25 altos funcionarios y agentes, adscritos a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), Interpol-México y la embajada de Estados Unidos, mismos que recibían dinero del Cártel de Sinaloa y el Cártel del Golfo. Para llevar a cabo la detención de los acusados se llevó a cabo un operativo policiaco-militar.

4.3.3.10. Aduanas

En agosto de 2009, el Ejército tomó el control de las 49 aduanas del país, las cuales se encuentran en su mayoría controladas por las bandas del narcotráfico y el contrabando. Con esta acción se despidieron a 730 inspectores fiscales, acusados de facilitar el contrabando de drogas y de armas para los cárteles del narcotráfico.

Días antes, mediante oficios emitidos por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y la AGA se comunicó a los inspectores que personal de la Sedena pasaría revista al armamento. Sin embargo, el 15 de agosto de 2009 en vez de llevar a cabo la anunciada revista, efectivos del Ejército les quitaron las armas a los inspectores fiscales, les exigieron que entregaran sus placas y

licencias, y los retuvieron durante más de dos horas y, en algunos casos, los obligaron a firmar su renuncia por la fuerza.²⁸⁰

Un dato curioso del despido de los inspectores fiscales es que aunque se ha insistido en los altos niveles de corrupción que privan aduanas no se les fincaron responsabilidades. La causa, según los afectados es que los verdaderos responsables del ingreso de los cargamentos ilegales son los administradores de aduanas quienes permanecen a salvo de cualquier investigación.²⁸¹

El problema de la corrupción en las aduanas no es nuevo, desde el inicio del sexenio, Agustín Carstens, Secretario de Hacienda reconoció en un foro organizado por la revista británica *The Economist*, que las drogas entran y salen por las aduanas. Frente a este escenario resulta irrisorio que se libere una guerra en el interior del país cuando no se ha hecho gran cosa por sanear las aduanas no sólo de los inspectores sino de los altos funcionarios, pues resulta evidente que éstos no pueden estar al margen.

Por otro lado, el gobierno federal recurrió nuevamente al Ejército para realizar un operativo que resultó a todas luces ilegal y se reitera la imagen de los militares como aquellos que pueden hacerlo todo sin respeto a los derechos humanos y por encima de la ley.

4.3.3.11. Nuevas estructuras y funciones militares en ámbitos civiles

El 9 de mayo de 2007, el Ejecutivo Federal mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación creó el Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal como una unidad especial del Ejército, compuesto por 3 mil 500 elementos, para enfrentar el narcotráfico y la guerrilla, además de restaurar el orden público. Según el Decreto, el Presidente de la República sería quien asumiera el mando directo de ese cuerpo militar, sin embargo ante las advertencias de su equipo de abogados de que esta situación podría traerle riesgos políticos y futuras demandas, el 17 de septiembre de 2007 se publicó una reforma del

²⁸⁰ Ricardo Ravelo, "Aduanas, una élite corrupta" en revista *Proceso*, No. 1712, 23 de agosto de 2009, p. 18-21.

²⁸¹ *Ibid.*

Decreto y la responsabilidad acerca de la intervención de ese nuevo cuerpo militar se trasladaron a su Gabinete de Seguridad.²⁸²

Con lo anterior la intervención de los militares en situaciones delicadas de Seguridad Pública no recaen únicamente en el Presidente de la República y en el Secretario de la Defensa Nacional, ya que según el Decreto, la solicitud para que intervenga el nuevo cuerpo del Ejército “deberá presentar ante el Secretario de Gobernación quien conjuntamente con los secretarios de la Defensa Nacional y de Seguridad Pública, evaluará la situación a enfrentar, el estado de la misma, las posibles alternativas a instrumentar y, en su caso, hará la propuesta de intervención y coordinación entre las autoridades involucradas.

Resulta evidente que lo que se quiso evitar con la reforma del Decreto es que la responsabilidad de posibles excesos militares recayera en la figura presidencial, por lo que en esta ocasión se recurrió a la “coordinación de distintos mandos” para evitar sucesos tales como el de la matanza de Tlatelolco en 1968 cuando el Ejército sufrió el desprestigio debido a los excesos cometidos.

El decreto fue cuestionado por el presidente de la CNDH, José Luis Soberanes, quien declaró en relación a las amplias atribuciones del nuevo cuerpo especial del Ejército que eran labores correspondientes a la PFP, pues el Ejército no está para cuidar las calles, sino la Seguridad Nacional.²⁸³

Hasta 2008 el Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal no había entrado en operaciones por falta de presupuesto²⁸⁴ y tampoco se había incorporado a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana como una nueva unidad militar.

Calderón fundamentó la creación de este cuerpo en sus facultades presidenciales y en el artículo 14, fracción IX de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana (LOEFAM), en el que se indica que como mando supremo del Ejército, el Presidente de la República puede autorizar la creación

²⁸² Jorge Carrasco, “Juegos de guerra” en *Proceso*, No. 1612, 23 de septiembre de 2007, p. 30-33.

²⁸³ Jorge Carrasco, “Al amparo castrense” en Rafael Castañeda, *op. cit.*, p. 38.

²⁸⁴ Se habían previsto 1600 millones de pesos para este cuerpo, pero los recursos no fueron incluidos en el Presupuesto de egresos de 2008.

de nuevas unidades militares, armas y servicios y cuerpos especiales. Sin embargo, la creación de este cuerpo supera ese alcance, pues si bien el Ejecutivo puede ordenar la creación de una nueva unidad militar, ésta debe cumplir sólo con las funciones que le competen legalmente al Ejército, pero en este caso se pretende que los militares lleven a cabo directamente funciones relacionadas con la seguridad pública.

Por otra parte, además de crear nuevas estructuras para el combate al narcotráfico, el Ejecutivo Federal también está interesado en otorgar mayores facultades a las Fuerzas Armadas. Con el argumento de dar respaldo jurídico a la actuación de los militares en su actuación contra el tráfico de drogas, el presidente Calderón presentó en abril de 2009 cuatro iniciativas al Senado²⁸⁵ para reformar distintas normas relacionadas con las Fuerzas Armadas. En una de sus propuestas, la reforma a la Ley de Seguridad Nacional, se elabora un procedimiento para declarar la existencia de una afectación a la Seguridad Nacional y se propone que las Fuerzas Armadas tomen el control en aquellos lugares en los que el propio Poder Ejecutivo considere que está en peligro la seguridad interior, para ello se pretende introducir el concepto de seguridad interior.

El procedimiento consiste en 1) se inicia con una declaratoria de la autoridad competente al Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Seguridad Nacional (CNSN), quien creará un expediente; 2) Una vez integrado el expediente, el Poder Ejecutivo lo someterá para su análisis y evaluación al pleno del CNSN, quien analizará la magnitud de la afectación a la seguridad interior, la capacidad de las instituciones para ejercer sus funciones de manera suficiente y eficaz, la información disponible sobre la percepción de la sociedad respecto del asunto que se analiza, el carácter de las acciones o medidas, así como su temporalidad, la institución responsable y las autoridades que apoyen; 3) el Secretario Ejecutivo elaborará un acta circunstanciada de las deliberaciones y acuerdos del Consejo, la que será suscrita por los integrantes del mismo; 4) el Presidente emitirá la declaratoria de existencia de una

²⁸⁵ Disponibles en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/seguridadpublica/content/iniciativas/index_iniciativas.htm

afectación a la Seguridad Interior, misma que se publicará en el DOF y, 5) La vigencia de la declaratoria podrá prorrogarse previo acuerdo del CNSN cuando la situación que la motivó persista y cuando desaparezca la misma, el Ejecutivo Federal hará del conocimiento de la sociedad mediante un Acuerdo publicado en el DOF.

Con la reforma se reserva también la facultad del Ejecutivo de declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior y, por lo tanto, de ordenar una intervención en cualquier lugar del país.

Al Congreso de la Unión, a través de la comisión bicamaral de Seguridad Nacional, sólo se le otorga la facultad de emitir una opinión sobre la “oportunidad” de la declaración, para lo cual contaría con un plazo de 48 horas. Sin embargo, no se le dan facultades para investigar o evaluar las acciones desarrolladas durante y después de la afectación a la seguridad interior.

En cuanto al Poder Judicial tendría la función de avalar las decisiones del Ejecutivo, pues la iniciativa presidencial dice que “atenderá de forma inmediata, en un plazo que no exceda de 8 horas, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación formuladas por la autoridad competente”.

Entre los supuestos que se contemplan en la iniciativa para declarar afectación a la Seguridad Nacional se contemplan:

- La sublevación o el trastorno de una entidad federativa y las agresiones directas a las instituciones y funcionarios relacionados con la Seguridad Nacional.
- Los actos que pongan en peligro el orden, la paz o la seguridad pública de un municipio, una entidad federativa o una región, y que vulneren la capacidad de las instituciones competentes para ejercer sus funciones.
- Los actos de extorsión colectiva que afecten a la comunidad o población y cualquier otra situación que, de no atenderse de inmediato, pueda desembocar en una perturbación grave del orden público y poner a la sociedad en grave conflicto o peligro.

En todos los casos la Fuerza Armada Permanente (integrada por el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina) podrá actuar como institución responsable o en colaboración con otras autoridades. En la exposición de motivos se advierte que la Fuerza Armada Permanente sólo intervendría como institución responsable, en casos de que su participación sea estratégica y necesaria para solucionar la afectación a la Seguridad Interior, toda vez que las tareas pueden recaer en Dependencias distintas a la Sedena y Semar.

Además, las instancias del gobierno relacionadas con la seguridad tendrán la obligación de proporcionar a la Fuerza Armada Permanente información de manera expedita, a fin de que los militares “cuenten con elementos para hacer frente a la afectación a la seguridad interior”.

Pero a la par de que el Ejecutivo pretende más facultades para las Fuerzas Armadas, también se protege de las posibles acciones legales que pudieran presentarse en su contra. El miércoles 22 de abril de 2009 el Presidente Calderón publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que reformó el Reglamento Interior de la Sedena para que el propio Ejército, a través de la Procuraduría de Justicia Militar, sea la que haga frente a cualquier acción legal que se enderece en contra del Ejecutivo por actos imputables a la actuación de los militares. De esta manera el presidente como supremo comandante de las Fuerzas Armadas, queda al margen de tales juicios.²⁸⁶

La reforma que se pretende a la Ley de Seguridad Nacional contiene algunos elementos que consideramos relevantes, por los efectos en las Fuerzas Armadas y su relación con las autoridades civiles:

- En el procedimiento para declarar la afectación a la Seguridad Nacional se menciona que la declaratoria es exclusiva del CNSN, cuyos integrantes son partes todos del Poder Ejecutivo, pues son los auxiliares del presidente como parte de su gabinete, de manera que la decisión deja fuera a los poderes legislativo y judicial.
- La supuesta transparencia que se afirma en la exposición de motivos no parece estar asegurada, pues se exige que todas las dependencias

²⁸⁶ Jorge Carrasco, “El decretazo promilitar” en revista *Proceso*, No. 1708, 26 de julio de 2009, p. 16-19.

involucradas, entreguen de forma expedita toda la información relacionada con la afectación a la seguridad interior a la Fuerza Armada Permanente, pero los militares no se distinguen por su transparencia y rendición de cuentas a la sociedad.

- Se acepta la participación de los militares, mismos que puedan actuar como responsables de las acciones comprendidas en la declaratoria, sin que medie la participación de las autoridades civiles.

4.4. Los pormenores de la guerra contra el narcotráfico

Aunque sería prematuro decir que la guerra contra el narcotráfico y en general, la estrategia iniciada a partir del sexenio de Vicente Fox ha fracasado o ha triunfado, lo cierto es que sí es posible señalar los resultados colaterales, lo que a su vez nos permite analizar qué tanto se ha logrado en el objetivo de detener el tráfico de drogas y asimismo cuáles han sido los efectos de involucrar a las Fuerzas Armadas como una de las principales protagonistas de esta guerra.

4.4.1. Repercusiones en el ámbito militar

Como se ha podido apreciar las funciones en contra del narcotráfico que realizaron las Fuerzas Armadas en el periodo presidencial de Vicente Fox no sólo aumentaron cuantitativamente, sino cualitativamente, lo que implicó una cantidad mayor de elementos involucrados en esta tarea. Algunos autores como José Luis Piñeyro hablan de la cifra de hasta 50 mil uniformados.²⁸⁷

Por otra parte, también es posible establecer una diferencia cualitativa y cuantitativa respecto del sexenio de Vicente Fox y el actual de Felipe Calderón, ya que “a diferencia de la *Operación México Seguro* de la administración federal anterior, que consistió en el desplazamiento de grandes unidades de tropas y vehículos para saturar y ejercer el control momentáneo de las ciudades donde predomina el narcotráfico, ahora el Ejército ha agregado el

²⁸⁷ El investigador Piñeyro reconoce que la cifra es variable, pues mientras que la Sedena reconoce que son 45 mil, otros cálculos de analistas reconocen que son más de 50 mil. Ver José Luis Piñeyro. “Las Fuerzas Armadas: siempre más cerca, siempre más lejos” en *Este País*, No. 233, septiembre de 2010, pp. 15-19.

despliegue rápido de unidades de fuerzas especiales, reforzados con elementos de la policía federal para atacar de manera simultánea a células del narco (en distintas ciudades)”²⁸⁸.

Las promesas hechas por los distintos gobiernos desde que los militares salieron a las calles fue que una vez que las policías estuvieran depuradas y capacitadas, los militares regresarían a sus cuarteles; no obstante, aunque para la profesionalización de la policía se han llevado a cabo varios intentos para lograr tal objetivo, desde la PFP, la AFI hasta la reciente PF por lo que se refiere al ámbito federal, mientras que en el ámbito local y municipal también se han realizado varios intentos, hasta el momento parece no ser suficiente, pues los militares realizan cada vez más funciones en materia de seguridad que originalmente corresponden a las autoridades civiles.

Frente a todas esas funciones cabe preguntarse si los mandos de la PGR, de la SSP y demás instituciones encargadas de la seguridad se han vuelto tan dependientes de los militares que existe poco interés y voluntad política para preparar a sus propios elementos.

Asimismo, también es oportuno preguntarse si los militares han adoptado como una de sus funciones permanentes y no temporal, la de combatir el narcotráfico y garantizar la seguridad pública.

Al menos eso permite suponer la insistencia de los elementos castrenses para obtener mayor presupuesto y mayores funciones, la reforma del marco legal que otorgue certeza jurídica a sus funciones contra el narcotráfico y la adecuación a su organización y funcionamiento, lo cual hace presumir que las Fuerzas Armadas ven su actuación en este frente como de largo plazo.

Lo anterior está íntimamente ligado con las condiciones en las que las Fuerzas Armadas fueron llevadas a una guerra para la que no estaban preparadas, no sólo en el ámbito material y operativo, sino también en cuanto a capacitación para enfrentarse a un enemigo difuso, lo que ha provocado la

²⁸⁸ Jorge Luis Sierra, “Mutación en la estrategia del narco” en periódico *El Universal*, 18 de enero de 2008.

muerte de decenas de militares, los altos índices de desertión y corrupción. Adicionalmente, debido a que el escenario de esta guerra se lleva a cabo en varias ciudades del país, los soldados también han sido acusados de violar los derechos humanos de personas inocentes.

Estas y otras, como veremos a continuación, son las consecuencias de haber llevado a las Fuerzas Armadas a enfrentar un problema que creció debido a la complicidad de las autoridades civiles y la falta de voluntad para crear cuerpos policiacos capaces de enfrentarlo, sin una estrategia definida y sin la preparación adecuada.

4.4.1.1. Falta de presupuesto: A la guerra sin fusil

Las insistentes solicitudes por parte de la Sedena y la Semar para obtener más presupuesto están justificadas si se toma en cuenta que gran parte de éste se destina a cuestiones administrativas y que tienen que cumplir con una serie de funciones que van desde aquellas que tienen constitucionalmente establecidas, tales como la defensa exterior, la salvaguarda de la seguridad interior, el auxilio a la población en caso de desastre hasta las que realizan de manera subsidiaria.

Si bien, a partir del año 2000 el presupuesto asignado a las Fuerzas Armadas ha experimentado un incremento gradual, lo cierto es que no ha sido suficiente para cumplir con todas las funciones que tienen encomendadas, basten algunas muestras de ello:

En 2004, ante la negativa de la Cámara de Diputados para aumentar el presupuesto de la Armada, la Comisión de Marina elaboró un documento en el que señaló que la falta de recursos económicos incidiría en la vigilancia de las instalaciones estratégicas del país, el mantenimiento de la flota naval y la continuación del programa de educación naval, entre otros rubros.²⁸⁹

En 2008, en un documento titulado “*Agenda. Panorama General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*”, mismo que fue entregado por la Sedena a los senadores, a efecto de solicitar mayor presupuesto, se alertaba sobre la

²⁸⁹ Jorge Medellín, “Peligra resguardo de instalaciones, afirma la Armada” en periódico *El Universal*, 23 de noviembre de 2004.

degradación del poder militar, a tal grado que en un plazo de cinco años el proceso podría tornarse irreversible.²⁹⁰

Posteriormente, en 2009 la Sedena solicitó presupuesto para adquirir seis helicópteros artillados con lanzacohetes, ametralladoras calibre 0.50 mm y 7.62 mm, blindaje parcial y faros de luz infrarroja, para librar una guerra del alto impacto al narcotráfico, al mismo tiempo que advertían que una negativa tendría serias implicaciones en la Seguridad Nacional.²⁹¹

Estas han sido sólo algunas de las peticiones que han hecho los representantes del sector castrense para que se les otorgue mayor presupuesto, en virtud de las múltiples misiones que realizan.

Además hemos de considerar que las Fuerzas Armadas gastan gran parte de su presupuesto (Sedena -85% y Semar-72%) en el pago del costo laboral, es decir, en los haberes y sobrehaberes de los soldados.

Todo lo anterior convierte a las Fuerzas Armadas mexicanas en una fuerza sin capacidad operativa real, que las pone en serios problemas, principalmente cuando se les ha encomendado la que ha sido calificada como la mayor amenaza a la Seguridad Nacional.

Sin duda, éste es uno de los inconvenientes de saturar a las Fuerzas Armadas con actividades tan apremiantes como la lucha contra el narcotráfico, pues es claro que sus recursos no son infinitos y que en un determinado momento llegarían al límite por cumplir con las funciones que, en el orden de prioridad establecido en la agenda de Seguridad Nacional, resultan más importantes.

4.4.1.2. ¿Actuación legal?

A pesar de que según el artículo 129 de la Constitución Política de los Unidos Mexicanos establece que “En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”, los militares, ante el serio deterioro de los cuerpos policiacos, han estado cada vez más involucrados en el ámbito de Seguridad Pública, con el

²⁹⁰ Jorge Medellín, “Se olvidaron del poder militar” en periódico *El Universal*, 3 de diciembre de 2008.

²⁹¹ Noé Cruz, “Guerra de alto impacto al narco” en periódico *El Universal*, 13 de abril de 2009.

argumento por parte de las autoridades civiles de que su actuación es legal con base en las seis tesis de jurisprudencia emitidas en 1996 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se estableció que las Fuerzas Armadas pueden coadyuvar para garantizar la Seguridad Pública, cuando lo soliciten las autoridades civiles y siempre en auxilio de éstas. No obstante, en algunos casos, los militares han tomado el control, principalmente en las operaciones contra el narcotráfico.

Esta situación ha puesto en el centro del debate el sustento jurídico de la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico.

Al respecto, tanto el ex presidente Vicente Fox como el actual presidente Felipe Calderón han afirmado que las funciones asignadas a los militares son legales. Sin embargo, han sido los mismos militares los que han insistido en la adecuación del marco legal para dar certeza jurídica a sus misiones, así sucedió con las iniciativas presidenciales de reforma a la Ley de Seguridad Nacional, enviadas al Congreso en 2009 y respecto a las cuales el secretario de la Defensa Nacional instó a los legisladores a aprobarlas.

Ahora bien, los militares no sólo han tenido que ir contra los narcotraficantes, sino contra las mismas autoridades encargadas de la seguridad que colaboran con la delincuencia organizada. En 2003, por ejemplo, las Fuerzas Armadas tomaron la sede de la Feads en Tijuana y detuvieron a agentes de esa dependencia, acusados de haber retenido ilegalmente 4.8 toneladas de marihuana y haber intentado extorsionar a presuntos narcotraficantes, a quienes ofrecían su libertad a cambio de 2 millones de dólares.²⁹² Las Fuerzas Armadas fueron utilizadas para llevar a cabo labores policiales extraordinarias, ya que en este caso no se trató de colaborar con las instituciones civiles encargadas de garantizar la seguridad, sino de tomar la sede de una de ellas, precisamente la encargada de combatir los delitos contra la salud, lo cual tampoco forma parte de sus funciones.

Lo mismo sucede con los casos de policías que han sido arrestados y desarmados por elementos castrenses por sus presuntos nexos con

²⁹² Jorge Chabat, "Narcotráfico, la papa caliente" en periódico *El Universal*, 24 de enero de 2003.

narcotraficantes. Tales son los casos de Tamaulipas, donde en 2005, la SIEDO detuvo a treinta agentes municipales por sus presuntos nexos con el cártel del Golfo, principalmente Los Zetas; otro caso es el de Tijuana, en el que los militares desarmaron a los policías de la ciudad y por lo menos la mitad de la corporación (3000 elementos) fueron puestos bajo investigación por estar al servicio del cártel de Tijuana.²⁹³

En relación con los operativos, instrumentados a partir de la administración del presidente Felipe Calderón varias son las características que requieren de un análisis para saber si se está actuando conforme a derecho. En primer lugar, la falta de sustento constitucional para realizar estas acciones. En general, los operativos se realizaron de manera unilateral y sin dar a conocer el fundamento legal sobre el cual se actuaba.

Como señala Miguel Ángel Eraña, catedrático de la Universidad Iberoamericana: “sin declaratoria de emergencia y sin la aplicación del artículo 29 constitucional para declarar la suspensión de garantías individuales, se está actuando sin establecer las condiciones constitucionales y legales, y a pesar de que pueda tratarse de una causa loable, no se puede disponer de forma arbitraria del traslado de tropas”.²⁹⁴

El abogado y ex embajador Xavier Olea Muñoz afirma que el desplazamiento de las fuerzas federales a cualquier estado requiere una solicitud oficial del gobernador sancionada por el Congreso estatal, pero en ninguno de los operativos se ha realizado, con lo que “se está rompiendo la estructura constitucional del país”.²⁹⁵

El presidente ha ordenado a los militares asumir el control de gran parte de las acciones que se llevan a cabo para combatir el tráfico de drogas, sin tomar en cuenta a los otros poderes constituidos ni a las autoridades civiles encargadas de la seguridad, aún cuando, como ya vimos, las Fuerzas Armadas sólo están autorizadas para auxiliar a éstas últimas cuando se lo soliciten y no

²⁹³ Ricardo Ravelo, “Descomposición policiaca” en revista *Proceso*, No. 1594, 20 de mayo de 2007.

²⁹⁴ Laura Poy, “Los operativos en Michoacán serían anticonstitucionales, afirma jurista” en periódico *La Jornada*, 13 de diciembre de 2006.

²⁹⁵ Rafael Castañeda, *op. cit.*, pp. 27-28.

para llevar a cabo tareas de investigación o persecución de delitos federales, las cuales competen al Ministerio Público Federal. En la mayoría de los casos, las autoridades locales desconocen del inicio de los operativos en sus estados y terminan aceptándolos a pesar de que previamente hayan negado la necesidad de tales.

En esta tesitura, en junio de 2009, el jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard y el gobernador de Nuevo León, José Natividad González Parás, reprocharon públicamente a Calderón la aplicación de operativos sin informar a las entidades, frente a lo cual el jefe del Ejecutivo respondió que para perseguir delincuentes no se pide permiso, mientras al mismo tiempo puso de ejemplo la administración del panista Marco Adame, “que en lugar de ponerse a reclamar (...), colabora”.²⁹⁶

Estos hechos resultan relevantes en el marco de un Estado federal, como lo es México, pues independientemente de lo prioritario que resulte el combate al narcotráfico, es fundamental respetar la autonomía de las entidades federativas, ya que la aplicación de operativos sin informar a las autoridades locales es una muestra del poco respeto que existe a las formas democráticas y pone de manifiesto que junto con las Fuerzas Armadas y con la justificación de perseguir delincuentes el Presidente puede actuar al margen de la Ley.

Por lo anterior es que tal como lo afirmó el investigador José Luis Piñeyro “Urge una política de Estado democrática en Seguridad Pública y Seguridad Nacional para lo cual se necesita impulsar una reforma de Estado que comprenda una reforma militar, que transforme a las Fuerzas Armadas en fuerzas de Estado y no sólo del gobierno federal en turno”.²⁹⁷

Esta reforma necesariamente habrá de comprender las funciones que deben desempeñar las Fuerzas Armadas, acordes con un escenario democrático y cuya prioridad debe ser la defensa exterior, ello sin dejar de lado que las Fuerzas Armadas deben estar preparadas para enfrentar los nuevos

²⁹⁶ Claudia Herrera, “Para perseguir delincuentes no se pide permiso: Calderón” en periódico *La Jornada*, 23 de junio de 2009.

²⁹⁷ José Luis Piñeyro, “Las Fuerzas Armadas: siempre más cerca, siempre más lejos” en *Este País*, No. 233, septiembre de 2010, pp. 15-19.

riesgos y amenazas de un mundo globalizado, pero sin que ello signifique que ante la crisis de las instituciones civiles de seguridad, los militares deban participar indiscriminadamente en las actividades que les corresponden a las primeras.

4.4.1.3 Abandono de la Defensa Nacional

Aunque en el marco de la estrategia actual contra el narcotráfico, el gobierno federal ha insistido que las Fuerzas Armadas son las únicas que pueden hacer frente al flagelo, es importante destacar que como cada institución que forma parte del Estado mexicano, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina tienen funciones constitucionalmente establecidas, para las que fueron creadas, las que justifican su existencia.

Actualmente gran parte de los recursos, no sólo materiales, sino humanos de las Fuerzas Armadas están comprometidos en enfrentar el tráfico de drogas. Sin embargo, se requiere tomar en cuenta que asignar a las Fuerzas Armadas excesivas funciones, como si éstas contaran con recursos materiales y humanos infinitos, las pone en una crítica situación, además de que pone al Estado en una situación de extrema vulnerabilidad, en el caso (aunque por ahora parezca poco probable) de tener que enfrentar una amenaza a su integridad nacional o hipótesis de guerra.

Algunos estudiosos del tema, como Jorge Luis Sierra afirman que la política actual tiende a crear una transformación, del Ejército a una policía militarizada, de la Armada a una precaria guardia costera y de la Fuerza Aérea a una colección de aviones en decadencia.²⁹⁸

Por otro lado, el hecho de mantener a los militares en las calles, cumpliendo con misiones en el ámbito de la Seguridad Pública y de combate al narcotráfico, los aleja de su ambiente natural, de su entrenamiento y profesionalización para la Defensa Nacional.

Pero, como señalara en alguna ocasión el Secretario de la Defensa Nacional en una comparecencia ante la Comisión de Defensa de la Cámara de

²⁹⁸ Jorge Luis Sierra, "El abandono de la Defensa Nacional" en periódico *El Universal*, 1 de febrero de 2008.

Diputados, frente al poder económico de los narcotraficantes ¿qué entidad puede relevar a las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico?²⁹⁹, más aún cuando a pesar de los millones de pesos gastados en la profesionalización de la policía, ésta continúa en una franca debilidad estructural.

En este sentido, también es urgente pensar cómo respondería México ante un eventual ataque a su integridad territorial, con unas Fuerzas Armadas desgastadas por su actuación en la guerra contra el narcotráfico.

4.4.1.4. *Corrupción*

Una de las principales razones que fue esgrimida por aquellos que se opusieron a la participación de las Fuerzas Armadas en labores antinarcóticas, fue que serían expuestas al poder corruptor de las organizaciones de narcotraficantes, quienes utilizaban estos argumentos tenían en la mente los casos del general Jesús Gutiérrez Rebollo o del gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva.

Empero, desde las altas esferas de la política se afirmó que debido a su formación, los militares eran prácticamente incorruptibles. Pronto, algunos hechos demostrarían lo contrario.

En el año 2002 fue desmantelado el 65º Batallón de Infantería, instalado en Guamúchil, Sinaloa, porque sus elementos estaban involucrados en actividades del narcotráfico. Al respecto, el entonces presidente Fox afirmó: “Este acto (el desmantelamiento) honra a nuestras Fuerzas Armadas por que demuestra su voluntad de enfrentar y sancionar con toda decisión y legalidad cualquier falta de sus miembros”.³⁰⁰ El presidente dijo tener claro que “no se puede imputar una responsabilidad institucional cuando la falta es personal”, lo cierto es que esas faltas las cometen quienes representan a una institución y, son una clara muestra de que algo dentro está fallando.

En el mismo año, los generales Mario Acosta Chaparro y Francisco Quirós Hermosillo fueron encarcelados por narcotráfico.

²⁹⁹ Jorge Medellín, “Advierte Vega sobre el poder del narco” en periódico *El Universal*, 14 de octubre de 2004.

³⁰⁰ José Luis Ruiz, “Fox: enfrenta y sanciona el Ejército con legalidad” en periódico *El Universal*, 18 de octubre de 2002.

También algunos de los elementos militares que el procurador Cabeza de Vaca incorporó a la PGR para “sanear” la institución terminaron implicados en malos manejos y con denuncias por exceso en el ejercicio de sus funciones.

Uno de los sucesos más graves acontecido durante la administración del presidente Calderón ocurrió cuando se descubrió que miembros del grupo de seguridad personal del presidente, el mayor Arturo González Rodríguez y el Capitán Matero Juárez Espinoza, informaban al grupo de narcotraficantes liderado por Arturo Beltrán Leyva de las tareas presidenciales y de las actividades de la sección segunda y séptima de la SDN.

Por otra parte, según el expediente PGR/SIEDO/UEIDCS/166/2009, el capo Arturo Beltrán Leyva tuvo de su lado a miembros del Grupo de Información Sensible (GIS)³⁰¹ del Ejército Mexicano para evadir a los propios militares, cuando se llevaban a cabo las acciones necesarias para su captura. Es por ello, que en este caso específico, la ubicación y la desarticulación de la banda de Beltrán Leyva estuvo a cargo de la Armada de México.

Estos son algunos casos que permiten ver, más allá de señalar si los militares pueden ser o no corruptibles, que el tráfico de estupefacientes obedece a una dinámica que requiere de un combate integral: de medidas de prevención para el consumo, de rehabilitación de adictos, cooperación transnacional aspectos sobre los cuales las Fuerzas Armadas no pueden intervenir, pues su ámbito de acción se encuentra limitado por su misma naturaleza; los militares se encuentran entrenados para la guerra, para una guerra donde el enemigo está bien definido, pero no para acabar con un fenómeno que presenta muchas aristas, sobre las que las Fuerzas Armadas no pueden tener control.

Enfrentar al narcotráfico significa enfrentar a un enemigo de alcances hemisféricos y con una gran cantidad de recursos económicos, lo que expone a los militares a un grave riesgo de corrupción.

³⁰¹ El GIS es un cuerpo de élite castrense encargado de analizar y procesar información para los operativos contra el narcotráfico. Véase: Ricardo Ravelo, “La corrupción” en Rafael Rodríguez, (coordinador), *op.cit.*, pp. 195-202.

No basta con que los mandatarios se dediquen a rechazar todo ataque a las Fuerzas Armadas y a señalar continuamente su vocación constitucional, su lealtad y se apegó a la legalidad, a pesar de las evidencias de los nexos de algunos de sus miembros con los cárteles de la droga, lo que hace falta es que las protejan del poder corruptor del narcotráfico.

4.4.1.5. Deserción

Desde el inicio de la guerra contra las drogas, los expertos en seguridad, sectores de la oposición y grupos de derechos humanos alertaron que se estaba llevando a las Fuerzas Armadas a una lucha desmoralizante.³⁰² No es para menos si se toma como base sus bajos salarios, el alejamiento de su familia, un escenario en el que es difícil distinguir entre los amigos y enemigos y la extrema violencia a la que se ha expuesto a los militares como lo muestran los casos de degollamientos de sus compañeros. Frente a estas condiciones no es difícil imaginar los altos índices de deserción.

Por lo anterior, es de primordial importancia que se cree una política de Estado que provea de mejores condiciones a los militares, en esta lucha que enfrentan. Los peligros de no hacerlo saltan a la vista:

Tan sólo en el sexenio pasado fueron 107 mil 128 elementos los que desertaron, más de la mitad de los 194 mil elementos que forman el Ejército y la Fuerza Aérea. En promedio hubo 49 deserciones por día, casi 18 mil por año.³⁰³

A continuación, los datos oficiales por año correspondientes al Ejército Mexicano.

AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DESERCIONES	22, 205	15, 870	15, 503	14, 744	18, 267	20, 224	16, 405	16, 641	9, 112	5, 346

Fuente: Solicitud de Acceso a la Información con folio No. 0000700168009 de fecha 30 de noviembre de 2009

³⁰² Como referencia, entre los principales críticos de la estrategia de seguridad de Calderón se encuentran los líderes de las fracciones del PRI y el PRD en el Senado, Manlio Fabio Beltrones y Carlos Navarrete, el ex candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador y el representante en México de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos.

³⁰³ Jorge Carrasco, "Fiebre militarista" en revista *Proceso*, No. 1631, 3 de febrero de 2008.

Es importante destacar que la desertión no sólo se ha dado en la tropa, sino entre los elementos de élite, entrenados específicamente para combatir el narcotráfico. Se tiene estimado que desde 1994 y hasta 2008 han desertado 1560 elementos de élite del Ejército Mexicano (Gafes y Ganfes)³⁰⁴, muchos de los cuales salieron a nutrir las filas del narcotráfico. Sobre este punto es difícil estimar en qué proporción los elementos de élite se convirtieron al narcotráfico, ya que la Sedena no cuenta con un mecanismo de seguimiento de quienes han pertenecido a sus fuerzas especiales.

No obstante, el ejemplo más claro lo tenemos en el grupo denominado *Los Zetas*, antiguos sicarios del Cártel del Golfo. Este grupo que se ha convertido en uno de los mayores enemigos de sus ex compañeros, es decir, los militares que participan en la guerra contra el narcotráfico, se conforma, en gran parte, de aquellos militares entrenados por la Secretaría de la Defensa Nacional que se han pasado a las filas del crimen organizado.

Arturo Guzmán Decenas, a quien se considera el creador de *Los Zetas* fue miembro de los Gafes de la Defensa comisionados a la PGR,³⁰⁵ mismo que fue nombrado comandante en Despliegue Regional de la PGR en Matamoros, donde el 1997 fue cooptado por Osiel Cárdenas Guillén para que le brindara protección, por lo que a finales de ese mismo año obtuvo la baja en las Fuerzas Armadas y dio paso a la creación de uno de los grupos más sanguinarios que colaboran en el narcotráfico.

Según un informe de la SSP denominado “Monografía de los Zetas” este grupo opera en 20 estados de la República, está conformado en su mayoría por ex militares, no sólo de rangos superiores y medios, sino de un grupo de élite de alta capacidad de entrenamiento militar, en operaciones de logística, armamento sofisticado y tecnología quienes recibieron entrenamiento de gobiernos extranjeros como Estados Unidos, Israel, y Egipto, entre otros.

³⁰⁴ Juan Arvizu y Andrea Merlos. “Desertan en 8 años 150 mil soldados” en periódico *El Universal*, 4 de diciembre de 2008.

³⁰⁵ El proyecto para comisionar militares a las delegaciones fronterizas de la PGR data del gobierno de Ernesto Zedillo, cuando la PGR y la SDN firmaron un convenio de colaboración en 1996. Véase Alejandro Rodríguez, *op. cit.*, p. 370.

Fuentes estadounidenses calculan en 500 sus miembros, aunque no descartan el apoyo de más a lo largo del país.³⁰⁶

Otro grupo es el de *La Familia* que se dio a conocer mediante desplegados de prensa en Michoacán, una semana antes de que Felipe Calderón asumiera la Presidencia de la República. Se trata de un grupo que se desprendió de *Los Zetas* de quienes aprendieron las técnicas de contrainsurgencia que ellos mismos adquirieron en la Escuela de las Américas del Comando Sur de Estados Unidos.

Uno de los peligros, tal como afirma el especialista Luis Astorga, es que de extenderse la creación de ejércitos privados con exsoldados entraríamos en una lógica distinta, al pasar de los señores de la droga a los señores de la guerra, financiados con dinero del narcotráfico.

Es así que mientras las Fuerzas Armadas continúen combatiendo al narcotráfico se vuelve imprescindible que se les otorguen mayores estímulos, mejor entrenamiento, que sus labores se vuelvan selectivas a efecto de ser más efectivas, todo ello con la finalidad de no provocar las bajas, la indisciplina y la corrupción en su interior.

³⁰⁶ Jorge Carrasco, "Derechos humanos, violencia y seguridad" en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2009, p. 204.

5. IMPLICACIONES DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES DERIVADO DE LAS FUNCIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

En este trabajo nos hemos propuesto analizar las funciones de las Fuerzas Armadas Mexicanas en el ámbito de la Seguridad Nacional a partir del año 2000 –fecha en la que se da el cambio de partido en el poder- y hasta 2009, con el fin de identificar cuáles han sido las implicaciones en las relaciones cívico-militares. Esto es especialmente importante, si tomamos en cuenta que el año 2000 se considera como el paso de un régimen autoritario a un régimen democrático y que en este proceso resulta de gran trascendencia la forma en la que se relacionan los militares con las autoridades civiles y la sociedad. Difícilmente se podría hablar de consolidación democrática si las relaciones civiles-militares siguen siendo de corte autoritario.

Ahora bien, al ser las Fuerzas Armadas el instrumento principal del Estado para ejercer el monopolio legítimo de la violencia, el tipo de funciones que se asignan a los militares es fundamental para entender el lugar que las autoridades civiles desean otorgarles dentro del Estado, ya que se trata de una decisión política, de la forma en la que se hace operativo el vínculo institucional entre civiles y militares; aunque por supuesto que ello también va ligado con los retos a los que se enfrenta el Estado en el objetivo de proteger la Seguridad Nacional.

En este sentido, es necesario identificar ciertas características de lo que son las relaciones cívico-militares en un escenario democrático y con base en ello señalar qué tanto se ha avanzado en este aspecto en nuestro país, es decir qué tanto ha logrado el gobierno en su compromiso de proteger la Seguridad Nacional y qué tan apropiado es el modelo de las relaciones-cívico-militares para cumplir con dos propósitos fundamentales: contribuir a la protección y/o consecución de la Seguridad Nacional y que los métodos para alcanzarla sean congruentes con los valores en los cuales se cimenta un régimen democrático, es decir, la consecución del equilibrio entre la seguridad y la libertad.

5.1. La teoría de las relaciones cívico-militares

5.1.1. El control civil

Una constante en la configuración de los Estados modernos ha sido la de definir el rol de los militares. Esto se vuelve un imperativo, pues los militares son los portadores del poder armado de una nación, por lo cual es sumamente importante definir cómo debe ser su relación con las autoridades civiles y con la sociedad. Para este propósito es generalmente aceptado que las autoridades civiles, legítimamente electas, son las que deben definir el papel que deben desempeñar las Fuerzas Armadas, es decir, designar las funciones que deben llevar a cabo para cumplir con su razón de ser, que *grosso modo* podemos afirmar como la de velar por la Seguridad Nacional. Es así que se acude al concepto de control civil, el cual, según Samuel Huntington, se logra en la medida en que el poder de los militares se reduce³⁰⁷, y que más recientemente se ha definido como “la capacidad de un gobierno democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones 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”³⁰⁸, aunque también podríamos afirmar, en un sentido más específico, que el control civil se logra en la medida en la que los militares tienen perfectamente definidas sus funciones legales y saben cuándo y cómo deben actuar y, asimismo, cuando los civiles son capaces de identificar cuáles son los retos que requieren de la participación de las Fuerzas Armadas, sin que ello ponga el peligro el régimen democrático. Con lo anterior no queremos decir que sea suficiente con que estén claramente establecidas en la Ley las funciones que deben desempeñar los militares, pues estamos de acuerdo con Huntington en el hecho de que “(...) el código del oficial está manifiesto en costumbres, tradiciones y el constante espíritu de la profesión”³⁰⁹, es decir, que

³⁰⁷ Samuel Huntington, *El soldado y el Estado*, Argentina, Grupo Editor Latinoamericano, 1995, p. 91.

³⁰⁸ Marcela Donadio, “Las relaciones cívico-militares y la construcción de instituciones en América Latina: Enfrentando la crisis de las jóvenes democracias” en Red de Seguridad y Defensa de América Latina. (consultado en <http://www.resdal.org/Archivo/d00001a3.htm>)

³⁰⁹ Samuel Huntington, *op. cit.*, p. 27.

el control civil debe manifestarse en la ley, pero también en los valores, en la instrucción y el entrenamiento que se da a las Fuerzas Armadas.

Ahora bien si lograr el control civil es una empresa mucho más amplia que lograr que los militares actúen con base en las funciones que tengan claramente establecidas, también es cierto que este aspecto resulta fundamental, pues es una muestra clara de que las autoridades civiles y los militares tienen bien definido el papel que deben desempeñar en el Estado.

Así pues, insistimos en que el meollo del control civil como componente de las relaciones cívico-militares no se encuentra en restar poder a los militares (¿para dárselo a quién?), sino que tanto los militares como los civiles tengan claro cuáles son sus responsabilidades en los objetivos que persigue la nación, con base en dichas responsabilidades les corresponderá más o menos poder en ámbitos bien determinados. Entonces, podríamos decir que a las autoridades civiles, al estar a cargo de los asuntos del uso de la fuerza del Estado y sus instrumentos, les corresponde controlar a los militares. He ahí una de sus responsabilidades específicas. Pero aquí surge otra interrogante ¿Quién dentro del extenso grupo de las autoridades civiles debe controlar a las Fuerzas Armadas?

Si pensamos en un sistema político presidencial podría decirse que el presidente es quien debe controlar a las Fuerzas Armadas y en un sistema parlamentario, el Parlamento, pero éste es un razonamiento bastante limitado. El poder civil es uno, indivisible, por lo cual se antoja desproporcionado pensar que sólo uno de los representantes de ese poder pudiera encargarse de la tarea de controlar a las Fuerzas Armadas. Si tomamos en cuenta que en una democracia, la separación de poderes encuentra su justificación en el establecimiento de pesos y contrapesos, es posible extrapolar ese razonamiento al tema del control civil. Así, resulta imprescindible que tanto el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial tengan facultades para controlar a los militares. Hasta aquí hemos llegado a lo que Huntington definió como el control civil subjetivo, es decir, quién debe controlar. Pero ¿cómo hacerlo?

¿Cuáles son las habilidades, instrumentos, facultades que requieren las autoridades civiles para lograr el control civil? ¿Con qué medios?

El autor de *El Soldado y el Estado* continuó su teoría con el concepto de control civil objetivo, el cual podría responder a nuestra pregunta anterior. Para Huntington “el control civil en el sentido objetivo es llevar al máximo el profesionalismo militar.”³¹⁰ O sea, que el control civil podía lograrse con la profesionalización de los militares y con ello regresamos al argumento sostenido en líneas anteriores: que los militares como parte de las Fuerzas Armadas comprendan cuál es su labor como herramienta del Estado y con base en ello desempeñen sus funciones, o lo que para Huntington significaba la minimización de su poder.

5.1.2. El poder y la influencia de los militares

Si sostenemos que para lograr el control civil tanto militares como civiles deben tener claro cuál es el papel que les corresponde en el Estado, estaremos de acuerdo que entre ellos se lleva a cabo una distribución de poder, que según los ideales democráticos supone una limitación al poder e influencia de los militares.

Entonces se requiere saber cuáles son las fuentes que hacen posible que los militares conserven u obtengan mayor poder del necesario en un Estado. Ensayemos algunas respuestas:

- Tradición. Existen países en los que los militares han ocupado tradicionalmente el poder, por lo que se les considera los ocupantes naturales del gobierno o, por lo menos, un sector con una fuerte influencia.
- Ideología. En una sociedad en la que son exaltados los valores militares, las Fuerzas Armadas pueden ver incrementado su poder.
- Debilidad del poder civil. En un Estado en el que las autoridades civiles son débiles y son incapaces de cumplir con sus cometidos, los militares aparecen como los únicos indicados para resolver los problemas que

³¹⁰ Ibid., p. 94.

aquejan a la sociedad. Esta situación representa una oportunidad inigualable para que los militares puedan invadir esferas de actuación civil, incluso con el apoyo de grupos de la sociedad, ya que en este caso se convierten en los salvadores de la nación o de la democracia ante situaciones que, por incapacidad, no pudieron ser resueltas por medios puramente civiles.

- Autonomía militar. Es posible que los cargos de gobierno sean ocupados por civiles, que en general prive una ideología en la que se exalten los valores democráticos y sin embargo los militares sigan apareciendo como un sector aparte dentro de la estructura de gobierno, gozando de prebendas y privilegios diferenciados, sin que exista un control efectivo al interior de sus estructuras.
- Valores militares. De las fuerzas armadas se distinguen ciertos valores, tales como disciplina, profesionalismo, verticalismo, unidad de mando, rapidez, mismos que pueden ser de gran utilidad ante contingencias en las que se ponga en peligro la Seguridad Nacional. Pero dichos valores pueden ser igualmente exaltados en casos en los que no necesariamente se requiera de fuerza militar, pero que se considere que por esos mismos, los militares son los más apropiados para hacerse cargo.
- Número de militares. La cantidad de militares que integran las Fuerzas Armadas también es necesario tomarlo en cuenta como un factor que puede incrementar su poder. “(Cuanto) mayor el número de individuos que sirven en las Fuerzas Armadas en un cargo de civil o militar, más grande será la influencia del cuerpo de oficiales y sus líderes.”³¹¹
- Presupuesto. La proporción de recursos económicos que se destinen a las Fuerzas Armadas puede convertir a este sector en uno muy poderoso, no sólo al exterior, lo cual es un objetivo común, sino también al interior, de manera que se constituyan en un grupo con fuerte influencia.

³¹¹ Ibid., p. 98.

- Prestigio. La opinión y la imagen que la sociedad conserve de los militares es muy importante a la hora de otorgarles o no apoyo en determinadas acciones que estén dentro o fuera de su esfera de competencia.
- Intervención en ámbitos no militares. El hecho de que los militares ocupen espacios que van más allá de su ámbito de actuación legal y que además ello lo hagan con la anuencia del poder civil es, obviamente, un elemento clave para aumentar el alcance del poder de los militares.

5.1.3. Las autoridades civiles: delegación y monitoreo

Generalmente, se destaca la propensión de los militares a extender su poder a ámbitos civiles, cuando no existe profesionalización o ésta es insuficiente e inadecuada. Sin embargo, hemos de señalar también que las autoridades civiles y la sociedad tienen una importante responsabilidad a efecto de lograr un sano equilibrio en la distribución de poder entre civiles y militares.

Es necesario reconocer que la institución militar tiene un lugar dentro de la estructura del Estado. Suponer que los militares, una vez profesionalizados se vuelven neutrales y estériles y que por ello se borra toda posibilidad para que intervengan en política, tal como proponía Huntington o Janowitz es afirmar que la institución militar es estática y que de igual forma así son los desafíos a los que se enfrenta el Estado.

Las Fuerzas Armadas tienen una función específica, una función que ninguna otra institución dentro del Estado puede desempeñar, por lo cual es necesario que posean el suficiente poder para llevarla a cabo adecuadamente. Las autoridades civiles deben apoyarse y delegar a las Fuerzas Armadas las funciones que estén de acuerdo con la naturaleza militar, pues es claro que nadie mejor que éstas, podrá realizarlas, pues para ése fin fueron diseñadas, para ello se profesionaliza a los militares. Limitarlas en este sentido sería un error, que pondría en riesgo la misma existencia de la nación. Pero, por supuesto se requiere que el poder civil controle, supervise, monitoree.

Las funciones de los militares pueden estar claramente establecidas en la legislación nacional, pero los retos a los que se debe enfrentar el Estado frecuentemente rebasan la letra escrita en la Ley, o bien, puede tratarse de una etapa de cambios en la forma de gobierno, por ejemplo de transición a la democracia. Así pues, en casos específicos existirá la necesidad de modificar la delegación de funciones, pero asimismo habrá de pensarse en nuevas clases de monitoreo que permitan mantener el equilibrio en la distribución de poder en las relaciones cívico-militares.

La propuesta del teórico Peter Feaver va en este sentido, es decir, en el reconocimiento de que el poder civil ha de delegar funciones a los militares, pero también debe monitorear a efecto de regular esa delegación. Este aporte teórico supone la existencia de un poder civil fuerte que delegue las funciones estrictamente necesarias y que sea capaz de controlar efectivamente la actuación de las Fuerzas Armadas, además de cumplir con eficacia con sus propias responsabilidades.

Asimismo, es necesario tomar en cuenta la actitud y la opinión de la sociedad hacia las Fuerzas Armadas. Una sociedad que tiene perfectamente claro cuál es el ámbito de actuación de los militares y que está consciente que sobrepasar ese límite puede atentar contra los valores democráticos, apostará por soluciones civiles a los conflictos que así deban resolverse, sin que tenga la propensión a estar de acuerdo con el involucramiento de los militares en conflictos de naturaleza civil. Lo anterior permitirá que los militares sean sumamente cautelosos a la hora de intentar rebasar sus ámbitos de actuación, pues sabrán que no contarán con el apoyo de la población.

Por el contrario, si la sociedad es propensa a considerar como factible la intervención de los militares en asuntos que no les corresponden, porque suponen que su participación ayudaría a resolver con más eficacia el problema que si sólo se encargan las autoridades civiles, ello contribuirá a que los militares se sientan “obligados” a responder al llamado de la sociedad para resolver los problemas que aquejan a la nación y con ello rebasar los límites del control civil.

5.2. *Los modelos de las relaciones cívico-militares*

Samuel Huntington, en su libro *El Soldado y el Estado* plantea distintos modelos de las relaciones cívico-militares con base en el poder, el profesionalismo y la ideología. Así llega a cinco modelos: 1) ideología antimilitar, alto poder político militar y bajo profesionalismo militar; 2) Ideología antimilitar, bajo poder político militar y bajo profesionalismo; 3) Ideología antimilitar, bajo poder político militar y alto profesionalismo militar; 4) Ideología promilitar, alto poder político militar y alto profesionalismo militar y 5) Ideología promilitar, bajo poder político militar y alto profesionalismo militar; tres de los cuales permiten un alto grado de profesionalismo y control civil objetivo y dos presuponen un bajo profesionalismo y control civil subjetivo.

Actualmente es posible elaborar otro tipo de modelos, algunos de ellos tal como sugiere la investigadora Marcela Donadio, pueden realizarse tomando como base tres variables: el tipo de mentalidad profesional-militar, la concepción de la comunidad nacional acerca de la misión militar en la sociedad y la asunción civil de la conducción de la política de la seguridad y la defensa. La mentalidad profesional-militar tiene que ver con “los valores y primordiales y los códigos recibidos por el profesional militar desde su ingreso a la institución (que) forman su pensamiento y construyen concepciones acerca de su misión”³¹²

La concepción de la comunidad acerca de la misión militar en la sociedad puede ser de dos formas: una, la promilitar, es la propensión de la población a considerar deseable la participación de los militares en tareas correspondientes a los civiles, ya sea por incapacidad de éstos últimos o porque consideren simplemente que los militares pueden hacerlo mejor, aunque ello implique sacrificar los ideales democráticos y dos, la antimilitar, aquella sociedad informada que tiene plenamente identificado el papel que deben desempeñar los militares en un Estado democrático y que no ven deseable que intervengan en la conducción de la política de seguridad y

³¹² Marcela Donadio, Op. Cit.

defensa pues ello podría ir en contra de la construcción institucional necesaria para el desarrollo democrático.

La asunción civil de la conducción de la política de seguridad y defensa podemos entenderla como la responsabilidad asumida por parte de los civiles para hacerse cargo de las funciones que les corresponden. Para ello es necesario que cuenten con la capacidad, pues no sólo es necesario que realicen sus funciones sino que lo hagan adecuadamente, a efecto de no dar margen para la intervención militar en esos ámbitos.

A continuación proponemos algunos modelos; es importante tomar en cuenta que tratamos de aproximarnos a tipos ideales, que como tales pueden presentar variantes en la realidad.

- 1) Alto profesionalismo militar, concepción social antimilitar y conducción de la política de defensa y seguridad por los civiles. En este tipo de relaciones cívico-militares, a los militares se les han inculcado valores democráticos, están plenamente convencidos de sus misiones en el nivel nacional e internacional, las cuales además están claramente definidas, por lo que no hay lugar para que pretendan rebasar su esfera de actuación; la sociedad no tiene intenciones de ver a los militares como sustitutos de las autoridades civiles, aún en el caso de que la conducción de la política de seguridad y defensa no sea la más idónea, existe certeza de que para lograr el desarrollo democrático cada institución debe cumplir con su función específica y las autoridades civiles asumen su responsabilidad como encargados de formular y llevar a cabo la política de seguridad y defensa, cuentan con la capacidad para hacerlo y además no permiten la intromisión militar más allá de sus funciones legalmente establecidas. Este modelo es el más deseable, debido a que en éste tanto los militares como los civiles actúan dentro de su ámbito correspondiente, sus misiones son claras, por lo que hay pocas posibilidades de una intervención política por parte de las Fuerzas Armadas, asimismo la sociedad contribuye enalteciendo los valores

democráticos, sin dar cabida a la intervención militar en problemas que deben ser resueltos por métodos puramente civiles.

- 2) Alto profesionalismo militar, concepción social antimilitar y conducción de la política de defensa y seguridad por militares y/o civiles. Aquí los militares cuentan con una adecuada profesionalización, la sociedad no está de acuerdo con su intervención en ámbitos civiles, pero la elaboración y ejecución de las políticas de seguridad y defensa están a cargo en todo o en parte de los militares. Esta última condición puede deberse a incapacidad por parte de los civiles que prefieren ceder sus prerrogativas a los militares, o bien, debido a que las funciones no han sido redefinidas (en el caso de transiciones a la democracia) o no están claramente establecidas. Este modelo presenta la dificultad de que los militares, a pesar de su profesionalización, pretendan seguir ocupando espacios civiles, aunque las autoridades civiles pretendan limitar los espacios de actuación y la sociedad abogue por ello.
- 3) Alto profesionalismo militar, concepción social promilitar y conducción de la política de defensa y seguridad por civiles. En esta combinación los militares cuentan con una adecuada profesionalización, saben cuáles son las misiones que como institución castrense les corresponde en el Estado, las autoridades civiles se encuentran encargadas de la política de seguridad y defensa, pero la sociedad no está conforme con la forma en que dichas políticas han sido manejadas, por lo que prefiere que los militares se pongan al frente, aunque ello implique la pérdida de libertades y derechos y con ello el retroceso de la democracia. Este tipo de relaciones civiles-militares pone en riesgo el control civil, ya que ante la aceptación de la sociedad por la intervención militar, los militares pueden entender eso como un llamado a salvar la patria por la incapacidad de las autoridades civiles y rebasar los límites de su actuación.
- 4) Bajo profesionalismo militar, concepción social promilitar y conducción de la política de defensa y seguridad por civiles. En este tipo, los

militares no han recibido una adecuada profesionalización, no tienen definido su papel en el Estado y por ello son propensos a intervenir en política, la sociedad no se encuentra grandemente atraída por la democracia y acepta que los militares puedan asumir el poder, pues los ven como un sector que puede conducir adecuadamente al Estado y la política de seguridad y defensa corresponde a los civiles. Este modelo presenta complicaciones para lograr el control civil, pues para ello se requiere lograr la profesionalización militar e infundir valores democráticos a la sociedad.

- 5) Bajo profesionalismo, concepción social promilitar y conducción de la política de defensa y seguridad por militares. Los militares no han recibido una profesionalización adecuada, la sociedad se encuentra inclinada por los valores militares y observan como algo natural que los militares elaboren y dirijan la política de seguridad y defensa. En este modelo el control civil es inexistente.

5.3. Las relaciones cívico militares en México

5.3.1. La etapa post-revolucionaria

La Revolución Mexicana, iniciada en 1910, fue un proceso en el que participaron un grupo de civiles al mando de Francisco I. Madero, quien también hizo un llamado al pueblo para levantarse en armas y lograr el propósito de derrocar el gobierno del presidente Porfirio Díaz, quien llevaba casi tres décadas al frente del poder. De manera que se crearon grupos de guerrilleros improvisados (campesinos, obreros) dispuestos a combatir al dictador Díaz. Después de su triunfo y de la breve presidencia de Francisco I. Madero, en la cual, se decidió conservar al Ejército Federal, y que finalmente fue terminada por el golpe de Estado dirigido por Victoriano Huerta, el gobernador del estado de Coahuila, Venustiano Carranza, desconoció a Victoriano Huerta como presidente constitucional de México, con base en un decreto avalado por el Congreso de la Unión el 19 de febrero de 1913;

asimismo hizo un llamado al pueblo para crear batallones irregulares que formarían las bases de un nuevo Ejército.

Este hecho fue trascendental para la conformación del Ejército Mexicano, pues fueron precisamente esos batallones irregulares provenientes del pueblo quienes derrotaron al Ejército Federal de Victoriano Huerta y lograron su rendición con los Tratados de Teoloyucan. Es importante destacar que para 1914, con el licenciamiento de las tropas federales, los ejércitos revolucionarios se volvieron cada vez más poderosos, se convirtieron en la principal organización social y política del movimiento revolucionario.³¹³

De manera que, con las fuerzas revolucionarias estaban sentadas las bases para crear un nuevo ejército, pero para ello resultaba indispensable crear una estructura sólida, profesional y subordinada al poder civil. Los militares eran muy importantes, pues ellos se encargaban de controlar a grupos regionales que no estuvieran de acuerdo con las decisiones del centro, pero también podían constituir un peligro si esas mismas decisiones afectaban sus intereses. Debido al proceso de pacificación que el gobierno de Carranza deseaba establecer, después de la Revolución, los militares lograron gran libertad de acción en los ámbitos local y regional y llegaron a construir verdaderos feudos con poder militar y político.³¹⁴ Por lo anterior es que la profesionalización de sus elementos y su alejamiento de la arena política se volvieron objetivos primordiales para Carranza.

En esos objetivos centraron sus esfuerzos Carranza y Obregón, quienes para 1916 crearon la Academia del Estado Mayor y abrieron nuevamente el Colegio Militar.³¹⁵ También se redujeron los contingentes con la eliminación de varios cuerpos del Ejército, al no ser ya necesarias grandes tropas.³¹⁶ La reducción de las tropas contenía el doble objetivo de economizar, pues el

³¹³ Martha Loyo Camacho, *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del Ejército mexicano: 1927-1931*, México, UNAM-IIH-FCE, 2004, p. 11-12.

³¹⁴ *Ibid.*, p. 12

³¹⁵ Abelardo Rodríguez Sumano, *La urgente seguridad democrática*, México, Taurus, 2008, p. 57.

³¹⁶ Loyo, Martha. *Op. Cit.*, p. 53.

Ejército consumía gran parte del presupuesto del gobierno³¹⁷ y también, y quizá de mayor importancia, la eliminación o debilitamiento de los jefes militares, que podían retrasar o impedir el proceso de pacificación, al ver transgredidos sus privilegios.

Otra de las novedades consistió en moralizar al Ejército, con la organización del ramo de justicia militar para controlar y castigar los abusos cometidos por las tropas.³¹⁸

La implantación de nuevas reglas no fue fácil, ya que la reorganización del Ejército trastocaba los intereses de muchos líderes locales y regionales. Además, la institucionalización y profesionalización constituían objetivos a largo plazo y mientras no se obtuvieran seguía estando en peligro la pacificación del país.

A la caída de Carranza en 1920, el grupo de los sonorenses encabezado por Álvaro Obregón continuó con la tarea de institucionalizar al Ejército, condición indispensable para lograr la construcción del Estado Mexicano.

Plutarco Elías Calles, como secretario de guerra, llevó a cabo un proceso de reorganización del Ejército, consistente en cuatro puntos:³¹⁹

- Limitar el Ejército a los efectivos estrictamente necesarios.
- Proceder a la revisión de jefes y oficiales con un criterio bien fundado.
- No permitir que el número de jefes y oficiales excediera el fijado en el cuadro de batallones y regimientos.
- Conceder retiros y comisiones a aquellos jefes y oficiales cuyos servicios no pudieran utilizarse en la milicia activa.

En el proceso de institucionalización del Ejército, el general Joaquín Amaro, quien ocupó la Secretaría de Guerra en 1925, desempeñó también un importante papel, pues fue él quien culminó la tarea iniciada por Carranza, Obregón y Calles.

³¹⁷ A inicios de los años veinte los ejércitos revolucionarios demandaban más del 50 por ciento del total del gasto del gobierno. Ver: Raúl Benítez Manaut, "Dilemas del ejército mexicano a fin de siglo" en *FASOC*, No. 1, enero-marzo 1999, p. 10.

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ Martha Loyo Camacho, *op.cit.*, p. 65

Para 1929, el Ejército demostró que su profesionalización y los esfuerzos en materia de educación militar iban por buen camino. Las campañas políticas para la elección del presidente de la República estaban en ciernes y con ello el latente peligro de una rebelión armada. Esta vez la misma se produjo a cargo de un sector del Ejército en el norte, con el general Gonzalo Escobar a la cabeza. La mayoría de los militares dentro del Ejército se mantuvo leal al poder central. En un par de meses la superioridad del Ejército quedó demostrada al terminar con la rebelión, ello gracias al entrenamiento, el equipo moderno y las nuevas tácticas militares, pero sobre todo debido a que el grueso del Ejército no la apoyó. “Nunca más, después de 1929, los generales de la Revolución estuvieron en condiciones de organizar un serio desafío a las autoridades centrales”.³²⁰ Los esfuerzos para la profesionalización e institucionalización del Ejército dieron resultados.

5.3.2. *El pacto no escrito*

Después de 1920, militares y civiles compartieron experiencias revolucionarias. Juntos habían logrado la derrota del régimen establecido. Ambos tuvieron su origen en el mismo acontecimiento: la Revolución.³²¹ Ello fue determinante para que ambos grupos coincidieran en que si querían retener el poder era necesaria la pacificación del país y la construcción del Estado mexicano.

Por lo anterior entre civiles y militares existió el acuerdo, que podríamos llamar acuerdo preliminar, para descartar el uso de la fuerza armada como un medio legítimo para acceder al poder. Derivado de este acuerdo, los militares aceptaron retirarse de la arena política haciendo eco del concepto de supremacía civil, que se convirtió en un término central como parte de la ideología de la llamada *Familia Revolucionaria*, sin embargo era claro que su renuncia a participar en política no significaba una renuncia al poder o a influir en las decisiones en política. Para compartir el poder fueron diseñadas nuevas formas de comportamiento.

³²⁰ Ibid., p. 170.

³²¹ Roderic Ai Camp,. *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Estados Unidos, PSI- Center for Strategic and International Studies, 2005, p. 4.

Las nuevas formas de comportamiento surgidas como parte del acuerdo preliminar dieron lugar al llamado pacto no escrito entre civiles y militares. Un pacto cuyo principio fundamental consistió en la aceptación de los militares de alejarse de la vida política y en proporcionar obediencia y lealtad a las autoridades civiles, a cambio de que éstas les permitiesen conservar sus privilegios y gozar de un amplio margen de autonomía. Ambos estuvieron de acuerdo en las bondades del pacto: los civiles no dudaron en otorgar un lugar privilegiado a los militares dentro del Estado a cambio de su obediencia y lealtad, mientras que los militares entendieron que la forma de conservar prebendas y lograr un progresivo ascenso en sus carreras dependía de su lealtad y subordinación al Presidente como piedra angular dentro del sistema político. En este contexto, también es necesario destacar la gran importancia que tuvo el Partido Revolucionario Institucional renovado en 1947 (antes PNR- Partido Nacional revolucionario, 1929 y PRM- Partido de la Revolución Mexicana, 1938) como la estructura hegemónica que se convirtió en la única forma de acceder al poder. El partido y el Presidente eran prácticamente lo mismo, por lo que todo aquel que tuviera pretensiones de un cargo público debía ser del agrado del primer mandatario. En el caso de los militares ello se tradujo en una plena lealtad al jefe del Ejecutivo y en defender en todo momento el régimen emanado de la Revolución.

A partir de 1946, los civiles ocuparon ininterrumpidamente la presidencia de la República y desde entonces se mantuvo en vigencia dicho pacto. Es así que los militares se convirtieron en los principales aliados de los líderes políticos en México.

5.3.3. La subordinación a los civiles

Para las autoridades civiles contar con unas Fuerzas Armadas institucionalizadas y subordinadas al poder civil resultó muy conveniente para empezar el proceso de modernización en México. La situación sociopolítica del país se encontraba controlada a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, siempre que hubo necesidad existió la posibilidad de recurrir a las Fuerzas Armadas para contener situaciones que pudieran poner

en peligro la estabilidad del régimen. Es decir, mientras los mecanismos de control y mediación lograron mantener la paz y un nivel aceptable de consenso social no hubo necesidad de recurrir a la coerción y con ello hacer uso de las Fuerzas Armadas. Pero ¿qué sucedió en caso contrario?

En los casos en los que el poder civil no pudo solucionar por sus propios métodos el conflicto político-social, se recurrió a las Fuerzas Armadas, tales fueron algunos casos como: la represión a la huelga de ferrocarrileros en 1958; la huelga de los médicos en 1965, las protestas estudiantiles de 1968 y 1972; la represión a las guerrillas en las décadas de los sesenta y setenta; participación en las acciones contra el narcotráfico y en conflictos poselectorales.

En dichos acontecimientos, bastó la orden presidencial para utilizar la fuerza, aún cuando no hubiese necesidad de ella, pues en la mayoría de estos casos, las demandas sociales se realizaron de manera pacífica. El caso paradigmático lo representa la represión al movimiento estudiantil de 1968, debido al uso excesivo de fuerza que se desplegó para reprimir a los estudiantes, quienes no recurrieron a la violencia en la exigencia de sus demandas. Después de estos hechos, los militares tuvieron que soportar una ola de acusaciones y desprestigio provenientes de la población. La justificación para la intervención de las Fuerzas Armadas, en especial del Ejército, fue en aquellos casos, en los que a juicio del Presidente estaba en peligro la seguridad interna del país.

Para cumplir con las misiones de seguridad interna, los militares cuentan dentro de su doctrina con el plan DN-II, mismo que “se divide en dos marcos de acción: En primer lugar, el despliegue preventivo y de inteligencia, sostenido en el despliegue territorial del ejército y la acción cívica, y en segundo lugar la acción de contención de amenazas”.³²²

Este plan ha sido utilizado por las autoridades civiles para incluir toda clase de misiones para ser ejecutadas por las Fuerzas Armadas, desde

³²² Raúl Benítez Manaut, “Las fuerzas mexicanas a fin de siglo” en *FASOC*, Año 15, No. 1, enero-marzo de 2000, p. 19.

aquellas denominadas de acción cívica, que incluyen campañas de salud, reconstrucción de caminos, reforestación, etc., hasta las que incluyen el uso de la fuerza para controlar disturbios sociales y la colaboración con las autoridades civiles para garantizar la seguridad pública. A todas estas misiones, los militares han respondido al llamado del Presidente, su comandante supremo, para llevarlas a cabo. Aun en los casos de escasez de recursos o falta de elementos capacitados, o bien, cuando no está claramente establecido que la misión esté dentro de su ámbito de actuación legal, los militares han demostrado absoluta obediencia al poder civil.

Las Fuerzas Armadas también cuentan dentro de su doctrina con otros planes de defensa como el DN-I diseñado para responder ante un ataque de un agresor externo y que tiene como finalidad defender la soberanía y salvaguardar la integridad territorial, o el plan DN-III para auxiliar a la población en caso de desastre. No obstante, el que ha sido objeto de mayor controversia es el plan DN-II por la situación antes descrita.

Así pues, podemos afirmar que la subordinación militar consistió en un estricto sentido de lealtad y en la obediencia absoluta de los militares hacia el Presidente, como principal figura del sistema político, para lograr la defensa del régimen de la Revolución Mexicana, incluso en casos en que su acción hubiera de transgredir los mismos principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De manera que la lealtad y obediencia de las Fuerzas Armadas estuvo enfocada hacia el Presidente y el grupo en el gobierno, con el objetivo de lograr la seguridad del régimen, no así la seguridad de la nación.

La subordinación militar reportó grandes beneficios a las autoridades civiles como grupo político dentro del Estado, empero en el afán de centrar la actuación de los militares en el ámbito interno y debido al desinterés por elaborar una doctrina de Seguridad Nacional se descuidaron aspectos que fueron constituyéndose en serias amenazas para la seguridad de la nación, del Estado y, obviamente, del mismo régimen.

5.3.4. *La autonomía militar*

Si los militares concedieron subordinación y obediencia, ¿qué ofrecieron los civiles a cambio? La conservación y el aumento de privilegios, además de un amplio margen para que las Fuerzas Armadas funcionaran bajo sus propias reglas.

Como primer punto podemos mencionar que en cada acto público que tuviese que ver con las Fuerzas Armadas, el Presidente en turno se encargaba de exaltar sus cualidades, para lo cual destacaba su lealtad, su profesionalismo y su obediencia, como condiciones indispensables para la salvaguarda del territorio y la defensa de la soberanía nacional.

Además estuvieron exentas del escrutinio del Poder Legislativo en el caso del gasto militar, convenios de cooperación militar con otros países, transferencia de armas y equipo de otros países a México, por ejemplo.

El Poder Judicial se mantuvo al margen debido al precepto constitucional contenido en el artículo 13 que señala que: “subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”. Sin embargo, el Poder Judicial se abstuvo de intervenir incluso en aquellos casos en los que tenía que actuar, ya sea porque la falta cometida por elementos militares fuese más allá de lo que se entiende por disciplina militar o porque se hubiese violentado los derechos humanos y las garantías individuales de la población.

Asimismo, como señala el investigador Raúl Benítez Manaut, las Fuerzas Armadas durante más de un siglo fueron el trampolín privilegiado para ocupar los principales cargos públicos³²³ lo que constituía un privilegio más para acceder al poder.

De su vínculo con la sociedad, ése fue prácticamente inexistente. Hablar de las Fuerzas Armadas o exigir demandas con respecto a éstas representaron temas tabúes.

³²³ *ibid*, p. 11.

De manera, que las Fuerzas Armadas se constituyeron como un mundo aparte, con sus propias formas de organización y funcionamiento, conocidos por ellos mismos solamente, sin que permitiesen el acceso al Poder Legislativo (como representante de la ciudadanía), a la sociedad o a los medios de comunicación.

La falta de claridad teórica sobre las características y los alcances de la Seguridad Interior, la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional, aunada a las lagunas jurídicas sobre las Fuerzas Armadas, la falta de contrapesos a una Presidencia fuerte y autoritaria y la ausencia de un régimen democrático surgen como elementos fundamentales para entender por qué las Fuerzas Armadas han estado apartadas del escrutinio legislativo y social y han desempeñado cada vez más misiones que exceden su ámbito de actuación legal.

5.3.5. Las relaciones cívico-militares en un régimen autoritario: las consecuencias

Una de las características que destacan de México con respecto sus pares latinoamericanos es la estabilidad lograda durante los años que gobernó el PRI y la ausencia de golpes de Estado, como consecuencia de la profesionalización de las Fuerzas Armadas. Esta es una de las bondades que se le reconocen al régimen de la Revolución mexicana: “El producto ha sido sin duda positivo y generoso, 90 años de estabilidad cívico-militar”³²⁴, Sin embargo, no debe perderse de vista que esos logros fueron producto del sostenimiento de un régimen autoritario, cuyos líderes evitaron a toda costa la construcción de un régimen democrático.

En este sentido, las Fuerzas Armadas desempeñaron un papel preponderante como sostén del régimen. Las relaciones cívico-militares se construyeron sobre la base de un poder autoritario, lo que provocó que prácticamente su único vínculo con los civiles estuviese representado por el

³²⁴Los 90 años se deben al conteo a partir de 1913 con el golpe de Estado al presidente Francisco I. Madero. Raúl Benítez Manaut, “Seguridad y Defensa en México. ¿De la Revolución a la Globalización” en *Foreign Affairs en español*, octubre-diciembre de 2003, ITAM, México, pp. 160-171. Consultado en (<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-benitez2.html>)

Presidente de la República, sin que hubiese necesidad de relacionarse con los otros poderes constituidos y la sociedad.

Asimismo, el régimen autoritario trajo consigo distintas consecuencias para las relaciones cívico-militares:

- La utilización de las Fuerzas Armadas principalmente para resolver problemas de carácter interno que tenían como objetivo la protección del grupo en el gobierno.
- La conservación y/u obtención de privilegios por parte del sector castrense a cambio de desempeñar misiones fuera de su ámbito de actuación legal.
- El desprestigio de las Fuerzas Armadas entre algunos sectores de la sociedad, a causa de sus misiones contra movimientos de protesta social.
- La ausencia de vigilancia en la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas como en cualquier otra institución del Estado.
- Unas Fuerzas Armadas alejadas de la sociedad y ajenas a todo escrutinio.

De tal forma que, a pesar de que se señale como una característica favorable la estabilidad del régimen y la contribución a ello por parte de las Fuerzas Armadas, por su obediencia y lealtad y no haber recurrido a un golpe de Estado, es preciso tomar en cuenta que ello se logró con altos costos para la sociedad, para la construcción de un régimen democrático y para la definición de una política de Seguridad Nacional.

El Presidente es el comandante supremo de las Fuerzas Armadas, pero ello no evita que éstas deban ser vigiladas en su organización y funcionamiento como cualquier otra institución del Estado o que la sociedad conozca qué tipo de militares se están formando para resguardar la seguridad de la nación.

5.4. Las relaciones cívico-militares en la transición democrática

Después de conocido el resultado de las elecciones para la presidencia de la República del año 2000, donde por primera vez en varias décadas obtuvo el triunfo un partido de oposición al PRI, surgieron muchas expectativas en

relación con algunos aspectos relacionados con las Fuerzas Armadas. En primer lugar, ¿Cómo sería la relación de las Fuerzas Armadas con el nuevo gobierno encabezado por el PAN? ¿Cómo se revelaría en la práctica, la denuncia del PAN y del mismo candidato electo, respecto a la forma en la que fueron utilizadas las Fuerzas Armadas durante el régimen priista? ¿Hasta qué punto estaban preparadas las Fuerzas Armadas como institución para formar parte de un régimen democrático? Y sobre todo... ¿Con el nuevo gobierno, podrían esperarse cambios en las misiones de las Fuerzas Armadas?

Este último punto resultaba de primordial importancia, pues precisamente en éste radicaba la principal denuncia del PAN: la forma en que los presidentes anteriores habían hecho uso de las Fuerzas Armadas, a las cuales asignaron misiones que poco tenían que ver con las facultades que tienen conferidas legalmente y cuyo único propósito fue otorgar seguridad al grupo en el gobierno.

Las Fuerzas Armadas pasaron la prueba de fuego, al demostrar su profesionalismo e institucionalización cuando Vicente Fox, el candidato electo, tomó posesión de la Presidencia. Fieles al principio de lealtad, respetaron la decisión tomada en las urnas y rindieron honores al nuevo Presidente de la República.

Vicente Fox, por su parte, inició su administración con sendos discursos en los que destacaba las grandes virtudes de los militares y su contribución al desarrollo del país y a la democracia. Empero, como veremos más adelante, con respecto a la forma en la que se asignaron las misiones a las Fuerzas Armadas no se experimentaron cambios durante su administración. La tan esperada reforma para lograr relaciones cívico-militares democráticas no llegó. Lo que sí sucedió fue una profundización y diversificación de las misiones asignadas a los militares, ello con el argumento de afrontar los retos a los que se enfrenta nuestro país en materia de Seguridad Nacional, misma que no se encuentra claramente definida y que frecuentemente es confundida con los conceptos de Seguridad Pública y Seguridad Interior.

Posteriormente, en 2006, en el segundo gobierno de la alternancia, cuando asume la presidencia Felipe Calderón tampoco se realizan cambios que permitan adecuar al instrumento militar a un régimen democrático. Durante esta administración, las Fuerzas Armadas se convirtieron en uno de los principales protagonistas de la “guerra contra las drogas” emprendida por el gobierno de Felipe Calderón, a través de operativos conjuntos en varios estados del país. En este contexto, la visibilidad de las Fuerzas Armadas en el espacio público ha aumentado notoriamente y con ello el debate acerca de la conveniencia de sus misiones, debido a las frecuentes denuncias por violaciones a los derechos humanos y por las consecuencias que puedan producir en las relaciones cívico-militares, como factor de avance o retroceso del régimen democrático.

Las Fuerzas Armadas continúan ocupando un papel preponderante dentro del Estado mexicano, pero sin una reforma de fondo, que especifique claramente sus funciones sobre la base de la distinción entre los ámbitos de Seguridad Pública, Seguridad Interna y Seguridad Nacional y que además señale cómo deben ser sus relaciones con los civiles, tanto con las autoridades políticas como con la sociedad en general, a efecto de contribuir a la consolidación de la democracia en México.

A continuación, con base en las misiones y la forma en la que han sido asignadas a los militares durante los gobiernos de Vicente Fox y la primera mitad del de Felipe Calderón se realiza un análisis para señalar sus posibles efectos en las relaciones cívico-militares.

5.4.1. Las misiones de las Fuerzas Armadas en la alternancia

5.4.1.1. Acción cívica

A través de esta misión, los militares realizan actividades tales como: campañas de salud, reforestación, construcción de caminos, alfabetización, etc. Como señala el investigador Roderic Ai Camp, estas actividades tienen que ver con dos aspectos muy importantes, como son: el carácter revolucionario de las

Fuerzas Armadas y la insuficiencia de las instituciones civiles para cumplir con estas tareas.

Se considera que la acción cívica se inició en 1921, cuando el general Álvaro Obregón creó 19 batallones para ser utilizados en la construcción de caminos, proyectos de irrigación, mantenimiento de caminos y reparación de telégrafos.³²⁵

Posteriormente, cada gobierno utilizó a las Fuerzas Armadas para cumplir tareas relacionadas con el desarrollo social, para compensar la incapacidad de las instituciones civiles. Lo anterior, no se llevó a cabo al margen de la ley, pues tales misiones tienen sustento legal, para el caso del Ejército, que es quien más realiza este tipo de tareas, en su Ley Orgánica.

Asimismo, tanto los efectivos del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, como de la Marina-Armada de México tienen como una de sus funciones establecidas legalmente la de auxiliar a la población en caso de desastre.

En los gobiernos de la alternancia, es decir, el de Vicente Fox y el de Felipe Calderón, los militares continuaron desarrollando estas funciones.

Si bien, estas funciones han logrado que las Fuerzas Armadas sean percibidas como cercanas a la población y que además aumente su prestigio, también es cierto que en el desarrollo de estas actividades las autoridades civiles pueden aparecer como incompetentes ante los ojos de la población. Aunado a ello, es importante tomar en cuenta que para llevar a cabo estas funciones, el Estado cuenta con otras instituciones que deben estar preparadas para los desafíos que se les presenten, sin que dependan de los militares para realizarlas, porque además los recursos económicos y humanos asignados a las Fuerzas Armadas no son infinitos y puede darse el caso en que ante la escasez de recursos descuiden sus actividades fundamentales.

Aún así, es posible afirmar que estas funciones son de las que menos efectos perjudiciales tienen para las relaciones cívico-militares.

³²⁵ Ai Roderic Camp, *op. cit.*, p. 101.

5.4.1.2. Seguridad Interna

A pesar de que en la Constitución, en distintos ordenamientos legales y en el discurso gubernamental se utiliza el término Seguridad Interna, éste no ha sido claramente definido. Este hecho ha provocado que exista confusión entre la Seguridad Interna y otros niveles de seguridad, tales como el de la Seguridad Pública y Seguridad Nacional, así como con los instrumentos que cada uno de estos niveles requiere para enfrentar sus amenazas.

Para establecer las amenazas a la Seguridad Interna, los diferentes gobiernos (tanto del PRI como del PAN) han incluido situaciones que van desde las guerrillas, crimen organizado, problemas de seguridad pública, etc. Para todos ellos se ha recurrido también a las Fuerzas Armadas como medio para lograr resolverlos.

Durante la década de los sesenta y setenta, las guerrillas fueron catalogadas como la principal amenaza a la Seguridad Interna y para enfrentarlas se crearon estructuras tales como la DFS y la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (Disen), mismas que a pesar de estar dentro del ámbito de lo civil estuvieron dirigidas e integradas por militares. Estas instituciones se distinguieron por su corrupción y la violación a los derechos humanos.

Posteriormente, las amenazas a la Seguridad Interna han estado referidas al narcotráfico y al crimen organizado en general.

Durante los gobiernos de la alternancia también se han incluido como amenazas a la Seguridad Interna al narcotráfico; la delincuencia organizada e incluso a la misma Seguridad Pública cuando escapa del control de las autoridades policíacas, etc., y para enfrentarlas el instrumento elegido han sido las Fuerzas Armadas.

La tendencia descrita se manifiesta en el Decreto que emitió el Poder Ejecutivo Federal, el día 4 de mayo de 2007 mediante el cual se creó el Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, como parte de la estructura del Ejército y Fuerza Aérea, mismo que dentro de sus funciones tiene la atención de “fenómenos y situaciones excepcionales que pongan en peligro la seguridad interior de la

nación, el orden público, la integridad y la vida de los ciudadanos o la estabilidad de cualquier parte del país”³²⁶

Asimismo, es importante tomar en cuenta la definición amplia y ambigua que se ha dado a la Seguridad Pública, como sucede en el artículo 2 de la Ley General que establece las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LG-SNSP), de modo que puede ser fácilmente empleada como sinónimo de Seguridad Interior,³²⁷ y por lo tanto, hacer factible la participación de las Fuerzas Armadas.

La misma situación se presenta en la Iniciativa de Decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional presentada por el Ejecutivo Federal al Senado en abril de 2009, en la que además de no ofrecer una definición de Seguridad Interior establece dentro de sus amenazas afectaciones a la Seguridad Pública, por lo que prácticamente las concibe como sinónimos.

De lo anterior se desprende que calificar los problemas que se presentan en el ámbito de la Seguridad Pública como amenazas a la Seguridad Interna es una de las tendencias seguidas por las autoridades civiles para asignar misiones a las Fuerzas Armadas, pues garantizar la Seguridad Interna sí se encuentra dentro de las funciones legalmente establecidas para el Ejército y la Fuerza Aérea mexicana.³²⁸

Así pues, cuando no existe una definición oficial de lo que puede entenderse por Seguridad Interna, cuando ésta es fácilmente asimiladas con la Seguridad Pública existe una tendencia clara para confundir ambos conceptos y por consiguiente sus amenazas y los instrumentos para combatirlas.

Por lo anterior, es importante definir qué se entiende por Seguridad Interior, cuáles son los factores que la amenazan y cuáles son los medios idóneos para enfrentarlos. De lo contrario, cada gobierno podrá seguir

³²⁶ Ver Decreto por el que se crea el Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, publicado el 9 de mayo en el Diario Oficial de la Federación.

³²⁷ Beatriz Ramírez,. *La crisis de seguridad y la agenda de riesgos de seguridad nacional*, México, Porrúa, 2010, p. 148.

³²⁸ Artículo 1, fracción II de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169.pdf>

colocando las amenazas a la seguridad en el nivel que le convenga para determinados intereses y no precisamente en el que le corresponda.

Puede suceder, como ha sucedido en el gobierno del presidente Calderón, que la asignación de más misiones a las Fuerzas Armadas se interprete no como parte de una estrategia para hacer frente a los retos en materia de seguridad sino como una forma de fortalecer la relación del Presidente de la República con las Fuerzas Armadas y obtener legitimidad en su gestión. Ello tiene un efecto perjudicial para las relaciones cívico-militares, pues se privilegia el fortalecimiento de la relación Presidente-Fuerzas Armadas, en detrimento del fortalecimiento de las instituciones.

5.4.1.3. Seguridad Hemisférica/ Internacional

Las Fuerzas Armadas mexicanas realizan muy pocas misiones en el exterior y la mayoría de eventos a los que asisten en el extranjero lo hacen con carácter de observadores, ello debido a varios motivos: 1) tradicionalmente las misiones de los militares han estado enfocadas en el interior, 2) el nacionalismo que los caracteriza, principalmente al Ejército y 3) la desconfianza habitual que existe hacia la seguridad colectiva, por considerar que ésta se encuentra dominada por los intereses de nuestro vecino del norte.

Una vez finalizada la Guerra Fría se llevó a cabo una intensa actividad por parte de Estados Unidos para lograr la cooperación de los países del continente americano en materia de defensa, para ello fueron de primordial importancia los acuerdos adoptados en la Cumbre de las Américas (1994) y la Reunión Ministerial de Defensa de las Américas (1995). En esta última destacan los compromisos para asociar la Seguridad hemisférica con la consolidación de la democracia, el papel de los militares y el desarrollo de nuevas amenazas, así como los medios para enfrentarlas.

En el ámbito internacional resulta de gran trascendencia la actuación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su compromiso de mantener la paz y la seguridad internacionales, para lo cual uno de sus instrumentos son las denominadas Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP), en las cuales participan las Fuerzas Armadas. Actualmente en México se mantiene el

debate en relación a que las Fuerzas Armadas participen o no en las OMP de la ONU.

Las OMP son definidas por la ONU como “una operación que involucra a personal militar, pero sin poder de aplicación, gestionada por Naciones Unidas para ayudar a mantener o restaurar la paz y seguridad internacional en zonas de conflicto”.³²⁹

México ha participado en misiones para la paz de la ONU: por ejemplo, inmediatamente después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, México participó con observadores militares,³³⁰ o bien, a través de misiones de carácter electoral, además de contribuciones financieras. Sin embargo, con las misiones denominadas de tercera generación (desarme, desmovilización y reintegración, policía civil, envío de tropas) nuestro país ha preferido mantenerse al margen, esgrimiendo como impedimento el artículo 89 constitucional que establece los principios de no intervención, solución pacífica de los conflictos, autodeterminación, etc.

Como señala el maestro Raúl Benítez Manaut: “México es uno de los pocos países que no tiene presencia militar activa en el exterior. (...) Ha rechazado participar militarmente en Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas, y solamente despliega contingentes militares cuando hay situación de emergencia civil, producto de catástrofes, principalmente huracanes y terremotos en países cercanos a México”.³³¹

El involucramiento de cuerpos armados en acciones internacionales e incluso la misma salida de las tropas para recibir entrenamiento han generado un importante debate en el interior del país. La discusión sobre la conveniencia de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones internacionales ha

³²⁹ María Cristina Rosas (coord.), *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: lecciones para México*, México, UNAM, 2005, p. 41. Citado en Elma Trejo y Margarita Álvarez, *México y las Operaciones para el mantenimiento de la paz en la Organización de las Naciones Unidas (ONU)*, México, Cámara de Diputados, 2007, (<http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-12-07.pdf>)

³³⁰ Raúl Benítez Manaut, “América Latina: Operaciones de paz y acciones militares internacionales de las Fuerzas Armadas” en *Foro Internacional*, No. 187, enero-marzo de 2007, p. 101 (99-116)

³³¹ Raúl Benítez Manaut, *op. cit.*

estado precedida por la falta de acuerdo acerca de quién debe autorizar su salida del país.³³² Por ejemplo, en el año 2002, a propósito de su participación en la Operación Unitas (United of International Antisubmarine Warfare) realizada en marzo de ese año en Colombia, el secretario de Marina aseveró que para la salida de las tropas del país a efecto de participar en operaciones multilaterales bastaba con la autorización del presidente de la República, ignorando con ello la facultad que establecía el artículo 76 de la Constitución para el Senado en este sentido.³³³ Lo anterior generó un gran debate que culminó en el año 2005 cuando se reformó el artículo 76 constitucional para que el presidente de la República pida autorización a la cámara alta para la salida de las tropas sólo cuando se trate de acciones bélicas. De tal manera que en los casos en los que se envíen unidades del Ejército, Fuerza Aérea y Marina Armada de México a misiones humanitarias, operaciones de paz o ejercicios de entrenamiento, el jefe del Ejecutivo sólo deberá informar al Poder Legislativo de las actividades realizadas.

Entre los argumentos a favor de ampliar la participación de las Fuerzas Armadas en el exterior se encuentran los que sostienen que ello tiene que ver con el papel que quiere jugar México en el orden internacional y que es necesario entender que las amenazas actuales a la seguridad no pueden enfrentarse por un solo país y menos cuando sus recursos son limitados como es el caso de nuestro país.

Una visión intermedia es aquella que señala que México no puede estar ajeno a la solidaridad internacional por motivos de desastres naturales o de emergencia humanitaria, pero ven como un problema el involucramiento en las OMP debido a que dichas acciones “tienen un componente cada vez más militar que humanitario”.³³⁴ En México persiste el temor de que al involucrarse

³³² Fabiola Guarneros, “Desafía el titular de Marina a senadores” en periódico *El Universal*, 29 de mayo de 2002.

³³³ El artículo 76 constitucional establecía que el Senado tenía la facultad para autorizar la salida de las tropas al exterior, no se especificaba para qué tipo de actividades. Con la reforma en 2005 a dicho artículo se estableció que la obligación del Ejecutivo para solicitar permiso al Senado se limitaría cuando la salida de las tropas se refiera a acciones bélicas.

³³⁴ Jorge Carrasco, “El Ejército, exportable” en revista *Proceso*, No. 1479, 6 de marzo de 2005.

en conflictos internos de otro país, en algún momento se autorice una intervención militar para nuestro país.

Durante el gobierno de Vicente Fox, el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) sugirió que México participara con tropas en las operaciones de paz de la ONU, pues consideraba incongruente aportar dinero, pero no hombres. Sin embargo, el entonces secretario de la Defensa Nacional, el general Clemente Vega manifestó su oposición a este tipo de colaboración debido a que las tropas pudiesen quedar bajo el mando de un general estadounidense.

En la administración del presidente Felipe Calderón continúa el cabildeo de la SRE para que las Fuerzas Armadas participen en el componente militar de las misiones de paz de la ONU, como parte de los cascos azules y tal parece que existe una mejor disposición del instituto castrense para participar; así lo reconoció Pablo Macedo Riba, Director General de la ONU para la cancillería, quien afirmó que las Fuerzas Armadas están dispuestas a participar en cuanto lo ordene el presidente.³³⁵

Tanto Estados Unidos como Canadá, el primero a efecto de lograr una cooperación más estrecha con México para enfrentar las amenazas de su agenda de Seguridad Nacional y el segundo con el objetivo de promover el concepto de Seguridad Humana y lograr la participación de México en las operaciones dirigidas por la ONU, han insistido a México para que amplíe la actuación de los militares en el ámbito internacional. Estados Unidos ha logrado ampliar la cooperación con México con instrumentos como la *Iniciativa Mérida* y en relación a una participación más amplia de México en los compromisos de seguridad internacional no se ha logrado que México envíe tropas para las operaciones de paz de la ONU.

Al respecto es menester tomar en cuenta que gran parte de las amenazas que se incluyen en la agenda de Seguridad Hemisférica son vistas como tareas asignadas a los militares, tal es el caso del narcotráfico o del

³³⁵ Silvia Otero, "México podría participar en misiones de Cascos Azules" en periódico *El Universal*, 2 de junio de 2010.

terrorismo. Si bien es cierto, como lo hemos sostenido anteriormente que las amenazas a la Seguridad Hemisférica e Internacional no pueden ser enfrentadas a través de métodos puramente militares, también es cierto que las Fuerzas Armadas mexicanas deben estar preparadas para los retos de carácter trasnacional, cuyos resultados también afectan al interior. No se puede pensar en unas Fuerzas Armadas sólo enfocadas a los problemas de carácter interno, porque sus misiones están orientadas a preservar la Seguridad Nacional y los problemas que la amenazan en la actualidad generalmente son de carácter trasnacional.

El problema que se enfrenta cuando no existe cooperación entre los países es que algunos de ellos terminan más afectados y tratan de enfrentar la situación que amenaza su seguridad Nacional a través de sus propios medios, la mayoría de las veces con pocos resultados.

Las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior pueden ser vistas como parte del plan DN-I, o bien, las denominadas misiones convencionales, es decir, creadas para enfrentar las amenazas tradicionales y asegurar la integridad territorial y la defensa de la soberanía de nuestro país. Así también puede ser una oportunidad para centrar la actuación de las fuerzas castrenses en una de sus misiones fundamentales, que es la de la defensa exterior, lo cual además incentivaría su profesionalización en este ámbito.

En el caso de las relaciones cívico-militares se lograría un esquema más equilibrado, que reforzaría la imagen de los militares como Fuerzas Armadas nacionales (que representan al conjunto de la población) y de las autoridades civiles que cumplen con las tareas que les corresponden en los distintos ámbitos de la seguridad (pública, interna y nacional), así en el nivel interno como en el internacional, además se contribuiría a reforzar el control civil, pues "(...)la atención y la energía de los uniformados se vuelca sobre objetivos externos, mientras que los asuntos internos son propiamente atendidos por los civiles sin la intervención militar".³³⁶

³³⁶ Arturo Sotomayor, "Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil" consultado en: <http://portal.sre.gob.mx/imr/pdf/Sotomayor.pdf>

5.4.1.4. Seguridad Pública

La participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la Seguridad Pública ha ido en aumento. A partir de 1990, se observa un incremento importante en la participación de los militares en tareas de Seguridad Pública, debido a la crisis que se presenta en este ámbito por el aumento del crimen organizado, delitos por robos, violaciones, daño en propiedad ajena, lesiones y en especial los delitos contra la salud.³³⁷

Ante la incapacidad y la corrupción de las agencias civiles encargadas de la seguridad y en virtud de la tradición de asignar misiones de carácter interno a los militares, los gobiernos han recurrido a los militares para hacerse cargo de tareas antisequestro, vigilancia de penales de alta seguridad, patrullaje de calles, retenes, investigación de delitos, etc.

En la administración de Ernesto Zedillo el tema de la Seguridad Pública se ubicó como un asunto de atención prioritaria para el gobierno, a partir de entonces se iniciaron cambios importantes en la materia, entre los cuales, los más importantes consistieron en el diseño de una política pública basada en el concepto de integración de todas las áreas relacionadas con la seguridad pública, la modificación del marco legal del trabajo policial y el rescate del papel institucional de la policía en México.

Para llevar a la práctica estos cambios se creó en 1994 la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación y se reformaron 27 artículos de la Constitución; en 1995 se constituyó el Sistema Nacional de Seguridad Pública, se expidió la Ley que establece las Bases de Coordinación de dicho sistema y en 1998 se creó la Policía Federal Preventiva.

A través del SNSP se incluyó por primera vez a la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina en una estructura burocrática establecida para dictar lineamientos en materia de Seguridad Pública. Con motivo de esta inclusión, 166 diputados de la LVI legislatura interpusieron el 9

³³⁷ De 1980 a 1990 el número de presuntos delincuentes por delitos contra la salud se incrementó en más del 400% al pasar de 2,072 a 10, 465. Ver Secretaría de Seguridad Pública. *Estado y Seguridad Pública*, México, FCE, 2005, p. 19.

de enero de 1996 una acción de inconstitucionalidad de las fracciones II y III del artículo 12 de la LG-SNSP.

Los diputados argumentaron que el artículo 21 constitucional se refiere a la coordinación de los cuerpos policíacos y que no debían de incluirse como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública a dos instituciones cuyos objetivos son diversos. Asimismo, los actores en la demanda sostuvieron que las fracciones II y III del artículo 12 de la LG-SNSP eran violatorias del artículo 129 constitucional, en virtud de que el precepto constitucional prohíbe que en tiempos de paz cualquier autoridad militar ejerza cualquier función que no tenga exacta conexión con la disciplina militar.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación llegó a la conclusión de que “es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo por sí y ante sí, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133”.³³⁸

Para complementar esta estrategia, se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), una corporación policial dependiente de Secretaría de Gobernación y cuya función básica era desarrollar inteligencia criminal, actuando bajo un solo mando para evitar la dilución de la responsabilidad y la ineficiencia pretextando falta de atribuciones. A esta corporación se integraron casi cinco mil militares de la Tercera Brigada del Ejército, a través de un convenio de colaboración que firmaron la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de la Defensa Nacional en julio de 1999.³³⁹

³³⁸ Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96 publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, marzo de 1996, p. 351.

³³⁹ Norma Jiménez y Mayra Aguirre, “Rehúsa SG dar anexos del convenio con la Defensa: PRD” en periódico *El Universal*, 14 de octubre de 1999,

Esta incorporación suscitó controversia entre distintos sectores como el académico y el de las organizaciones no gubernamentales, pues se consideró que no era adecuado asignar actividades policiales a los militares, pues éstas no eran propias de sus misiones, además de que era un peligro exponer a las Fuerzas Armadas al desprestigio y a la corrupción. Al respecto, en 1997 durante una reunión con la comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, el general Enrique Cervantes Aguirre, secretario de la Defensa Nacional durante el gobierno de Ernesto Zedillo, aceptó que las Fuerzas Armadas “corren el riesgo de minar su prestigio y autoridad al dedicarse a tareas de seguridad y combate al narcotráfico”, aunque insistió que continuarían con ese deber en la defensa de la soberanía nacional y la seguridad interior,³⁴⁰ mientras que el subsecretario de Seguridad Pública, Jorge Tello Peón afirmaba que debido a que “la inseguridad pública ha puesto en entredicho la capacidad de aplicar el estado de derecho,[...] es considerado como un asunto de seguridad nacional”³⁴¹, y por ello justificó que la PFP realizara labores de inteligencia contra la delincuencia y que se hubieren incorporado elementos del Ejército para apoyarla.

A pesar de los cambios implementados, hasta el año 2000 los resultados alcanzados fueron pocos, la inseguridad pública continuó siendo un gran problema. La Secretaría de Gobernación reportó en el índice nacional delictivo correspondiente a 1999 la comisión de 1 millón 318 mil 240 delitos, apenas 1% menos que en 1998.³⁴²

Al inicio de su mandato, Vicente Fox no modificó la estrategia de militarizar la Seguridad Pública adoptada por gobiernos anteriores, más bien la intensificó, a pesar de que durante la campaña presidencial prometió retirar a las Fuerzas Armadas del combate a la delincuencia organizada. En este sentido trabajarían sus colaboradores Francisco Molina Ruiz y José Reyes

³⁴⁰ Javier Ibarrola, *El Ejército y el poder*, México, Océano, 2003, p. 50.

³⁴¹ Alejandro Torres y Francisco Arroyo. “La delincuencia, asunto de seguridad nacional: SG” en periódico *El Universal*, 2 de diciembre de 1999.

³⁴² Raúl Monge, “Seguridad: el gran fracaso” en revista *Proceso*, no. 1243, 27 de agosto de 2000, p. 30.

Vázquez quienes estaban a favor de desincorporar a los militares de las labores de Seguridad Pública.

Otra decisión crucial fue la designación de un militar al frente de la PGR, el General de Brigada Rafael Macedo de la Concha, quien a su vez se encargó de llevar consigo, para ocupar altos mandos en la Procuraduría, a algunos elementos militares.

El Presidente Fox, además creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) e integró a ésta a la PFP, la cual fue reforzada con más elementos militares no sólo a través de los convenios celebrados con la Secretaría de la Defensa Nacional, sino también por medio de las convocatorias emitidas por la SSP, como la llevada a cabo en marzo de 2002, para reclutar elementos del Ejército mexicano y de la Armada de México, a efecto de ocupar cargos de mando en la PFP.³⁴³

La creación del Gabinete de Seguridad Pública en 2005 fue un paso más para reforzar la militarización de las estructuras de gobierno, pues a través de éste se dio a los militares la facultad para analizar y evaluar las políticas en materia de Seguridad Pública.

Con Calderón, a la PFP fueron transferidos 10 mil soldados y marinos más, mediante la firma de convenios entre la Secretarías de Defensa y Marina y la Secretaría de Seguridad Pública. Además, se creó el Cuerpo Especial de Fuerzas de Apoyo Federal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana como un órgano para brindar apoyo a las autoridades civiles en materia de Seguridad Pública.³⁴⁴

Además en 2008, el presidente decidió poner al frente de la PFP a un militar cuando designó al general de división Diplomado de Estado Mayor Javier del Real Magallanes como subsecretario de Estrategia e Inteligencia

³⁴³ Carlos Avilés, "Reclutará SSP a elementos del Ejército" en periódico *El Universal*, 11 de marzo de 2002.

³⁴⁴ Pablo Moloensnik, "Militarización de la seguridad pública, autonomía de las Fuerzas Armadas e imperativo de la reforma militar en México" en revista *El Cotidiano*, no. 146, 2007, p. 102.

Policial, la cual tiene bajo su mando directo a la PFP.³⁴⁵ Esta subsecretaría es la encargada de las operaciones de la SSP contra la delincuencia organizada.

En relación a la tan anunciada y esperada profesionalización de las corporaciones policiacas, condición impuesta por las autoridades civiles para regresar a las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, no se han logrado importantes avances. Incluso el principal artífice del nuevo modelo policial, el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna ha sido acusado por sus presuntos nexos con el narcotráfico, en específico, con el cártel de Sinaloa.³⁴⁶

La gran cantidad de misiones encomendadas a las Fuerzas Armadas en el ámbito de la Seguridad Pública ha permitido que aumente la visibilidad de los militares en el ámbito público, y que las tareas civiles que han sido asumidas por los militares sean percibidas como sus tareas propias, a pesar de las diferencias que existen entre la labor militar y la labor policiaca, lo cual contribuye a reforzar la idea de incapacidad de los civiles y a los militares los pone ante un serio reto: si no logran restaurar el orden público y la paz social, además de cumplir efectivamente con las labores encomendadas, el problema de la inseguridad parecerá sin solución y la percepción de incapacidad acompañará también a los militares; en el caso de que lo logren o de que obtengan relativos triunfos en este sentido, los militares demostrarán su capacidad, pero también por el éxito obtenido es posible que las actividades encomendadas se conviertan en tareas permanentes y se refuerce la idea de que los civiles son incapaces de cumplir con lo que les corresponde. En este escenario, ¿los militares conservarán su tradicional lealtad a las autoridades civiles o considerarán que ante la incapacidad civil es la hora de que se encuentren al frente en la decisión de las políticas de seguridad y defensa?

La interrogante anterior entraña el gran riesgo que se corre al asignar a los militares de manera creciente misiones en el ámbito de Seguridad Pública.

La construcción de un régimen democrático requiere del fortalecimiento de las instituciones civiles, pues si bien hay quienes no ven en la militarización

³⁴⁵ Jorge Carrasco, "El poder de los generales" en revista *Proceso*, No. 1675, 7 de diciembre de 2008.

³⁴⁶ Ricardo Ravelo, "García Luna, incriminado" en revista *Proceso*, No. 1673, 23 de noviembre de 2008.

de la seguridad pública un peligro para la democracia³⁴⁷, lo cierto es que como señala la investigadora Beatriz Ramírez: “la gran mayoría de quienes abogan por la consolidación de la democracia, insisten en que la seguridad pública debe ser una tarea a cargo de los civiles”.³⁴⁸

5.4.1.5. Combate al narcotráfico

Esta es una de las tareas donde más han centrado sus esfuerzos los militares durante los últimos años. A partir de que el narcotráfico fue definido como un asunto de Seguridad Nacional, se han asignado más misiones militares y cada vez más efectivos para combatir este problema.

En general, antes de que el narcotráfico fuera considerado como una amenaza a la Seguridad Nacional, los militares desarrollaron funciones en contra del narcotráfico, por ejemplo, su participación para la aplicación del Plan Cóndor en 1977. Según Roderic Ai Camp, este plan tuvo serias implicaciones para las relaciones cívico-militares, entre las que se encuentran:

- Coordinación interinstitucional (con la PGR).
- Exposición de las Fuerzas Armadas a la corrupción característica del narcotráfico.
- La estrategia militar rebasó los preceptos constitucionales sobre las misiones de las Fuerzas Armadas.
- Supremacía de los militares sobre civiles en varias regiones.
- Elevación de la imagen pública de los militares comparada con los oficiales civiles.³⁴⁹

Las tareas de los militares en el Plan Cóndor se encontraban limitadas a la erradicación y destrucción de plantíos. Sin embargo, la ampliación de su participación en el combate al narcotráfico se inició en el sexenio de Miguel de la Madrid, cuando se realizaron compras militares importantes a Estados

³⁴⁷ General Luis Garfias, “Militarización de la seguridad pública en México. Mesa Debate” en *Serie Cuadernos de Trabajo*, México, Instituto para la Seguridad y la Democracia A. C. (Insyde). 26 de abril de 2007. Citado en Beatriz.Ramírez, *op.cit.*, p. 155.

³⁴⁸ *Ibid.*, p.155.

³⁴⁹ Roderic Ai Camp, *op. cit.*, p. 111.

Unidos y aproximadamente 25 por ciento de los 140 mil 900 efectivos de las Fuerzas Armadas de entonces estaba involucrado diariamente en las operaciones antinarcóticos.³⁵⁰

Carlos Salinas creó la Coordinación General de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico dentro de la estructura de la PGR, así como también el CISEN y el INCD, mismos que contaron con la presencia de militares, por lo que “Salinas fue el primer presidente que incluyó a las Fuerzas Armadas en la toma de decisiones de los organismos antinarcóticos”.³⁵¹

Con Ernesto Zedillo se inició la sustitución de policías por militares con el plan piloto Chihuahua; inclusión de militares en el Cendro, la FEADS, la PFP; se creó el centro de Inteligencia Antinarcóticos del Ejército, con lo que se experimentó una intervención más profunda de los militares en las operaciones contra el narcotráfico, no sólo en el desarrollo de las mismas, sino en su planeación y coordinación.

Vicente Fox no sólo retomó sino que reforzó la participación de los militares en el combate antinarcóticos. Desde su primer encuentro con las Fuerzas Armadas, el presidente Fox solicitó al sector castrense continuar en el combate al narcotráfico.³⁵²

Las Fuerzas Armadas realizaron actividades como interceptación y erradicación de drogas, inteligencia, investigación, captura, etc.

Al iniciar su mandato, Felipe Calderón colocó en el nivel de más alta prioridad la lucha contra los cárteles de la droga. Sus primeras acciones se realizaron con premura, por lo que es posible afirmar que no existió un análisis del problema ni la planeación de una estrategia que pudiera garantizar los resultados esperados.

Las Fuerzas Armadas, junto con la PGR, la SSP y las policías estatales y municipales han estado a cargo de los operativos conjuntos que se realizan

³⁵⁰ Jorge Luis Sierra, “Estragos de la guerra inútil: necesidad de una reforma en la política antidrogas” en Panel Drug Control, Democracy and Human Rights, Chile, Center for Hemispheric Defense Studies, 2003. Consultado en <http://www.resdal.org/producciones-miembros/redes-03-sierra.pdf>

³⁵¹ Ibid.

³⁵² Roberto Garduño, y Jesús Aranda. “Propone Fox ‘humanizar’ y mejorar las fuerzas armadas” en revista *La Jornada*, 3 de diciembre de 2000.

en diversos estados de la República y que constituyen el eje de la denominada guerra contra las drogas. Sin embargo, en la mayoría de los casos han sido los militares quienes han tomado el control de las operaciones. En algunas partes del país, los militares ejercen sus funciones con total autonomía.

De tal manera que, aunque legalmente a la PGR le corresponde combatir el narcotráfico, en muchas ocasiones los militares han asumido esta tarea como propia, por lo que han estado al mando de las operaciones contra las drogas, a pesar de que su participación en este ámbito sólo esté permitida como coadyuvante de las autoridades civiles.

Por lo anterior, aunque la decisión para involucrar a los militares en el combate antinarcóticos no provino del sector militar, sino de las mismas autoridades civiles, no se puede afirmar con certeza que el principio de subordinación a la autoridad civil se cumple de manera cabal en todos los lugares con presencia militar.

El combate contra las drogas ha expuesto a los militares a una relación muy estrecha con las autoridades civiles encargadas de la seguridad, pero esta relación ha sido bastante complicada en virtud de la desconfianza que priva entre los miembros del sector castrense hacia los civiles, ya sea por la diferencia que existe entre su entrenamiento y sus valores; la corrupción que caracteriza a las corporaciones civiles de seguridad y la actitud reticente de los militares para aceptar órdenes de alguien diferente a sus superiores militares y al Presidente de la República.

5.5. Los efectos colaterales de la asignación de misiones militares en las relaciones cívico-militares.

En este apartado nos centraremos en señalar cuáles han sido los efectos en las relaciones cívico-militares derivados de la asignación de misiones a las Fuerzas Armadas en el periodo de la alternancia política, principalmente a partir de aquellas misiones que causan mayor controversia, tales como las relativas a la seguridad pública, la seguridad interior y el narcotráfico.

5.5.1. Relación Poder Ejecutivo-Fuerzas Armadas

En el periodo presidencial encabezado por Vicente Fox se generaron diversas expectativas respecto a la forma en que se relacionaría el presidente con las Fuerzas Armadas, ello derivado de que una de las principales críticas del PAN (el partido del nuevo presidente) hacia el régimen priista fue la forma en la que se había *abusado* de las Fuerzas Armadas, a efecto de que realizaran misiones que poco tenían que ver con su ámbito de actuación legal y que estaban encaminadas a lograr la permanencia del grupo en el gobierno.

De Vicente Fox se destacaba el poco conocimiento que poseía acerca del sector castrense, por lo que cobraba relevancia la pregunta acerca de cómo sería la relación del Jefe del Ejecutivo con las fuerzas castrenses, tomando en cuenta que la alternancia a un régimen democrático suponía la existencia de una reforma que renovara las relaciones cívico-militares, a efecto de ajustarlas a los nuevos tiempos.

El primer intento para lograr la reforma referida tomó forma a través del proyecto que estuvo a cargo de Porfirio Muñoz Ledo, mismo que entre otras cuestiones contemplaba la fusión en una sola Dependencia de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, además de prohibir la participación de las Fuerzas Armadas en tareas ajenas a sus misiones constitucionales.

Sin embargo, ninguna de las propuestas fue materializada, las Fuerzas Armadas no fueron alcanzadas por ningún tipo de reforma. Vicente Fox prefirió conservar los viejos moldes de la relación y se instaló en el mismo lugar que sus antecesores: en cada oportunidad destacó las virtudes de las Fuerzas Armadas y sus privilegios no fueron tocados a cambio de lealtad y obediencia, pero todo ello no en el marco de una nueva relación institucionalizada y democrática sino en el tradicional nexo entre el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas.

En relación a su promesa de hacer justicia por lo sucedido en 1968, 1972 y la *Guerra Sucia*, acontecimientos en los que estuvieron involucrados los militares prefirió dar “borrón y cuenta nueva”, haciendo caso de las

justificaciones del General Clemente Vega, en el sentido de que las Fuerzas Armadas no son autónomas y siempre cumplieron lo que se les ordenó como razón de Estado. Además de que llamó a la conciliación y al perdón.³⁵³ La Femospa que nació limitada no pudo cumplir con su labor y ello en buena parte por la resistencia del sector castrense y la falta de voluntad del Ejecutivo.

En suma, en el *Gobierno del cambio*, el cambio no alcanzó a las Fuerzas Armadas. Vicente Fox encontró las virtudes del pacto cívico-militar que predominó en el régimen priísta y decidió mantenerlo. Por su parte, el sector castrense supo cómo conservar sus privilegios en el nuevo régimen.

Ahora bien, aunque los militares han conservado su lealtad y obediencia al poder civil, también han hecho pronunciamientos para destacar su importante papel dentro del Estado y en la construcción de la Democracia. Ejemplo de ello fueron algunos de los discursos del General Vega como el de febrero de 2004, a propósito del Día del Ejército, en el que llamó a no perder a la nación y dijo que lo urgente es conciliar; en esta tarea “el Ejército es y será el primero en decir ¡presente!”; asimismo urgió a agradecer el papel central jugado por la institución al acompañar el proceso de cambio democrático”.³⁵⁴ ¿Se trató de una advertencia del General para decirle a los civiles si ustedes no pueden nosotros sí? Es difícil asegurarlo, sin embargo es menester que se considere como una llamada de atención acerca del diagnóstico que hacen los militares de la situación del país, mismo que no resultó favorable y que entre líneas deja ver que si los civiles no asumen su responsabilidad, los militares podrían hacerlo.

El segundo periodo de gobierno de la alternancia encabezado por Felipe Calderón se caracteriza por la cercanía que el presidente ha procurado con las Fuerzas Armadas desde el inicio de su administración. Desde el 1º de diciembre de 2006, el día de su toma de posesión como primer mandatario del país, Calderón ha estado rodeado de militares; ese día “se dispuso de un virtual miniestado militar en el Distrito Federal, a varios kilómetros a la redonda

³⁵³ Juan Arvizu, “SDN: es tiempo de conciliar y perdón” en periódico *El Universal*, 1 de julio de 2004.

³⁵⁴ José Luis Ruiz, “Defenderá el Ejército la democracia: Fox” en periódico *El Universal*, 20 de febrero de 2004.

de la Cámara de Diputados, para que Calderón arribara al recinto legislativo como presidente de la República”.³⁵⁵

Debido a los alcances que ha adquirido el problema del narcotráfico en algunas partes del territorio nacional, que han puesto en riesgo la gobernabilidad del país y, sin descartar que sea un medio para contrarrestar la cuestionada legitimidad de su elección, Felipe Calderón ha adoptado la estrategia de “gobernar con las Fuerzas Armadas”. De ello se colige que las máximas prioridades establecidas en su gobierno estén referidas a la seguridad. Y no es que estos problemas no sean, de suyo, graves sino que ha resultado bastante favorable definir el narcotráfico y el crimen organizado como los principales problemas del país, por las siguientes razones:

- La seguridad es uno de los asuntos que mayor importancia tienen para los ciudadanos; por lo que en términos de legitimidad resultó conveniente situarlo como tema prioritario, pues ello abonaría en una imagen de gobernabilidad para el nuevo gobierno.
- Con ello encuentra justificación el papel protagónico otorgado a las Fuerzas Armadas como instituciones que poseen el monopolio de la violencia física legítima.

La relación establecida entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas bajo el gobierno del presidente Felipe Calderón se ha caracterizado por la forma en que el Ejecutivo ha tomado decisiones en el área de seguridad. En su objetivo de declarar la guerra a los grupos de narcotraficantes, el presidente ha colocado a los militares en diferentes áreas de seguridad, les ha asignado más misiones y, para ello, en la mayoría de los casos ha bastado la decisión del Poder Ejecutivo, sin que se haya recurrido a la opinión de los demás poderes constituidos o la sociedad.

³⁵⁵ Alejandro Gutiérrez, *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*, México, Editorial Planeta Mexicana, 2007, p. 41.

Por ejemplo, cuando iniciaron los operativos, los legisladores exigieron al Ejecutivo federal informar acerca de los resultados de las operaciones emprendidas en las entidades federativas contra el narcotráfico, a efecto de hacer una evaluación y evitar que se traten de medidas meramente propagandísticas, pero ello se ha hecho a medias y de forma deficiente.

En general, la estrategia de Calderón se ha llevado a cabo bajo un diagnóstico único –el oficial- y apoyado fundamentalmente en las Fuerzas Armadas. No sólo han sido los gobernadores los que han dejado de ser informados sobre las operaciones en sus estados³⁵⁶, en el caso de los poderes de la Unión, el Poder Legislativo y el Poder Judicial tampoco fueron tomados en cuenta a efecto de analizar la conveniencia de emprender la guerra contra las drogas.

Luego de casi año y medio del inicio de su estrategia contra el narcotráfico y después de que fue ejecutado el coordinador de Seguridad Regional de la PFP, Edgar Eusebio Millán Gómez, considerado como “el cerebro” de dicha estrategia, el primer mandatario reclamó al Poder Legislativo y al Poder Judicial su falta de apoyo y colaboración; frente a lo cual entre las respuestas se encontraron las siguientes: Ruth Zavaleta, presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados puntualizó que no es posible sumarse a ciegas a un plan que sólo consiste en empuñar las armas, mientras que el ex ministro Juventino Castro y Castro, en defensa de los jueces, señaló en una carta enviada al semanario *Proceso* en la que afirma el fracaso del combate a la delincuencia, que el Presidente no puede sentirse el ofendido cuando nunca presentó a la sociedad un plan integral para combatir a la delincuencia organizada.³⁵⁷ Por su parte, el ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, en respuesta al reclamo del presidente que reclamó al Poder Judicial cerrarle el paso a la impunidad que se da cuando los delincuentes que el Poder Ejecutivo ponen en la cárcel y salen a los pocos meses, respondió que la mayoría de las

³⁵⁶ Claudia Herrera, “Para perseguir delincuentes, no se pide permiso: Calderón” en periódico *La Jornada*, 24 de junio de 2009.

³⁵⁷ Daniel Lizárraga, “La desesperación” en revista *Proceso*, No. 1646, 18 de mayo de 2008

veces el Ministerio Público no acredita la acusación,³⁵⁸ lo cual no es una deficiencia de los jueces, sino precisamente del Poder Ejecutivo.

En lo que se refiere a los militares, éstos han obedecido sin cortapisas, aún cuando la mayoría de las misiones encomendadas les han generado consecuencias nada favorables: por una parte, aquellas en detrimento de su imagen, dígase las constantes acusaciones por violaciones a los derechos humanos, el aumento de la violencia, la falta de efectividad de los operativos y, por otra parte, la pérdida de elementos castrenses y las continuas deserciones que operan en contra de la profesionalización de las Fuerzas Armadas.

De sus privilegios, éstos siguen intocados y aún más, los militares se han atrevido a abandonar sus espacios de neutralidad política para abogar por cambios no sólo en lo que se refiere a sus funciones, cuando han pedido a los legisladores aprobar reformas para dar certeza legal a sus misiones, sino también cuando han solicitado lo mismo para reformas electorales, por ejemplo, todo ello en franco apoyo al presidente.

Otras muestras de la estrecha relación³⁵⁹ del presidente con las Fuerzas Armadas se encuentran sustentadas por las siguientes acciones:

- Las Fuerzas Armadas han estado exentas de la política de austeridad decretada por el Gobierno Federal. Una de las primeras acciones del gobierno de Felipe Calderón fue el aumento salarial para los militares.
- Aunque el nombramiento de coroneles, generales, capitanes de navío y almirantes constituyen una atribución presidencial “no se conoce que el presidente revise la hoja de servicios de los aspirantes, ni ha cambiado ninguna de las decisiones que le han enviado sus ministros”,³⁶⁰ por lo que es posible afirmar que en este ámbito los militares conservan un alto grado de autonomía.

³⁵⁸ Jorge Carrasco, “Las fallas, del Ejecutivo” en revista *Proceso*, No. 1647, 25 de mayo de 2008.

³⁵⁹ Alejandro Gutiérrez define la relación de Felipe Calderón con las Fuerzas Armadas como una relación de dependencia, derivada de las circunstancias adversas en las que se dio su arribo a la presidencia, misma que ha modificado el esquema de relación tradicional entre el poder presidencial y el estamento militar. Ver Alejandro Gutiérrez, *op. cit.*, pp. 41-46.

³⁶⁰ Raúl Benítez Manaut, “Seguridad y Defensa en México ¿De la Revolución a la Globalización?”, *op. cit.*

- La injerencia de los militares en cuestiones de índole política, incluso al grado de exigir a los legisladores la aprobación de iniciativas enviadas por el Ejecutivo y que forman parte de la reforma política.³⁶¹
- El involucramiento de las Fuerzas Armadas en la definición de la política de seguridad, a través del SNSP, el CNSP, el Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, entre otros.
- La defensa *a capa y espada* de los militares, a pesar de los casos de corrupción y violación de derechos humanos en los que han estado involucrados y, en correspondencia, la defensa que han hecho las Fuerzas Armadas al presidente a cuyos opositores se les ha calificado como “detractores de México”.
- La insistencia para dar certeza legal al amplio abanico de misiones que poseen las Fuerzas Armadas, tómense como ejemplo la iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional enviada por el Ejecutivo en abril de 2009.
- La unilateralidad con la cual se han tomado las decisiones para dar mayores misiones a las fuerzas castrenses, tal es el caso de la puesta en marcha de los operativos conjuntos en 2007, para los cuales además de la inexistencia de una estrategia definida no fueron tomados en cuenta los poderes (Legislativo y Judicial) y, en muchos casos, ni de las autoridades de las entidades federativas en las cuales se llevaron a cabo.

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que durante los gobiernos de la alternancia la relación entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas sí se ha modificado, pero no a efecto de convertirse en una relación institucionalizada y democrática, tampoco para reforzar el vínculo que permitió que las Fuerzas Armadas fueran leales al Presidente como la figura fuerte del sistema político durante los años que gobernó el PRI, sino para configurar una nueva relación en la que los militares han adoptado un papel principal dentro del gobierno, con

³⁶¹ Ver discurso del Gral. Galván durante la conmemoración de la Marcha de la Lealtad el 9 de febrero de 2010. Jesús Aranda y Claudia Herrera. “El Ejército sale en defensa de la reforma política de Calderón” en periódico *La Jornada*, 10 de febrero de 2010.

el desarrollo de sus misiones en materia de seguridad interior y seguridad pública; preservando y aumentando sus privilegios y sin que exista una reforma de por medio que ajuste el instrumento militar a un control civil efectivo.

Es importante mencionar que un elemento importante que ha contribuido a la relación de dependencia entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas es la ausencia de un control ministerial, es decir, la falta de una institución civil encargada de “centralizar las políticas de defensa, unificar directrices y establecer los criterios para organizar las Fuerzas Armadas”³⁶² De tal manera que la relación entre el Ejecutivo y las Fuerzas Armadas es directa, sin que éstas últimas deban rendirle cuentas a otra institución civil que no sea a su comandante supremo.

5.5.2. Relación Poder Legislativo-Fuerzas Armadas

En el área del control legislativo se incluyen temas como las declaraciones de paz y guerra, autorización de presupuestos y gastos militares, redacción de leyes orgánicas y los nombramientos y ascensos de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas.³⁶³

Cuando estos temas se encuentran dentro de las atribuciones legislativas es posible afirmar, teóricamente, que existe control legislativo en relación a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, como veremos más adelante también es importante que existan otra serie de condiciones que hagan efectivo el referido control.

En el caso de México, el Congreso de la Unión tiene las siguientes facultades respecto a las Fuerzas Armadas:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.

XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales y para reglamentar su organización y servicio.

³⁶² Arturo Sotomayor expone que para un efectivo control civil debe haber de por medio control ministerial. Ver Sotomayor, Arturo. “Diagnóstico de las relaciones cívico-militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de política de Defensa” en Documentos de Trabajo, No. 142, CIDE, México, 2006, p. 3.

³⁶³ Arturo Sotomayor, *ibidem*

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior (...); aprobar tratados internacionales (...)

II. Ratificar los nombramientos que el (Ejecutivo Federal) haga de (...) coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales.

III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de las tropas fuera de los límites del país (...)

A pesar de ello, durante la época en que gobernó el PRI el control legislativo sólo existió escrito en la ley, pues en la práctica se sustituyó por la autonomía funcional de las Fuerzas Armadas, de manera que “En Los Pinos, la residencia presidencial, se recibían las iniciativas de ley escritas por las instituciones militares, y desde ahí se enviaban a las dos Cámaras. Los diputados y senadores levantaban la mano para aprobarlas sin dudar, y nunca hubo objeción en las iniciativas de ley en materia de Defensa, Seguridad e incluso política exterior”.³⁶⁴

Con el gobierno de Vicente Fox se han experimentado algunos cambios en la relación Poder Legislativo- Fuerzas Armadas. Por ejemplo, tanto el secretario de la Defensa Nacional como el secretario de la Marina han asistido por primera vez al Congreso a informar acerca de sus actividades; las comisiones de Defensa y Marina han sido integradas también por primera vez por civiles.

Asimismo, los legisladores han demostrado mayor interés por los temas de la agenda de seguridad y han exigido al Ejecutivo que rinda cuentas acerca de su quehacer en el ámbito de seguridad, tanto en el interior como en el exterior. Ello quedó de manifiesto en su activa participación respecto a los términos en los que se aceptaba la ayuda de Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida.

³⁶⁴ Raúl Benítez Manaut, “Seguridad y Defensa en México ¿De la Revolución a la Globalización?”, *op. cit.*

No obstante, el Poder Legislativo está lejos de ejercer un control civil efectivo sobre las Fuerzas Armadas, debido a:

- Existe poco conocimiento de los legisladores en los temas de defensa y seguridad y específicamente en relación a las Fuerzas Armadas. En este punto se debe destacar también la falta de una postura definida respecto a los temas de seguridad y sus estructuras en las plataformas de los partidos políticos, que después puedan servir de base para su discusión en el Congreso.
- Las iniciativas en materia de seguridad que han sido presentadas al Congreso y entre las que se encuentran las relacionadas con el marco de actuación del Ejército y la Marina en tareas de prevención y combate a la delincuencia organizada no son discutidas con la celeridad que requiere el tema, con lo cual se estanca el debate y la tan esperada reforma militar.
- Los legisladores no son informados por el Ejecutivo acerca de las decisiones tomadas en el ámbito de seguridad, por ejemplo, en el caso de los operativos contra el narcotráfico emprendidos en varios estados de la República; asimismo también se ha evitado declarar estado de emergencia en algunas partes del territorio, a pesar de su innegable necesidad, y con ello se ha evitado la intervención del Congreso en dicha decisión y, por supuesto el escrutinio social. Otro caso es la creación del Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, mismo que a pesar de modificar la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea respecto de los cuerpos especiales, se realizó a través de un Decreto para evitar la intervención del Poder Legislativo.
- Entre las instancias creadas para la formulación de las políticas de seguridad como el Consejo de Seguridad Nacional o el Sistema Nacional de Seguridad Pública (mismas que forman parte del Poder Ejecutivo) y el Congreso no hay relación constante que permita un permanente flujo de información entre ambos poderes.

- El Congreso no ha realizado ningún tipo de investigación de corrupción en mandos y oficiales ni en el tema de violaciones a los derechos humanos, a pesar de los casos que se han presentado.
- El Congreso ha sido ignorado en la toma de decisiones sobre los convenios de cooperación militar, en particular con Estados Unidos; tal fue el caso en la aprobación del paquete de ayuda denominado *Iniciativa Mérida*, para el cual se argumentó que se trataba de un acuerdo de carácter interinstitucional y no de un Convenio o tratado internacional, a efecto de evitar solicitar la aprobación del Congreso mexicano y dar información al respecto.³⁶⁵ En estos casos se ha obtenido más información de los medios de comunicación y de fuentes estadounidenses.

5.5.3. *Relación Poder Judicial-Fuerzas Armadas*

El Poder Judicial tiene poco que ver con las Fuerzas Armadas, ello principalmente debido a que la Constitución de 1917 estableció en su artículo 13 el fuero militar, mismo que a pesar de estar limitado a los delitos contra la disciplina militar, actualmente se encuentra extendido a prácticamente todos los delitos cometidos por los militares.

Aunque desde los tiempos en los que se inició la época de vida independiente de México se realizaron diversos intentos para incluir en la organización de la justicia militar tanto a civiles como a militares, con el objeto de conciliar, por un lado, el tema de la disciplina militar (de sumo interés para los militares) y, por el otro, ser congruentes con las facultades en materia de justicia que constitucionalmente le corresponden al Poder Judicial, además de la correcta aplicación de la Ley, ello finalmente no fue realizado. Con el establecimiento de competencias legales, en 1891, de la entonces Secretaría de Guerra y Marina, que incluyó la administración de justicia militar y la

³⁶⁵ Alejandro Chanona, “La Iniciativa Mérida y el Congreso mexicano” en Rafael Velázquez y Juan Pablo Prado (coord.). *La Iniciativa Mérida: ¿nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad*, México, UNAM, 2009, p. 61.

posterior expedición del primer Código de Justicia Militar, el sistema de justicia militar quedó integrado únicamente por elementos castrenses.³⁶⁶

Lo anterior no debiera representar contradicción alguna, pues el artículo 13 de la Constitución dispone que el fuero de guerra se encuentre acotado a los delitos contra la disciplina militar: “Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar”, misma que se encuentra referida, por un lado, a la sujeción de los miembros de los institutos armados a las reglas para mantener el orden y la subordinación dentro de dichos institutos y, por otro a la profesión del arte de las armas con la finalidad de mantener a los militares aptos para el combate que es su misión principal de acuerdo con la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.³⁶⁷

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia ha interpretado que para que se aplique el fuero de guerra deben existir las siguientes condiciones:

- 1.- El fuero personal, es decir, que sean militares los sujetos de responsabilidad.
- 2.- Que su conducta esté ligada al deterioro de la disciplina militar o el decoro de la institución armada, por lo que si el delito imputado es civil, aunque sea un militar el que lo cometió, debe ser juzgado por los tribunales ordinarios.

El sistema de justicia castrense encuentra su fundamento en el Código de Justicia Militar (CJM). Sin embargo, organizaciones humanitarias en México y varios países miembros del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han señalado la inconstitucionalidad del Código de Justicia Militar, en virtud de que no fue aprobado por el Congreso y de que se aplica por encima del artículo 13 constitucional.³⁶⁸

³⁶⁶ Victoria Unzueta, “Relaciones cívico militares: la reforma pendiente”. Consultado en http://www.diputadosprd.org.mx/debate_parlamentario/articulos/LXI_2010_6_16.pdf (Consultado el 3 de febrero de 2010)

³⁶⁷ Santiago Corcuera, “Propuesta de una iniciativa para retirar a las Fuerzas Armadas de las funciones de seguridad pública” en Jorge Luis Sierra (coord.), *El Ejército y la Constitución mexicana*, México, Plaza y Valdés, 1999, p. 109.

³⁶⁸ Jorge Carrasco, “El fuero militar, garante de impunidad” en revista *Proceso*, No. 1688, 8 de marzo de 2009.

En este contexto, la petición para reformar el fuero militar ha procedido desde varias fuentes, desde los familiares de las víctimas asesinadas o violentadas por los militares, las organizaciones nacionales de derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (Ginebra, 2009) y, desde luego, de Estados Unidos.

Durante su administración, Vicente Fox planteó la posibilidad de integrar a civiles en los tribunales militares como parte de una modernización de las bases legales con las que opera el Ejército, a efecto de que en los casos evaluados por la justicia militar prive el respeto a los derechos humanos, la transparencia y la apertura. Frente a la propuesta, el general Rafael Macedo de la Concha, quien fue procurador de Justicia Militar en el sexenio de Zedillo, comentó que por parte del Ejército no habría oposición.³⁶⁹ Empero, dicha propuesta sólo quedó en palabras.

De manera que, tanto en el gobierno de Vicente Fox, pero sobre todo en la administración de Felipe Calderón se ha defendido la aplicación del fuero militar en delitos como homicidio, privación ilegal de la libertad, robo, etc., cometidos por militares en contra de civiles.

El gobierno mexicano no ha escatimado recursos para defender a los militares y al fuero castrense. En febrero de 2009, el entonces secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont asistió ante el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para defender la jurisdicción castrense en respuesta a las recomendaciones formuladas por países integrantes de dicho organismo, que cuestionaron la persistencia del fuero militar, debido a que es causa de impunidad de los militares en los casos de violaciones a los derechos humanos. En su respuesta oficial entregada el 11 de junio el gobierno federal sentenció: “El Estado mexicano no apoya la recomendación debido a que la jurisdicción militar sobre conductas cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas en ejercicio de sus funciones es

³⁶⁹ José Luis Ruiz, “No se opone milicia a incluir civiles en los juicios: Macedo” en periódico *El Universal*, 20 de febrero de 2002.

prevista por la propia Constitución y tiene por objeto preservar la disciplina militar”.³⁷⁰ La misma posición se defendió en julio de 2009 cuando el Estado mexicano compareció ante la CIDH en San José, Costa Rica, por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, detenido en retén castrense en 1974.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que las instancias civiles de procuración y administración de justicia también han abonado para que se refuerce la aplicación del fuero militar, al declinar su competencia a favor de la castrense. Un ejemplo de ello sucedió cuando Reynalda Morales Rodríguez, esposa de Zenón Medina López, una de la víctimas asesinadas por militares en Badiraguato Sinaloa, le pidió a la Suprema Corte de Justicia revisar el fuero militar para que los tribunales castrenses dejen de investigar los casos que involucran a civiles. La SCJN debía pronunciarse sobre un amparo que buscaba delimitar los alcances de la justicia castrense y para ello planteaba analizar la inconstitucionalidad del artículo 57, fracción II, inciso a del CJM. La Corte rechazó el amparo (989/2009) promovido por Reynalda Morales, con base en los argumentos de la mayoría de los ministros del pleno que consideraron que los ofendidos no tienen interés jurídico para acudir al amparo a cuestionar la competencia de las autoridades de procuración y administración de justicia³⁷¹. Con ello, la SCJN canceló la posibilidad de que los militares sean juzgados por instancias civiles.

Aquí existe una prueba más de que los militares continúan gozando de privilegios y que ello lo hacen con la anuencia del poder civil; porque si pensamos que cualquier delito establecido en la legislación se convierte en militar por el hecho de haber sido cometido por un elemento castrense entonces aceptaríamos que el fuero de guerra es un privilegio, en detrimento de la igualdad ante la Ley, el principio de división de poderes, y del artículo 21 constitucional.

³⁷⁰ Jorge Carrasco, “Condena internacional” en revista *Proceso*, No. 1706, 12 de julio de 2009, p. 10.

³⁷¹ http://www.scjn.gob.mx/2010/pleno/SecretariaGeneralDeAcuerdos/VotosdeMinistros/Documents/3_3_1.pdf

5.5.4. Relación Sociedad-Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas mexicanas se han caracterizado por su secrecía y por su escasa vinculación con la sociedad. Durante mucho tiempo han funcionado como una caja negra de la que los ciudadanos no pueden obtener información alguna.

Asimismo es menester reconocer que del lado de la sociedad tampoco existieron, por largo tiempo, esfuerzos para involucrarse en temas relacionados con seguridad y defensa. Las únicas ocasiones en las que la sociedad ha formulado demandas en relación con militares han sido aquellos en los que ha quedado de manifiesto, de manera evidente, su participación en violaciones a los derechos humanos, por ejemplo en el Movimiento estudiantil de 1968 ó más recientemente en su participación en los operativos contra el narcotráfico.

En este apartado nos centraremos en dos temas: los derechos humanos y la transparencia, a efecto de analizar cómo ha evolucionado la relación Sociedad-Fuerzas Armadas.

5.5.4.1. Derechos humanos

En un régimen democrático el respeto a los derechos humanos se destaca como uno de los temas de mayor importancia. Un aparente dilema se presenta cuando el Estado se ve en la necesidad de tomar cierto tipo de medidas para garantizar lo que es, indefectiblemente, uno de sus más importantes cometidos: proporcionar seguridad a sus ciudadanos. Entonces, dependiendo del grado de desarrollo democrático de cada país, puede aparecer una falsa elección: si se desea libertad es necesario sacrificar seguridad y viceversa.

No obstante, entre los valores de la democracia y la seguridad no debe haber tal contradicción o tal dilema. Un régimen democrático debe aspirar a conservar las libertades de sus ciudadanos y al mismo tiempo proporcionar un margen aceptable de seguridad.

Durante los primeros años del gobierno de la alternancia, el tema de los derechos humanos (respecto a los militares) no parecía representar problema alguno: del 6 de junio de 1990, fecha en la que se creó la CNDH, hasta febrero

de 2001, la Comisión hizo cuatro recomendaciones a la Sedena y 20 a la PGJM; en 2002 ninguna. En este periodo, a pesar de que los militares ya realizaban tareas en el área de Seguridad Pública su actuación no había representado un conflicto importante respecto al tema de los derechos humanos.

En la administración de Felipe Calderón las quejas impuestas y las posteriores recomendaciones de la CNDH a las instituciones castrenses aumentaron considerablemente, como se puede observar a continuación, lo que supera por mucho los sexenios anteriores:

RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH A LAS FUERZAS ARMADAS										
AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
RECOMENDACIONES	2	1	0	0	1	4	1	6	16	31

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos consultado en: <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomend.htm>

Para la primera mitad del sexenio de Felipe Calderón cerca de 550 expedientes están abiertos en la CNDH y más de mil 500 quejas se acumulan en las comisiones estatales de doce entidades del país entre las que destacan Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Michoacán, Sinaloa y Coahuila.³⁷²

La tendencia ha ido en aumento hasta convertirse en uno de los temas de mayor preocupación para las organizaciones civiles encargadas de velar por el respeto a los derechos humanos en el nivel nacional e internacional, así como para toda la sociedad en general. Lo anterior, se encuentra íntimamente relacionado con la escalada de violencia que ha sufrido nuestro país en el periodo de la alternancia.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha tenido una actuación “inconstante” a decir del informe titulado *¿Comandante supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón*, elaborado por el Centro Pro de Derechos Humanos, el cual señala:

³⁷² Ricardo Ravelo, “La ley del abuso” en revista *Proceso*, No. 1723, 8 de noviembre de 2009.

a) la CNDH no ha condenado firmemente la extensión del fuero militar a los casos en donde elementos castrenses perpetran delitos contra civiles; b) en algunas de sus recomendaciones ha pedido que los hechos violatorios sean conocidos por el Ministerio Público militar; c) se ha pretendido justificar los abusos de los militares por falta de capacitación de los soldados y oficiales en materia de derechos humanos.³⁷³

En lo que se refiere a la Sedena, ésta respondió en enero de 2008, con la creación de la Dirección General de Derechos Humanos, que se integró al Reglamento interior de la Secretaría en diciembre del mismo año. Ello representó un importante paso en reconocimiento a la necesidad de incluir los derechos humanos entre los tópicos militares. Sin embargo, la creación de esta estructura no se ha reflejado en una disminución de las quejas con respecto a la actuación de los militares, además de que en relación al fuero militar que ha sido denunciado desde diferentes frentes como una de los más importantes factores que provocan la violación de los derechos humanos, el gobierno se ha encargado de defender su permanencia.

De tal manera que en los últimos años, los ciudadanos han quedado entre un fuego cruzado entre narcotraficantes y militares, donde resulta difícil distinguir entre amigos y enemigos. Esta situación es sumamente grave, sobre todo si consideramos que la democracia mexicana se encuentra en ciernes y que dentro de los principales objetivos debieran encontrarse el respeto a los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones, en este caso de las Fuerzas Armadas. Ninguno de los dos objetivos se ha logrado, en virtud de que los últimos dos gobiernos han dado prioridad a la seguridad sobre la protección de los derechos humanos y en ello las Fuerzas Armadas corren el grave peligro de mermar su prestigio ante la sociedad.

5.5.4.2. Transparencia

El gobierno del presidente Vicente Fox dio un importante paso en materia de transparencia con la expedición de la Ley de Transparencia y Acceso a la

³⁷³ Consultado en <http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/InformeAbusosMilitaresCOMP090309.pdf>

Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Al ser parte de la estructura gubernamental tanto la Sedena como la Semar quedaron obligadas a proporcionar información de interés para los ciudadanos. No obstante, las instituciones castrenses fueron las últimas en acatar la LFTAIPG. La Semar, de hecho, propuso una ley que cuestionó las tareas del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y con la cual buscaba impugnar la legislación en la materia. Además intentaba definir sus propios criterios de clasificación y limitar las posibilidades de acceso a la información.³⁷⁴ Posteriormente, a un año de la creación del IFAI, se realizó un estudio en materia de apertura a la sociedad, por el mismo Instituto, el cual tuvo como objetivo medir el grado de avance de las Dependencias obligadas; para el mismo se tomaron en cuenta rubros tales como comportamiento financiero, las leyes que la regulan, mecanismos de toma de decisiones y organización interna de la Secretaría. Los datos revelaron que la Sedena llevaba sólo 29.8% de avance con lo que se ubicó en lugar 214 de 220, mientras que la Semar ocupó el sitio 86 con un avance de 48%.³⁷⁵

Además a ello hay que sumar que la entrega de información, en la mayoría de los casos, es parcial o cuando no existe el ánimo de entregarla es posible recurrir a la siguiente leyenda: “Después de una búsqueda exhaustiva en los archivos que obran en esta Dependencia no se encontró información relacionada con su solicitud”, o bien, remitirse a los preceptos establecidos para clasificar o reservar información. Por ejemplo, en los Lineamientos³⁷⁶ para contestar las solicitudes de acceso a la información se establece en el Capítulo II, Información reservada, lineamiento décimo octavo que la información se

³⁷⁴ Se trató del Anteproyecto de Ley para la Custodia de la Información Clasificada de la Armada de México. Ver: Jorge Medellín, “Marina, contra ley de acceso a la información” en periódico *El Universal*, 24 de octubre de 2003.

³⁷⁵ El Estudio se denominó Evaluación según Porcentaje de Cumplimiento de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Ver: Jorge Medellín, “Resistencia de Sedena a la apertura” en *El Universal*, 21 de junio de 2004

³⁷⁶ Lineamientos que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, son exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2003.

clasificará como reservada cuando: “(...) se comprometa la seguridad nacional, esto es, cuando la difusión de la información ponga en riesgo 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”. Con la justificación de una posible afectación a la Seguridad Nacional, las Fuerzas Armadas pueden negar información relacionada con sus actividades.

A pesar de lo anterior, es imposible negar el avance que significa que los ciudadanos puedan solicitar información a las Fuerzas Armadas. Poca o mucha, adecuada o deficiente por fin es posible conocer a través de la misma la actuación de los militares.

Respecto al número de solicitudes formuladas a las instituciones castrenses, a continuación los siguientes datos:

RESPUESTA A SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN 2000-2009 SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	
TIPO DE RESPUESTA	PORCENTAJE DEL TOTAL
Entrega de la información en medio electrónico	81.4%
Inexistencia de la información solicitada	5.4 %
La información está disponible públicamente	1.7%
Negativa por ser reservada o confidencial	1.6%
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	0.6%
Notificación de disponibilidad de la información	0.7%
No es de competencia de la Unidad de Enlace	0.6%
Total de solicitudes 2000-2009	6, 294

Fuente: Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores), Atlas de la seguridad y la defensa de México, 2009, Colectivo de Análisis y Seguridad con Democracia, A. C., México, 2009, p. 373 (cuadro 121)

RESPUESTA A SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN 2000-2009 SECRETARÍA DE MARINA ARMADA DE MÉXICO	
TIPO DE RESPUESTA	PORCENTAJE DEL TOTAL
Entrega de la información en medio electrónico	44.0 %
Inexistencia de la información solicitada	14.9 %
Notificación de disponibilidad de la información	12.6 %
La información está disponible públicamente	10.0%
No es de competencia de la Unidad de Enlace	5.9 %
No se dará trámite a la solicitud	2.6 %
Negativa por ser reservada o confidencial	1.2 %
Información parcialmente reservada o confidencial	0.6%
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	0.5%
Total de solicitudes 2000-2009	2, 096

Fuente: Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores), Atlas de la seguridad y la defensa de México, 2009, Colectivo de Análisis y Seguridad con Democracia, A. C., México, 2009, p. 374 (cuadro 124)

Como se puede observar existen avances, sin embargo, es imprescindible que haya una mayor apertura, a efecto de que los ciudadanos conozcan a las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, en el caso del presupuesto es importante saber cuántos recursos se asignan, pero también para qué son utilizados y, sobre todo estar en posibilidad de acceder a la información que confirme que efectivamente fueron utilizados de esa forma.

El experto en temas militares Erubiel Tirado sostiene que “la cuestión militar es una caja negra en la celebrada democracia mexicana, pues son

múltiples los aspectos que se mantienen reservados a la sociedad en forma innecesaria (...)³⁷⁷

5.5.4.3. Aceptación social

En México, las Fuerzas Armadas siempre han gozado de reconocimiento y prestigio frente a la sociedad. Ello, en gran parte, por su origen social y los servicios que prestan a la ciudadanía a través de ayuda a la población en caso de necesidades públicas o desastre. Algunos acontecimientos tales como la *Guerra Sucia* o su participación contra el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional han puesto a los militares en una posición difícil, al ser calificados como violadores de los derechos humanos. No obstante, esta especie de situaciones fueron las menos, por lo que las Fuerzas Armadas se colocaron como aquellas con mayor aprecio y confiabilidad por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, en los últimos años, con su participación en acciones de seguridad pública y contra el narcotráfico, los militares se han relacionado más con la sociedad y, en muchas ocasiones no con los mejores resultados (corrupción, violación de derechos humanos), por lo que podría pensarse que su prestigio y la imagen favorable que los ha acompañado se encuentren en riesgo.

A continuación presentaremos algunas cifras de encuestas realizadas en relación a la confianza de la sociedad mexicana hacia sus Fuerzas Armadas y el acuerdo o desacuerdo que existe respecto a las funciones que desempeñan en Seguridad Pública.

³⁷⁷ Alejandro Medellín, "Fox ha reforzado prerrogativas al Ejército, indican" en *El Universal*, 14 de abril de 2002.

Confianza en las Fuerzas Armadas

¿Podría decirme qué tanta confianza le inspira el Ejército?	
2002	63%
2003	66%
2004	62%
2005	61%
2006	71%
2007	60%
2008	67%
2009	70%

Fuente: Encuesta realizada por Parametría.
(<http://www.parametria.com.mx/Mobile/DetalleEstudio.php?i=4203>)

Participación del Ejército en labores de policía

¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con la participación del Ejército en labores de policía?	
Muy / algo de acuerdo	73%
No sabe/No contestó	1%
Muy /algo en desacuerdo	13%
Ni de acuerdo ni desacuerdo	13%

Fuente: Encuesta Nacional IPSOS-BIMSA/EI Universal:
Seguridad y Democracia. Encuesta nacional cara a cara
levantada del 19 al 24 de agosto de 2007 (www.ipsos-bimsa.com.mx/common/download.aspx)

Éxito o fracaso en la lucha contra el narcotráfico

<p>Algunas personas piensan que el incremento de la violencia en nuestro país es una señal de que el gobierno federal está teniendo éxito en la lucha contra el narcotráfico. Otras personas piensan que es una señal de que el gobierno federal está fracasando. ¿Usted qué piensa?</p> <p>1.- El gobierno está teniendo éxito 2.- El gobierno está fracasando 3.- No ha habido aumento de la violencia 4.- No sé/ No contestó</p>											
33%	41%	7%	19%	39%	46%	3%	4%	41%	43%	4%	12%
1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Enero de 2009				Mayo de 2009				Septiembre de 2009			

Fuente: Encuesta cara a cara.

(http://www.buendiyalaredo.com/publicaciones/78/100215_SEGURIDAD_NARCOTRAFICO.pdf).

Como se puede observar, las Fuerzas Armadas siguen siendo instituciones que inspiran un alto grado de confianza entre la sociedad mexicana, a pesar de su controvertida participación en misiones de seguridad pública. Los ciudadanos mexicanos continúan considerándolas como instituciones profesionales y ello hace que mantengan niveles de confianza más altos que las policías, los legisladores y los partidos políticos, entre otros. De hecho, en las encuestas de confianza y aceptación, frecuentemente a las Fuerzas Armadas se les encuentra sólo por debajo de la Iglesia.

Lo anterior, se encuentra correlacionado con la aceptación que han tenido las misiones militares en seguridad pública y seguridad interior. Los mexicanos han aceptado de buen grado que los elementos castrenses participen en labores de policía, pues además consideran que éstas se encuentran dentro de sus misiones primarias, por ejemplo la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico (45%) antes que la defensa de la soberanía (16%).³⁷⁸

Es así que podemos identificar algunos factores que es necesario tomar en cuenta para entender el vínculo Sociedad-Fuerzas Armadas:

³⁷⁸ Moloensnik, Pablo. "Militarización de la seguridad pública, autonomía de las Fuerzas Armadas e imperativo de la reforma militar en México" en

- La sociedad, en general, continúa conservando un alto aprecio y confianza por las Fuerzas Armadas. Sin embargo, habríamos de preguntarnos a qué se debe este aprecio si a los logros que han alcanzado en sus nuevas misiones o porque frente a la descomposición de las policías y de otras instituciones encargadas de la seguridad, la sociedad se aferra al último bastión de confiabilidad que representan los militares.
- Las principales críticas a la institución militar por su participación en Seguridad Pública han provenido de organizaciones encargadas de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos (nacionales e internacionales), del sector académico, de las víctimas o los familiares de éstas y de protestas ciudadanas de las entidades en las que se han efectuado los operativos contra el narcotráfico, por lo que podemos afirmar que no se trata de una protesta generalizada.
- Los ciudadanos mexicanos no tienen claro cuáles son las funciones que deben desempeñar las Fuerzas Armadas. Se considera que en todo aquello, en que por su gravedad haya que aplicar “mano dura”, deben participar los militares sin distinguir claramente entre las labores policíacas y militares. “La sociedad mexicana (...) es proclive a las soluciones de fuerza, asociando valores como disciplina y orden con el ejército (86.5%)”.³⁷⁹ Así pues, al no tener claras las funciones militares, ante el grave problema de la seguridad y la proclividad a las soluciones de fuerza, es posible entender la amplia aceptación de la sociedad para que los militares realicen labores en el ámbito de la seguridad pública.
- La población mexicana es proclive a sacrificar libertad por seguridad y, por ende, a aceptar un gobierno de corte autoritario que garantice seguridad. Lo anterior, es una clave para entender por qué no ha generado gran revuelo, entre la población en general, la intervención de las Fuerzas Armadas en el ámbito público. El maestro Erubiel Tirado lo explica de la siguiente forma: “La desesperada situación de la

³⁷⁹ Ibidem

ciudadanía, que mira con buenos ojos la injerencia militar en estas áreas (al igual que no pocos actores políticos de todos los partidos, sin excepción), ha constituido un clima propicio para la generación de una agenda política militar, ajena a la del gobierno civil al que la milicia debe someterse y que convierte poco a poco al Ejército en una institución deliberante, alejada de su nicho natural de actuación en un Estado democrático”.³⁸⁰

Aunque actualmente persiste un elevado aprecio de la sociedad mexicana hacia las Fuerzas Armadas, hemos al menos de considerar que las consecuencias desfavorables concentradas principalmente en la corrupción y violación de derechos humanos propiciadas, en gran medida, por las labores “en las calles” encomendadas a los militares, pueden ser un factor que modifique tal aprecio. Ello no es nada deseable en el contexto de construcción de un régimen democrático, pues éste requiere precisamente del fortalecimiento de las instituciones.

También es importante tomar en cuenta que la sociedad mexicana tiene una gran tarea pendiente: participar en la construcción de la democracia y un gran paso para ello es aceptar que no todos los problemas que aquejan al país deben resolverse de manera violenta, pues ello acarrea invariablemente la violación de derechos humanos, lo cual sólo puede actuar en contra de un régimen democrático, pues los derechos humanos son unos de sus pilares. Deben existir demandas claras al gobierno en el sentido de proporcionar seguridad, pero sin que ello signifique una constante y extensiva reducción de libertad y derechos.

5.6. ¿Existe en México un nuevo modelo de relaciones cívico-militares?

En este apartado retomaremos las variables que consideramos anteriormente para la construcción de modelos de las relaciones cívico-militares, es decir, el tipo de mentalidad profesional-militar, la asunción civil de la conducción de la política de la seguridad y la defensa y la concepción de la comunidad nacional

³⁸⁰ Erubiel Tirado, “Ahí vienen” en revista *Proceso*, No. 1472, 16 de enero de 2005.

acerca de la misión militar en la sociedad para, con base en ello, estar en posibilidades de analizar si existe en México un nuevo modelo de relaciones cívico-militares.

Respecto al tipo de mentalidad profesional-militar podemos decir que los militares mexicanos conservan un alto grado de obediencia y lealtad al poder civil, con lo que se confirma el principio de subordinación de los militares a las autoridades civiles. No obstante, es importante considerar algunos elementos tales como la participación de elementos castrenses en la elaboración de políticas de seguridad; la conservación de ciertos privilegios; su actuación en operativos contra el narcotráfico que los hace aparecer como la máxima autoridad en algunas partes de la República y su intervención en temas de índole político como fueron sus llamados a los legisladores para aprobar ciertas iniciativas de reformas presentadas por el Presidente de la República.

Sí, es cierto hay subordinación y lealtad, pero ¿a quién? ¿A las instituciones nacionales? ¿Al Presidente como su comandante supremo? ¿Al presidente en turno? El régimen de gobierno en México se ha modificado, pero el cambio no ha alcanzado a las Fuerzas Armadas, pues se conserva la relación tradicional entre civiles y militares, sólo que con algunas características adicionales que le imprimen un nuevo aspecto, tales como el protagonismo en el ámbito público que se les ha otorgado a los militares, sobre todo a partir de la administración del presidente Felipe Calderón y su extendida participación en el área de seguridad, no sólo como coadyuvante de las autoridades civiles sino incluso al mando.

Entonces podemos preguntarnos ¿Estamos actualmente ante la relación de dependencia que plantea Alejandro Gutiérrez?, una relación en la que el Presidente depende de las Fuerzas Armadas para gobernar y éstas aceptan ampliar sus misiones, a cambio de que no se modifiquen sus estructuras y conserven sus privilegios.

El respaldo de las Fuerzas Armadas a Felipe Calderón fue claro desde el inicio del sexenio. El secretario Galván en el 94 aniversario de la Marcha de la Lealtad declaró: "Su legitimidad constitucional no está cuestionada y el Ejército

le tendrá lealtad absoluta (...) Quienes desean ver a un presidente distanciado de sus Fuerzas Armadas, no miden los alcances de su esquema. Habló incluso del grave riesgo en que caería el país si las FFAA no ponen todo de sí para respaldar al jefe del Ejecutivo federal.”³⁸¹

Pareciera que la relación Fuerzas Armadas-autoridades civiles se sigue reduciendo a Fuerzas Armadas-Presidente. Los militares prometen lealtad a su comandante supremo, pero en realidad se la deben a la nación, al régimen constitucional, a las instituciones.

En lo que se refiere a la asunción civil de la conducción de la política de la seguridad y la defensa se identifica que las autoridades civiles no han asumido plenamente su rol en el establecimiento de una política integral en el ámbito de la seguridad y la defensa. Prácticamente todo aquello que se ha emprendido ha sido sobre los viejos moldes. Un claro ejemplo de ello son las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas, a pesar de que sus funciones se encuentran establecidas legalmente basta que un problema rebase la capacidad de las instituciones civiles para que éstas recurran a las Fuerzas Armadas, así el asunto tenga mucho, poco o nada que ver con las atribuciones legales de éstas últimas.

Para ello no han faltado las justificaciones, en el sentido de que si el narcotráfico es un problema de Seguridad Interior o Seguridad Nacional, que si la delincuencia ya no sólo es un problema de Seguridad Pública, que si las Fuerzas Armadas son las únicas capacitadas, las únicas que pueden, que si las policías son corruptas... en fin, todo aquello que explique por qué las Fuerzas Armadas deben participar en ámbitos civiles. Y para todo ello, algo ha brillado por su ausencia: un diagnóstico y un plan estratégico que delimite espacios y tiempos para la actuación militar.

En este contexto, ¿Acaso se podría pensar que los militares han violado el pacto no escrito? ¿Son los militares los que han solicitado que se les asignen más misiones de las que tienen legalmente establecidas para intervenir en la

³⁸¹ Jorge Carrasco, “La militarización” en revista *Proceso*, No. 1580, 11 de febrero de 2007.

vida política del país? ¿Por qué los civiles han permitido esta intervención militar?

Estas son las interrogantes que surgen en la nueva relación entre civiles y militares y que, efectivamente, son muy parecidas a las que se formulaban en el régimen anterior.

Es así que podemos afirmar que los líderes civiles no han formulado una política integral en la que se definan los tres rubros de seguridad (Pública, Interior y Nacional), no está claro cuáles son las amenazas para cada uno de ellos y menos el instrumento correspondiente. Ello ha propiciado que las funciones del instituto armado tampoco estén claramente definidas y, por lo tanto, tampoco delimitadas.

Aún se encuentra a debate si las Fuerzas Armadas sólo han obedecido órdenes o si efectivamente poseen interés en ampliar sus ámbitos de actuación, pero lo que ha quedado claro es que en materia de seguridad prevalece el criterio del Poder Ejecutivo, que los demás poderes se encuentran todavía excluidos de las importantes decisiones y que si así lo considera conveniente, el primer mandatario puede compartir poder con las Fuerzas Armadas para el logro de sus objetivos.

Acercas de la concepción de la comunidad nacional sobre la misión militar, en la sociedad mexicana persiste un elevado aprecio por las Fuerzas Armadas, pero sin una distinción acerca de las funciones que le corresponden, por lo que fácilmente aceptan que puedan intervenir en diferentes ámbitos, aun cuando ello provoque una delimitación de sus libertades y derechos.

Los ciudadanos están dispuestos a aceptar la intervención militar si ello garantiza el mejoramiento de las condiciones de seguridad. En el escenario de violencia actual, los ciudadanos ven como algo deseable que los militares participen, pues los consideran como la institución con mayor capacidad para enfrentar problemas de gran envergadura como el narcotráfico.

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que se conserva el modelo de relaciones cívico-militares que prevaleció durante el régimen priista, lo cual no favorece la consolidación de un régimen democrático.

Hace falta la definición de una relación estratégica entre civiles y militares, lo cual se puede lograr sobre la base de respetar los límites de actuación de ambos, mismos que podrán ser establecidos al tomar en consideración los retos a los que se enfrenta nuestro país, pero sobre todo tomando en cuenta que cada institución tiene su razón de ser, fines específicos que responden a su creación. Cuando una falla no se puede asignar sus misiones a otra, existe el peligro de que ambas fallen.

Conclusiones

El surgimiento del Estado cobra relevancia a partir de que se constituye como la estructura capaz de proporcionar seguridad a los hombres que, por su naturaleza, no pueden hacerlo individualmente. De ahí que, según las teorías iusnaturalistas, ante la necesidad de conservar sus vidas y sus propiedades decidan crear el *Leviatán* del que nos habla Thomas Hobbes.

El monopolio de la violencia física legítima se convierte en un presupuesto indispensable del Estado-Nación para lograr el propósito de la seguridad y las Fuerzas Armadas en el instrumento idóneo, como grupos institucionalizados para la defensa del mismo. Cabe destacar que las Fuerzas Armadas no están desligadas de la Nación, pues sus funciones están encaminadas al cumplimiento de los objetivos nacionales.

El Estado moderno como organización política se encuentra íntimamente relacionado con las Fuerzas Armadas y la Seguridad Nacional. Así pues, podemos entender al Estado como la autoridad encargada de proporcionar Seguridad a la Nación, a través de las Fuerzas Armadas. Estado y Nación, por ende, son realidades distintas que pueden llegar a coincidir, pero que es importante no confundir, so peligro de justificar el uso de la fuerza únicamente en pos de la razón de Estado.

La Seguridad y las funciones de las Fuerzas Armadas han experimentado diversas modificaciones a través del tiempo, de tal manera que si bien, con la formación de los Estados- nación, el tema de la seguridad se encontró referido principalmente a la defensa de la soberanía y la salvaguarda de la integridad territorial, toda vez que las amenazas provenían del exterior (otros Estados) y que en este contexto las Fuerzas Armadas representaban el instrumento idóneo para la guerra; posteriormente nos encontramos con un enemigo y amenazas de carácter más difuso que no provienen de otro Estado, sino de actores no estatales no siempre plenamente identificables y que además no pueden ser enfrentadas únicamente a través de la fuerza militar.

Si a ello le sumamos el fenómeno de la globalización que, entre sus efectos ha logrado que los problemas de la seguridad adquieran un carácter

multidimensional y escapen de las fronteras de los países, tenemos que hoy en día, la Seguridad de la Nación no puede ser igualada a la Seguridad del Estado, pero además tenemos que aceptar que la Seguridad Nacional no se encuentra limitada a la defensa de la soberanía y la integridad territorial y que sus amenazas van más allá de las que pueden provenir de otro Estado.

De tal manera que en virtud de que las amenazas que aquejan a las naciones son principalmente de carácter transnacional y que tienen que ver con el desastre ambiental, el terrorismo, el narcotráfico, la pobreza, etc., dos temas adquieren fundamental relevancia: 1) los Estados ya no pueden actuar unilateralmente, es decir, si desean enfrentar con éxito los problemas que les aquejan es indispensable lograr la cooperación a nivel regional y global; 2) la Seguridad Nacional no puede estar únicamente a cargo de las Fuerzas Armadas; sin duda, son un actor fundamental, pero el carácter de los problemas de seguridad hoy exige que las instituciones encargadas de la conservación del ambiente, las de desarrollo social, las de procuración de justicia, etc., sean integradas al gran abanico de la seguridad.

Asimismo, es menester que las Fuerzas Armadas se conserven como el instrumento de la Defensa Nacional pues, si bien, el contexto ha cambiado, sus funciones son indispensables para la Seguridad Nacional y el logro de los objetivos nacionales. Lo que es importante entender es que las Fuerzas Armadas no pueden ser utilizadas para todo ni pueden estar resolviendo las deficiencias de otras instituciones del Estado, pues ello ha significado que los elementos castrenses intervengan en áreas que corresponden a los civiles, es decir que se produzca la militarización con las consecuencias perjudiciales para un régimen democrático y los principios que defiende.

El tipo de funciones que se asignan a los militares está determinado por las relaciones cívico-militares que se configuran en un país. De manera que los militares ocupan más o menos espacios públicos, en función de la fortaleza y capacidad de las instituciones civiles para llevar a cabo sus propias actividades.

Además, cuando no están claramente establecidas las funciones que deben desempeñar las Fuerzas Armadas, es posible definir los problemas como “de Seguridad Nacional” para justificar su participación, con el argumento de que las Fuerzas Armadas son las instituciones encargadas de la Seguridad Nacional.

En el caso de México, el surgimiento del Estado después de la Revolución de 1910 presenta diversas particularidades, una de ellas y quizá de las que más importancia tuvo para el desarrollo de la presente investigación es que las Fuerzas Armadas fueron las principales creadoras del Estado y no al revés. Esto vino a marcar una de las características más conspicuas del Estado mexicano. Los militares fueron actores de primer orden en el escenario político.

Sin embargo, lo anterior no impidió que las Fuerzas Armadas se constituyeran como cuerpos armados profesionales y organizados, pues ello fue uno de los objetivos primordiales del régimen emanado de la Revolución Mexicana, empero lo que sí se definió fue el tipo de relaciones que se entablaron entre civiles y militares, a partir de 1946, mediante el denominado pacto no escrito, que permitió que los militares aceptaran no intervenir en la vida política y mantener obediencia, lealtad y subordinación hacia las autoridades civiles, en específico hacia al Presidente de la República, a cambio de obtener ciertas prerrogativas dentro del Estado, tales como autonomía en relación a su presupuesto, escasa o nula rendición de cuentas y transparencia, participación en el ámbito político para militares en retiro o con licencia, etc.

Este pacto fue sumamente conveniente para los políticos, pues siempre que el régimen se vio en problemas recurrió a las Fuerzas Armadas para la contención de amenazas, mismas que se definieron tomando en cuenta aquello que se oponía al régimen establecido. Poco importó si las funciones que se encomendaban a las Fuerzas Armadas correspondían a sus atribuciones legales. De esta manera, los militares respondieron al llamado del Presidente, principal figura del sistema político mexicano para contener huelgas, movimientos sociales, guerrillas, narcotráfico; participar en actividades de desarrollo social; para auxiliar a la población en casos de desastres naturales,

etc. En resumen, las Fuerzas Armadas estuvieron a cargo de la Seguridad del Estado.

En el ámbito formal, las funciones de las Fuerzas Armadas estuvieron referidas a la defensa de la soberanía y la salvaguarda de la integridad territorial. Fue hasta la década de los ochenta que el gobierno mexicano - después de que el presidente de Estados Unidos Ronald Reagan definiera al narcotráfico como un asunto de Seguridad Nacional- utilizó por primera vez, de manera oficial, el término Seguridad Nacional y se encuadró dentro de las funciones de las Fuerzas Armadas.

No obstante, la Seguridad Nacional, desde que se empezó a utilizar el término y hasta el año 2000, no fue claramente definida por los gobiernos del PRI. No fue formulada una política en la materia que contemplara los objetivos nacionales, las amenazas, las vulnerabilidades, los riesgos, así como una estrategia que permitiera la consecución del proyecto nacional y que de acuerdo al tipo de amenazas señalara cuáles eran las instituciones del Estado que habrían de intervenir.

A pesar de que durante los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, la Seguridad Nacional fue relacionada con el desarrollo, en la práctica se le siguió concibiendo en sentido restringido, es decir, como la seguridad del Estado y como una función de las Fuerzas Armadas.

Lo anterior provocó una diferencia sustancial entre las funciones legalmente establecidas para las Fuerzas Armadas y las funciones que realmente llevaron a cabo. En ello fueron determinantes dos elementos: la relación que se estableció entre el Presidente y las Fuerzas Armadas, donde éstas respondían sin objeción a las órdenes de su comandante supremo, incluso cuando las órdenes significaron violentar el marco legal establecido y la subordinación al primer mandatario de los otros dos poderes (Legislativo y Judicial), que nunca cuestionaron el modo en el que fueron utilizadas las Fuerzas Armadas.

Otro factor que es importante tomar en cuenta es la relación de nuestro país con Estados Unidos, misma que en materia de seguridad empezó a cobrar

relevancia a partir de que Estados Unidos consideró al narcotráfico como una de las principales amenazas a su Seguridad Nacional. A partir de entonces, las presiones han sido constantes a efecto de que en México el problema adquiriera el mismo status, para que las Fuerzas Armadas intervinieran para combatirlo y para que ambos países estrechen sus lazos de cooperación.

En la mayoría de los casos dichas presiones dieron resultados, pues el narcotráfico se definió como un problema de Seguridad Nacional en México, las Fuerzas Armadas empezaron a ampliar su participación en esta actividad, así como a recibir entrenamiento en Estados Unidos. Para dar sustento legal a la participación de las Fuerzas Armadas en el narcotráfico, no se hizo ninguna reforma al marco legal, pues cada Presidente amplió las misiones de las Fuerzas Armadas con base en las facultades que le otorga la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun cuando el artículo 129 establece que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

Las críticas a las funciones de las Fuerzas Armadas y la concepción acerca de la Seguridad Nacional fueron formuladas desde la oposición. En 2000, durante la campaña por la Presidencia de la República, el candidato del Partido Acción Nacional señaló como uno de los principales cuestionamientos hacia el régimen establecido el tipo de misiones que se habían encomendado a las Fuerzas Armadas, mismas que respondían a la necesidad de conservar a un grupo en el poder y no a garantizar la Seguridad Nacional.

Una vez que el candidato del PAN, Vicente Fox, obtuvo la presidencia se generaron diversas expectativas, entre ellas la redefinición de las funciones de las Fuerzas Armadas que permitiera convertirlas en una institución de Defensa Nacional y con ello contribuir a la consecución de la Seguridad Nacional, al mismo tiempo que se evitaría que las autoridades civiles pudiesen encomendarles funciones que no estuvieran dentro de su marco legal de actuación por intereses personales o de grupo.

Para lograr lo anterior, resultaba indispensable modificar las relaciones cívico militares, no sólo la relación establecida entre el Presidente y las Fuerzas Armadas sino la de éstas con el Poder Legislativo, el Poder Judicial y la misma sociedad. Éstas últimas prácticamente inexistentes.

No sucedió. El proyecto de reformas que el presidente Fox encargó a Porfirio Muñoz Ledo y que en relación a las Fuerzas Armadas contemplaba prohibir su participación en actividades contra el narcotráfico; rendición de cuentas y transparencia; redefinición de funciones, entre otras, no llegaron a concretarse. Incluso, el Plan Nacional de Desarrollo generó diversas expectativas, al definir a la Seguridad Nacional en sentido amplio e incluir en ésta temas como el medio ambiente, la pobreza, la desigualdad, etc.; sin embargo, muy pronto el Presidente Vicente Fox olvidó sus promesas de campaña y se instaló en un escenario sin modificaciones, optando por las ventajas de aquella relación que los presidentes priistas entablaron con las Fuerzas Armadas.

En 2005, promulgó la Ley de Seguridad Nacional, sin que ésta presentara grandes novedades en relación a las Fuerzas Armadas, pues dejó intocadas sus prerrogativas y todos los vacíos legales que permiten la actuación de los militares de manera indiscriminada.

De tal manera que durante el gobierno de la alternancia el pacto cívico-militar de 1946 se ratificó. Las Fuerzas Armadas no sólo conservaron sus privilegios, sino que los aumentaron a través de una mayor participación en el ámbito de las decisiones políticas, como ha sido su intervención en materia de Seguridad Pública. Lo anterior, derivado también del agravamiento de problemas como el narcotráfico, que ponen en peligro la estabilidad del país.

Los militares no han dudado respecto a su lealtad y obediencia al Presidente de la República, lo que se ha traducido en la realización de labores de diversa índole aún cuando las mismas han provocado serios cuestionamientos, ya sea porque no son parte de sus funciones, porque suponen la violación de garantías individuales o porque significan un paso más para el proceso de militarización en áreas reservadas a los civiles. La

justificación es la falta de capacidad de las instituciones civiles para responder a problemas tan apremiantes como el aumento de la delincuencia organizada, o bien, que se trata de asuntos de Seguridad Nacional y, por ende, se torna necesaria su participación.

Así pues, durante el gobierno de Vicente Fox, las Fuerzas Armadas continuaron con sus labores de auxilio a la población en casos de desastres naturales, sin que existieran planes serios para fortalecer a las instituciones civiles a efecto de que dependan menos de las instituciones castrenses para cumplir con sus funciones.

Respecto a la contención de movimientos sociales o guerrillas, las Fuerzas Armadas continúan enfrentándose a grupos sociales, cuando éstos no pueden ser contenidos por las autoridades civiles. Esto va en detrimento de la construcción de un régimen democrático, en virtud de que las Fuerzas Armadas son concebidas como enemigos de ciertos sectores de la población, cuando son transgredidos sus derechos humanos.

Aquí nuevamente nos encontramos con un signo de la incapacidad de las autoridades civiles al no responder a las demandas de la sociedad y ofrecer soluciones a los movimientos de carácter pacífico, que recurren a la violencia una vez que ven agotadas las vías para obtener respuestas. La solución para las autoridades civiles, desde un punto de vista restringido de la Seguridad Nacional, ha sido el uso de la fuerza a través de los militares. Con ello, las Fuerzas Armadas siguen siendo el instrumento del poder y no una institución del Estado que contribuya a la consecución de los objetivos nacionales y, por lo tanto, a la Seguridad Nacional.

En el ámbito de la Seguridad Pública, debido a: 1) la gravedad del problema que ha llevado a considerarlo como un problema de Seguridad Nacional; 2) la confusión respecto a otros niveles de seguridad, como la Seguridad Interior y 3) la corrupción y vinculación con la delincuencia que priva en las corporaciones policíacas, el gobierno decidió incluir cada vez más a los militares no sólo en las áreas de ejecución de las políticas en la materia, sino también en las áreas de formulación y de toma de decisiones, lo que ha

convertido a las Fuerzas Armadas en un actor clave para la formulación de las políticas de seguridad.

La intervención de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública y la Seguridad Interior cada vez se encuentra más lejos de ser un proceso transitorio como se señaló desde que inició. Su carácter adquiere permanencia, toda vez que estructural, orgánica y funcionalmente los militares incrementan su presencia. No sólo se transfieren recursos humanos y materiales de las unidades militares a las policiacas, sino que además se crean estructuras militares para realizar funciones de Seguridad Pública.

Por otro lado, las funciones en materia de Defensa Nacional se encuentran, en el mejor de los casos, descuidadas. Es claro que en el mundo globalizado de la actualidad, la defensa de la soberanía y la integridad territorial han adquirido un nuevo significado. Ahora ya no basta con unas Fuerzas Armadas bien entrenadas para la guerra, lo cual México tampoco ha tenido en algún momento de su historia. En la actualidad, debido al carácter difuso y transnacional de las amenazas se requiere de Fuerzas Armadas dispuestas para actuar en distintos frentes. Las funciones de inteligencia y cooperación con el exterior se vuelven fundamentales.

Sin embargo, en el caso de México, los militares siguen teniendo preponderantemente funciones en el interior. Hay escasa o nula relación con las Fuerzas Armadas de otros países. Por ejemplo, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, México participa aportando recursos económicos, pero no existe participación militar.

Es importante tomar en cuenta que los problemas que hoy aquejan a los países requieren ser enfrentadas por diversos actores internos y externos. Por lo tanto, es indispensable que en el interior se produzca la coordinación entre diversas instituciones responsables de garantizar la Seguridad Nacional. Queda claro que la inclusión no puede verse limitada a instituciones que se caracterizan por el uso de la fuerza, debido al carácter multidimensional de la Seguridad Nacional. En el exterior, las Fuerzas Armadas como responsables de la Defensa Nacional deben ser un actor principal, sin que ello signifique la

subordinación a las autoridades de otros países, pues la cooperación debe realizarse en un ambiente de cooperación y respeto mutuo.

En este contexto, es primordial que México realice un diagnóstico y una agenda de riesgos de Seguridad que le permitan el diseño de estrategias a efecto de definir la forma en la que conviene cooperar con el exterior, pues ello estará en función de las amenazas de nuestro país y de los objetivos nacionales que se persiguen. México no puede seguir escudado en el discurso nacionalista, pero tampoco puede responder a intereses ajenos. He ahí el gran reto para la participación de las Fuerzas Armadas en el exterior.

Mención especial merece el tema del narcotráfico, ya que este es un problema que a la par de que se ha ido agudizando ha significado el incremento de la participación militar.

Vicente Fox no regresó a los militares a sus cuarteles como lo prometió en su campaña, sino que como pudimos observar en el capítulo 4 de la presente investigación, intensificó su participación en el combate a los narcotraficantes. Durante esta administración, el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina desarrollaron actividades como erradicación de plantíos de mariguana y otras drogas, captura de narcotraficantes, operativos en las calles y centros penitenciarios, desarme de corporaciones policíacas, inteligencia, cateos. Además, de su inclusión en estructuras como la PGR, la SSP, la PFP, etc.

La intensificación de la intervención militar se presenta en el tránsito de México a un régimen democrático, que como uno de sus efectos trajo consigo la pérdida de controles y complicidades con los grupos de poder otrora establecidos y provocó la disputa por las rutas del tráfico de drogas entre diversas organizaciones.

Los resultados de la participación militar no fueron los esperados, si bien se logró la captura de importantes líderes del narcotráfico, ello no se tradujo en una disminución de la violencia ni de las cantidades de droga que se trafican hacia Estados Unidos; por el contrario, el problema se agravó hasta el punto de que algunas partes del territorio nacional se encontraban bajo el control de la delincuencia organizada, la violencia entre las organizaciones de

narcotraficantes se volvió más cruenta y todo ello sin que el tráfico y el consumo de drogas en el país experimentaran decrementos importantes.

En este contexto, Felipe Calderón Hinojosa asumió la presidencia de la República, por lo que una de sus primeras acciones fue declarar la guerra al narcotráfico, en virtud de que éste se había convertido en un problema de grandes alcances que amenazaba la estabilidad y la gobernabilidad del país.

La administración de Felipe Calderón Hinojosa se caracterizó por su cercanía con el instituto castrense, en especial con el Ejército. Desde su arribo a la Presidencia dejó ver que gobernaría con las Fuerzas Armadas, por lo que de inmediato las convirtió en las principales protagonistas de la *guerra contra las drogas*.

Ciertamente, el arribo de Felipe Calderón no se presentó en un contexto fácil, por la cuestionada legitimidad de su elección. Por lo anterior no es fácil descartar que la crisis de seguridad por la que atravesaba el país se tornó en el pretexto perfecto para intensificar la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada.

La oposición a estas medidas se ha presentado desde varios frentes, académicos, organizaciones de derechos humanos, oposición política, etc. Sin embargo, las justificaciones de la medida también han sido muchas: que la Seguridad Pública es ya un problema de Seguridad Nacional; que las corporaciones policíacas son corruptas y sin profesionalización; que las Fuerzas Armadas son las instituciones más confiables y capacitadas del país; que se trata de una medida de emergencia y, por ende, de carácter temporal.

No puede omitirse el papel que ha desempeñado también el gobierno de Estados Unidos como medio de presión para declarar la guerra a los narcotraficantes en México e incluir a los militares en esta lucha, a efecto de que los narcóticos no lleguen a su país.

El gobierno de Estados Unidos va desde los discursos de cooperación y elogios al gobierno mexicano hasta la tesis del “Estado fallido”, con la consecuente advertencia de una posible intervención, en virtud de que su Seguridad Nacional también se encuentra en riesgo.

El gobierno mexicano, por su parte, insiste en que Estados Unidos debe aceptar su corresponsabilidad en el problema del narcotráfico y detener el consumo de drogas en su territorio, así como el tráfico de armas hacia nuestro país. En ese contexto es que surge la *Iniciativa Mérida*, cuyos recursos fueron destinados principalmente a las Fuerzas Armadas, y que ha significado mayor vinculación de los uniformados mexicanos con las autoridades estadounidenses, así como un medio más para la injerencia de Washington en la política antidrogas mexicana, sin que hasta el momento haya sido determinante para contribuir a resolver el problema del tráfico de drogas.

Al final de cuentas, la relación entre México y Estados Unidos sigue presentando los signos tradicionales: la subordinación de nuestro país al norte; la intervención del gobierno de Estados Unidos en los asuntos internos mexicanos y una falta de coordinación entre ambos países para enfrentar de manera eficaz el problema. Lo grave de este asunto es que mientras México pone los muertos, en Estados Unidos se generan las ganancias de una guerra que padecemos todos los mexicanos.

La *Guerra contra las drogas* que inició en Michoacán en 2007 y que ha estado presente de manera relevante en las entidades federativas de Sinaloa, Guerrero, Nuevo León, Baja California, Chihuahua se ha convertido en un problema que ha llevado la violencia a niveles muy altos; aunque se afirma que la mayoría de los asesinatos son entre las organizaciones de narcotraficantes, lo cierto es que la percepción de la población es que las condiciones de inseguridad en el país son alarmantes.

Si bien es cierto, que se han realizado capturas importantes de narcotraficantes, que el decomiso de drogas ha rebasado los niveles anteriormente conocidos, ello no significa que se esté ganando la guerra a los narcotraficantes, la muestra de ello es que la droga sigue transitando por nuestro país y que los grupos de narcotraficantes continúan realizando sus actividades, en abierto desafío al Estado mexicano y poniendo en peligro la Seguridad de la Nación.

En efecto, las organizaciones de narcotraficantes representan un problema de Seguridad Nacional, porque ponen en peligro la consecución del proyecto nacional y porque desafían el poder del Estado, al llevar a cabo funciones, al margen de la ley, muchas de las cuales corresponden al Estado:

- En algunas partes del territorio, donde mantienen el control, proporcionan seguridad a determinados segmentos de la sociedad para protegerlos de otras organizaciones de narcotraficantes, por lo que se puede decir que sustituyen las funciones de seguridad pública por una especie de seguridad privada.
- Cobran cuotas para proporcionar seguridad o para no ejercer violencia, con lo que intentan sustituir o competir con la función recaudadora de impuestos que realiza el gobierno, con el objeto de financiar sus actividades delictivas.
- Ejercen violencia para ajuste de cuentas, eliminar bandas rivales o evadir la acción de la justicia, con lo que desafían el monopolio de la violencia física legítima que detenta el Estado.
- La actividad del narcotráfico generalmente trae aparejado otro tipo de delitos, tales como asesinatos, trata de personas, secuestro, robo, etc.
- Ponen en riesgo la estabilidad y la paz de la nación por los miles de asesinatos de civiles y la violación de derechos humanos.
- Aprovechan las deficiencias del Estado para realizar labor social en algunas partes del país, con el objeto de ganar respaldo y apoyo popular para realizar sus actividades.
- Corrompe a los funcionarios públicos que forman parte de las instituciones de seguridad, con lo que éstas últimas dejan de cumplir con sus cometidos. Lo anterior provoca que utilicen los recursos que les han sido asignados en beneficio del interés general para servir a los intereses de las organizaciones delictivas.
- Crea conflictos a nivel internacional, en virtud de que al gobierno mexicano se le responsabiliza por no ejercer la ley contra los grupos de narcotraficantes en su territorio, lo cual crea fricciones principalmente

con Estados Unidos, y al mismo tiempo pone en riesgo la soberanía de la nación, toda vez que se experimenta una mayor injerencia de nuestro vecino del norte, con el argumento de que el narcotráfico pone en riesgo su propia seguridad.

- El poder que detentan los grupos de narcotraficantes ha llegado a tal grado que se les atribuye el asesinato de representantes del poder político, tales como presidentes municipales, directores de seguridad pública, policías e incluso candidatos a puestos de elección popular. Con esto último se considera que pueden influir en la designación y elección de representantes populares, lo que entraña un grave peligro para la viabilidad del régimen democrático.

Las críticas más recurrentes a la estrategia del gobierno del presidente Calderón es que ha dejado intocadas las estructuras financieras de los cárteles de la droga, con lo cual se les deja campo libre para seguir actuando; que se trata de una guerra imposible, en virtud de que el narcotráfico es un fenómeno transnacional y que los militares actúan al margen de la ley y violan derechos humanos.

En relación a las Fuerzas Armadas, la guerra referida ha tenido diversos efectos, tales como:

- El abandono de sus tareas prioritarias para atender los problemas relacionados con la Seguridad Pública y el narcotráfico. Es importante tomar en cuenta que cada institución tiene funciones definidas y que las Fuerzas Armadas no pueden realizar indefinidamente aquellas que corresponden a otras, pues ello ha conllevado a que descuiden sus principales funciones.
- Escasez de recursos. A pesar que en los últimos años el presupuesto de las Fuerzas Armadas ha experimentado importantes incrementos, la multiplicidad de funciones que tienen encomendadas ha propiciado que los recursos económicos se tornen cada vez más escasos y que por lo mismo se reduzca su capacidad operativa real.

- Corrupción. Desde que se inició su participación en el combate anti-drogas, algunos militares, de todos los rangos e incluso elementos de elite, han sido involucrados en actos de corrupción. Esta fue una de las principales advertencias para evitar su intervención en la lucha contra el narcotráfico, en virtud del gran poder corruptor y económico de los narcotraficantes. Hoy ya no es posible afirmar que los militares son incorruptibles, tal como lo llegó a afirmar Vicente Fox, lo cual ha contribuido a dañar su imagen ante la sociedad.
- La desertión en las Fuerzas Armadas ha alcanzado niveles realmente preocupantes, lo que trae consigo varias consecuencias, entre las que se encuentran, la pérdida de elementos capacitados y de los recursos económicos invertidos en su capacitación. Aunque el dato más preocupante es que una buena parte de los uniformados que desertaron han engrosado las filas del narcotráfico. El gran ejemplo lo constituyen los integrantes de la organización de *Los Zetas*.
- Si bien, se ha tratado de justificar de diversas formas que las labores de las Fuerzas Armadas en Seguridad Pública y narcotráfico se encuentran dentro de sus funciones legales, lo cierto es que la mayoría de las tareas que se les han encomendado en estas áreas no forman parte de su competencia. Lo anterior se comprueba en el hecho de que los mismos miembros de las Fuerzas Armadas han insistido en que se dé sustento legal a sus labores. Esta situación provoca que exista la percepción de que los militares pueden actuar al margen de la ley, lo cual va en detrimento de su prestigio. Una de las consecuencias ya se ha hecho presente a través de las diversas acusaciones en su contra (por su actuación sin fundamento legal), además de los cuestionamientos acerca de su capacidad para enfrentar a los narcotraficantes.
- Actualmente los militares son percibidos por la población de algunas partes del territorio como violadores de derechos humanos, debido a las múltiples acusaciones en su contra por detenciones ilegales, tortura, cateos ilegales, homicidios, etc. Esto tiene graves consecuencias

respecto a la forma en la que la ciudadanía se relaciona con los militares, ya que o se les tiene miedo, o se les ha perdido el respeto o simplemente dejan de ser una institución de confianza. Además, en un régimen democrático, la defensa de los derechos humanos debe ser un principio fundamental.

A pesar de lo anterior, el Presidente Calderón ha declarado que la estrategia de su gobierno para enfrentar el narcotráfico es la adecuada, de manera que ha justificado como “efectos colaterales” el aumento de la violencia, las miles de muertes, desapariciones, violaciones a los derechos humanos, etc.

Además, como una forma de dar sustento legal a la participación de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional, el Presidente envió en abril de 2009 una propuesta de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, mismas que no han sido aprobadas por el Congreso, pues entre las mismas se encuentran algunas que son objeto de controversia tales como que los militares puedan realizar cateos y detenciones; la declaración del estado de emergencia, la actuación de los militares en ámbitos civiles sin depender de las autoridades civiles, etc.

Ahora bien, ¿qué efectos han producido las funciones de las Fuerzas Armadas en las relaciones cívico-militares, a partir de la alternancia en el poder?

Las relaciones cívico-militares se han modificado, pero no a efecto de adecuarlas a un régimen democrático, por el contrario tienden a ser mayormente de un Estado autoritario o con amenaza de represor.

La relación entre el Presidente de la República y las Fuerzas Armadas continúa respondiendo a un esquema donde los militares obedecen irrestrictamente a su comandante supremo y éste corresponde conservando y/o aumentando sus privilegios. Se crea entonces una relación directa, donde siempre que el Jefe del Ejecutivo considere que es necesario llamará a los militares a intervenir, sin tomar en cuenta si son el instrumento idóneo para

realizar las tareas encomendadas, si cuentan con la capacitación y profesionalización necesaria o si legalmente tienen competencia para hacerlo.

Actualmente, en la administración de Felipe Calderón podemos presenciar una relación de dependencia, donde el Presidente necesita de las Fuerzas Armadas para gobernar. Diversas partes del territorio se encuentran bajo el poder del narcotráfico, mismo que se halla más fortalecido después de la declaración de guerra, ya que resulta claro que los narcotraficantes han aumentado su poder de fuego (cuantitativa y cualitativamente) para poder hacer frente a los militares. Aunado al fracasado proyecto de depurar y profesionalizar a las corporaciones policíacas.

Frente a tal escenario ¿puede el Presidente regresar a las Fuerzas Armadas a sus cuarteles? La respuesta es negativa. A la fecha y en la situación que se encuentran determinadas regiones del país, no hay posibilidad de hacerlo, pues no hay una estructura de seguridad en el país que pueda enfrentar a los narcotraficantes. Pero tampoco existe un plan estratégico que nos permita conocer cómo podría llevarse a cabo el regreso de las Fuerzas Armadas a sus cuarteles, a la par de la profesionalización de los elementos civiles encargados de la seguridad.

Derivado de lo anterior tampoco es factible la modificación inminente de la relación entre el Presidente y las Fuerzas Armadas. Éstas seguirán cumpliendo los mandatos de su comandante supremo, pero a cambio de que sus privilegios se conserven o se incrementen. Asimismo, seguirán insistiendo para dar sustento legal a las labores que actualmente realizan.

De la relación Poder Legislativo-Fuerzas Armadas tampoco se vislumbran signos de cambio. De los integrantes del Congreso de la Unión se pueden escuchar críticas de todo tipo acerca de las funciones militares, pero no existe un intento serio por impulsar una reforma del instituto castrense; las reformas presentadas en materia de seguridad permanecen estancadas.

Por otro lado, los integrantes del Poder Legislativo frecuentemente son ignorados en la toma de decisiones sobre seguridad y Fuerzas Armadas. Tómense como ejemplo los casos de la aprobación del paquete de ayuda

estadounidense denominado Iniciativa Mérida y la Creación del Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal.

Es sumamente importante que existan en el Congreso representantes que tengan un alto conocimiento acerca de los temas castrenses y de seguridad; que presenten propuestas para modificar las relaciones cívico-militares, a efecto de hacerlas congruentes con un régimen democrático y evitar que sigan siendo percibidas como instrumento del gobierno en turno.

Los legisladores tienen una gran tarea pendiente, en relación a involucrarse de manera más profunda e informada de los temas de seguridad.

Actualmente en la discusión sobre las reformas a la Ley de Seguridad Nacional, los legisladores han mostrado cautela respecto a aprobar disposiciones que puedan dar mayor margen de acción a las Fuerzas Armadas y con ello poner en riesgo el respeto de los derechos humanos. Lo cierto es que paralizar las reformas tampoco es idóneo, pues los militares continúan realizando funciones sin contar con un marco legal de actuación y los coloca en un escenario de incertidumbre jurídica.

Respecto al Poder Judicial, su vinculación con las Fuerzas Armadas es prácticamente nula, y ello debido al fuero establecido para los militares, que en una interpretación bastante obtusa se ha permitido extender la jurisdicción militar a casos en que se encuentran involucrados miembros de la sociedad civil.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha preferido evadir su responsabilidad en este ámbito escudándose en el fuero militar y con ello ha posibilitado que los militares que son acusados por delitos como homicidio, lesiones, privación ilegal de la libertad, violación sexual cometidos contra civiles sean juzgados por los mismos militares, con lo que se refuerza la sensación de impunidad y la idea de que los uniformados pueden actuar al margen de la Ley.

En cuanto a la relación Fuerzas Armadas-Sociedad, ésta sí se ha modificado a raíz de un mayor contacto de los soldados con la sociedad. Sin embargo, este contacto, en la mayoría de los casos ha tenido efectos negativos, en virtud de las constantes violaciones a los derechos humanos y

del ineficiente acceso a la justicia. Frecuentemente la población de algunas ciudades del país se encuentra entre dos fuegos: de los narcotraficantes y de los militares, sin que haya posibilidad de distinguir quién es el enemigo.

Lo anterior tiene graves efectos perjudiciales, debido a la pérdida de confianza de la población hacia las Fuerzas Armadas; además de que se pone en entredicho el desarrollo de la democracia mexicana.

Existen otros temas como el de la transparencia: las Fuerzas Armadas han presentado avances para establecer canales de comunicación con la sociedad, no obstante a efecto de evitar que se convierta en una práctica de simulación, donde se proporcionen datos irrelevantes y se niegue información que deba ser conocida por la sociedad, es importante la generación de criterios que establezcan en qué casos es posible dar información -sin poner en peligro la Seguridad Nacional- y en cuales no; dichos criterios deben ser objetivos y tomar en cuenta que los ciudadanos tienen derecho a conocer a las Fuerzas Armadas, sus funciones y su contribución a la Seguridad Nacional.

Nosotros consideramos que la vinculación con la sociedad no se logra con base en exposiciones en las que se muestren aspectos irrelevantes de la milicia (tal como fue el caso de la exposición realizada en la Ciudad de México en febrero de 2011), sino con información clara acerca de las funciones de las Fuerzas Armadas, que permita a los ciudadanos, por ejemplo, conocer cuáles son sus funciones, cuándo es legal su actuación y cuándo no; cuáles son sus logros y también sus deficiencias, etc.

Finalmente, conviene señalar que la crisis de seguridad en el país ha alcanzado niveles graves, pero también es cierto que la estrategia actual de seguridad no puede permanecer, pues la misma sólo ha tenido efectos perjudiciales para la sociedad.

Es necesario replantear la estrategia de seguridad y reformar a las Fuerzas Armadas, a efecto de hacer posible una relación cívico-militar democrática, donde las funciones militares estén claramente establecidas y las Fuerzas Armadas contribuyan al logro de los objetivos nacionales y, por lo tanto, de la Seguridad Nacional.

Es imprescindible que se entienda que incluir un asunto en la agenda de Seguridad Nacional no garantiza su resolución.

Ahora bien, ¿qué tendencias o perspectivas podemos vislumbrar para el futuro próximo? En 2010 pudimos presenciar algunas que a continuación mencionaré, además de aquellas que podrían presentarse en los siguientes años.

- El narcotráfico y la delincuencia organizada continuarán ocupando un papel preponderante dentro de la agenda de Seguridad Nacional, ya que no existen signos que permitan vislumbrar un mejoramiento de las condiciones de los mismos, que conlleven a ubicarlos en otro nivel de seguridad. De tal manera, que los militares continuarán como uno de los principales protagonistas para enfrentarlos.
- La estrategia adoptada por el gobierno del Presidente Felipe Calderón para enfrentar el narcotráfico no presentará cambios sustanciales durante lo que resta de su mandato, en virtud de que el Presidente la presentó como su carta más fuerte desde que tomó posesión de su cargo y hasta el momento ha desoído las críticas y las alternativas, por lo que difícilmente se puede esperar un viraje de la misma. Por otro lado, para el gobierno de Felipe Calderón los resultados de su estrategia son a largo plazo y los aspectos negativos que se presencian por ahora son consecuencia de que “se está ganando la guerra a los narcotraficantes”. Aunado a ello, el presidente goza del apoyo de buena parte de la población, según las encuestas, lo que representa otro factor para no modificar la estrategia de seguridad.
- En virtud, de la continuación de la estrategia es previsible el aumento de la violencia, muertes de personas involucradas y no involucradas en actividades ilícitas, desapariciones, etc.
- La violencia generalizada, las miles de muertes y desapariciones provocarán un incremento de las protestas de organizaciones de derechos humanos conocidas y de otras organizaciones que surgirán a

lo largo del país, para exigir el cambio de estrategia y el respeto a los derechos humanos en relación al combate de drogas.

- El prestigio de las Fuerzas Armadas, puede verse en entredicho, ya sea porque serán acusadas de violación de derechos humanos, en virtud de que ante su falta de entrenamiento para enfrentar a los narcotraficantes es posible que se cometan excesos que afecten a la población civil, o porque algunos de sus elementos sean involucrados en actos de corrupción.
- La participación de las Fuerzas Armadas en contra del narcotráfico puede presentar diversas tendencias: 1) la participación de los militares en el narcotráfico se torne exitosa y, que por ello se convierta en permanente, con lo que se militarizarían espacios y actividades que hasta entonces habían estado reservadas a los civiles; 2) Que los militares no logren el objetivo de “controlar” el tráfico de drogas y que por ello tengan que cargar con la percepción de ineficacia, lo cual al mismo tiempo provocaría un reforzamiento de los grupos de narcotraficantes; 3) que a pesar de que los militares no han logrado los resultados esperados en cuanto a su combate a los narcotraficantes se insista en legalizar las labores que actualmente desempeñan en este ámbito, en perjuicio de los derechos humanos y la democracia.
- El jefe del Ejecutivo y las Fuerzas Armadas insistirán ante el Congreso para que se aprueben las reformas a la Ley de Seguridad Nacional presentadas en abril de 2009, a efecto de dar sustento legal a sus labores en “las calles” y cumplir con su objetivo principal de quedar libres de los “efectos colaterales” de la *Guerra contra las drogas*, aunque respecto a este tema es posible que se presente una larga discusión, en virtud de que en 2010 se llevarán a cabo elecciones locales y al tratarse de un tema delicado, donde diversos sectores ejercen presión (académicos, organizaciones de Derechos Humanos, sociedad civil) las distintas fracciones parlamentarias preferirán discutirlo por más tiempo.

- De la relación con Estados Unidos no pueden esperarse grandes modificaciones, a pesar del cambio de gobierno. Sin embargo, es previsible que el nuevo presidente, Barack Obama, pretenda dar un viraje a la *Iniciativa Mérida*, misma que en un inicio estuvo enfocada a proporcionar equipo a las instituciones militares, a efecto de no parecer como co-responsable de la estrategia militar adoptada por el gobierno mexicano y por las acusaciones de violaciones de derechos humanos que pesan sobre las instituciones castrenses. Por otro lado, Estados Unidos querrá influir cada vez más en las decisiones en materia de seguridad en nuestro país, con el argumento de que las actuales condiciones de México ponen en peligro su Seguridad Nacional. Como base para lo anterior, es posible que el gobierno estadounidense ponga de manifiesto que las Fuerzas Armadas, aun cuando son una de las instituciones más fuertes del Estado mexicano no han podido combatir eficazmente el problema.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio y Bruce Bagley (compiladores). En Busca de la Seguridad Pérdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana, México, S. XXI Editores, 1990.
- Alvarado A. y Artz Sigrid (editores). El desafío Democrático de México: Seguridad y Estado de Derecho, México, Colegio de México, 2001.
- Anderson, Perry. El Estado absolutista, México, Siglo XXI, 1990.
- Astorga Luis. Seguridad, Traficantes y Militares. El poder y la sombra, México, Tusquets, 2007.
- Benítez, Manaut y Rafael Fernández. México-Centroamérica: desafíos a inicios del s.XXI, México, ITAM, 2001.
- Bodino, Jean. Los seis libros de la República, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- Boils, Guillermo. Los Militares y la Política en México (1915-1974); México, El Caballito, 1980.
- Braudel, Fernand. “La larga duración” en La historia y las Ciencias Sociales, Alianza editorial, México, 1989.
- Camp, Roderic Ai. Mexico’s Military on the Democratic Stage, Estados Unidos, PSI- Center for Strategic and International Studies, 2005.
- Castañeda, Rafael (coordinador). Los generales. La militarización del país en el sexenio de Felipe Calderón, México, Temas de hoy, 2010.
- Chabat, Jorge. “La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida” en Velázquez, Rafael y Prado, Juan Pablo (coordinadores). La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?, México, UNAM, 2009.
- Clausewitz Karl Von. De la Guerra, México, Colofón, 1999.
- Curzio, Leonardo. La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos, México, CISAN-UNAM, 2007.
- Gutiérrez, Alejandro. Narcotráfico. El gran desafío de Calderón, México, Editorial Planeta Mexicana, 2007.

- Huntington, Samuel. El soldado y el Estado, España, Alianza, 1988.
- Ibarrola, Javier. El Ejército y El Poder, México, Océano, 2003.
- Kant, Immanuel. Sobre la paz perpetua, México, FCE, 1994.
- López, Marco Antonio. La Seguridad Nacional en México. Interferencias y vulnerabilidades, México, Porrúa-Anáhuac, 2006.
- Loyo, Camacho Martha. Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del Ejército Mexicano: 1917-1931, México, UNAM-IIH-FCE, 2004.
- Lozoya, Jorge Alberto. El Ejército Mexicano 1911-1965, El Colegio de México, México, 1970.
- Maquiavelo, Nicolás. El príncipe, México, Parcifal, 2002.
- McNeill, William. La búsqueda del poder: tecnología, fuerzas armadas y sociedad desde el 1000 d.C., México, Siglo XXI, 1988.
- Morgenthau, Hans. Escritos sobre política internacional, España, Tecnos, 2001.
- Oehling, Hermann, La función política del Ejército, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1967.
- Piñeyro, José Luis. Ejército y Sociedad en México: pasado y presente, México, UAP-UAM Azcapotzalco, 1985.
- Piñeyro, José Luis. La Seguridad Nacional en México. Debate actual, México, UAM-Azcapotzalco, 2004.
- Ramírez, Beatriz. La Crisis de Seguridad y la Agenda de Riesgos de Seguridad Nacional, México, Porrúa, 2010, 446 pp.
- Rodríguez Abelardo. La urgente Seguridad Democrática, Taurus, México, 2008.
- Rueda, Isabel. "Crisis y cambios en la estructura económica y social de México 1982-1995" en México: crisis, reestructuración económica, social y política, México, UNAM-IIE-Siglo XXI, 1988.
- Santos Caamal, Mario, La esencia de la Seguridad Nacional, México, Centro de Estudios Superiores Navales, 1995.

- Sálazar, Ana María. Seguridad Nacional hoy. El reto de las democracias, México, Aguilar, 2002.
- Salinas de Gortari, Carlos. “Enero 1, EZLN: avanzar hacia la capital del país, venciendo al Ejército Federal mexicano... nuestro enemigo de clase” en México, un paso difícil a la modernidad, México, Plaza & Janes, 2000.
- Sierra, Jorge Luis. Siempre cerca, siempre lejos: Las Fuerzas Armadas en México, México, Editorial Quimera, 2000.
- Sierra, Jorge Luis (coordinador). El Ejército y la Constitución Mexicana, México, Plaza y Valdez, 1999.
- Sierra, Jorge Luis. El enemigo interno. Contrainsurgencia y Fuerzas Armadas en México, México, Plaza y Valdés, 2003.
- Ugarte, José Manuel. Seguridad Nacional y Defensa, México, Alianza, 1984.
- Vega, Clemente. Seguridad Nacional, concepto, organización y método, México, SEDENA, 2002.
- Velázquez, Rafael y Jorge Shiavon, “La Iniciativa Mérida en el marco de la política exterior de Felipe Calderón y la Relación México- Estados Unidos” en Velázquez, Rafael y Prado Juan Pablo (coordinadores). La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?, México, UNAM, 2009.
- Villatoro, Luis Enrique. Seguridad Nacional y Narcotráfico en México 1970-2000, México, 2002.

Hemerografía

El Universal

- Arvizu Juan y Andrea Merlos. “Desertan en 8 años 150 mil soldados” en El Universal, 4 de diciembre de 2008.
- Avilés, Carlos. “Ejército, al frente del combate antidrogas” en El Universal, 11 de marzo de 2002.
- Avilés, Carlos. “Baja actividad de la Marina por carencias económicas” en El Universal, 23 de julio de 2002.

- Avilés, Carlos. “El Ejército evitó tráfico de droga por 257 mmd” en El Universal, 6 de julio de 2004.
- Benavides, Carlos. “Integró Fox cuerpos de tarea anticrimen” en El Universal, 25 de enero de 2002.
- Benavides, Carlos. “Envían a la PFP más militares para enfrentar la delincuencia” en El Universal, 26 de junio de 2002.
- Benavides, Carlos. “Destaca Marina acciones antinarco” en El Universal, 27 de junio de 2002.
- Benavides, Carlos. “EU: México es susceptible de intervención” en El Universal, 13 de enero de 2009.
- Cárdenas, Francisco. “Pulso Político” en El Universal, 17 de enero de 2005.
- Chabat, Jorge. “Narcotráfico, la papa caliente” en El Universal, 24 de enero de 2003.
- Cruz, Noé. “Guerra de alto impacto al narco” en El Universal, 13 de abril de 2009.
- Egremy, Gonzalo, et al. “Nueva era en la relación México-Estados Unidos: Mc Caffrey” en El Universal, 11 de febrero de 2000.
- Gómez, Francisco y David Aponte. “Ocho cárteles pelean el control del narcotráfico” en El Universal, 11 de enero de 2005.
- González, María de la Luz. “Cronología del conflicto de San Salvador Atenco” en El Universal, 21 de enero de 2008.
- Gutiérrez, Oscar. “Refuerzan presencia militar en Chiapas” en El Universal, 21 de diciembre de 1999.
- Herrera, Jorge. “Defienden labor del Ejército” en El Universal, 15 de septiembre de 2002.
- Jiménez, Rebeca. “Permea el narco a militares, dice Rafael Macedo” en El Universal, 6 de octubre de 1999.
- Medellín, Jorge. “Peligra ‘certificación’ de México” en El Universal, 11 de noviembre de 1999.

- Medellín, Jorge. “Crecen fuerzas militares especiales en 1000 por ciento” en El Universal, 26 de diciembre de 1999.
- Medellín, Alejandro y Mario Torres. “SDN y PGR pueden con el narco” en El Universal, 20 de mayo de 2000.
- Medellín, Alejandro. “Busca SDN intensificar lucha antidrogas” en El Universal, 31 de mayo de 2000.
- Medellín, Alejandro. “Incierto futuro del Ejército, ante elecciones” en El Universal, 2 de julio de 2000.
- Medellín Jorge. “El narco es sólo un problema policíaco” en El Universal, 25 de julio de 2000.
- Medellín, Alejandro. “Piden fortalecer la soberanía nacional” en El Universal, 29 de julio de 2000.
- Medellín, Jorge y José Luis Ruiz. “Seguirá Ejército en lucha antinarco” en El Universal, 9 de agosto de 2000.
- Medellín, Jorge. “Con EZP, cambios radicales en la milicia” en El Universal, 3 de septiembre de 2000.
- Medellín, Jorge. “Depende PGR de EU en lucha contra narco” en El Universal, 24 de septiembre de 2000.
- Medellín, Jorge. “Combate al narco, básico para la Sedena” en El Universal, 19 de noviembre de 2000.
- Medellín, Jorge. “Destaca VFQ la tarea de las Fuerzas Armadas” en El Universal, 3 de diciembre de 2000.
- Medellín, Jorge. “Apoyan lucha militar antinarco” en El Universal, 6 de septiembre de 2001.
- Medellín Jorge y Carlos Avilés. “Urge la SDN a radicalizar lucha contra narcotráfico” en El Universal, 5 de noviembre de 2002.
- Medellín, Jorge. “Altamente satisfactorios los aseguramientos: SDN”, en El Universal, 6 de enero de 2003.
- Medellín, Jorge. “Usan fuerzas de elite en lucha anticrimen” en El Universal, 24 de febrero de 2003.

- Medellín, Jorge. “Realiza Ejército operativos antinarco “multimisiones” en El Universal, 18 de agosto de 2003.
- Medellín, Jorge. “Defienden apoyo militar a la PGR” en El Universal, 6 de septiembre de 2003.
- Medellín, Jorge. “Vigilan militares los vuelos a EU” en El Universal, 16 de enero de 2004.
- Medellín, Jorge. “Moderniza Ejército red de comunicación” en El Universal, 8 de marzo de 2004.
- Medellín, Jorge. “Advierte Vega sobre el poder del narco” en El Universal, 14 de octubre de 2004.
- Medellín, Jorge. “Peligra resguardo de instalaciones, afirma la Armada” en El Universal, 23 de noviembre de 2004.
- Medellín, Alejandro. “Peyrot: error, que Ejército combata a la delincuencia” en El Universal, 26 de mayo de 2005.
- Medellín, Jorge. “Se olvidaron del poder militar” en El Universal, 3 de diciembre de 2008.
- Ruiz, José Luis. “Cesa plan antinarco con EU” en El Universal, 10 de noviembre de 1999.
- Ruiz, José Luis. “Impunidad en México: ONU; descalifica la SRE el informe” en El Universal, 19 de febrero de 2000.
- Ruiz, José Luis. “No será México parte del Comando Sur estadounidense” en El Universal, 6 de enero de 2000.
- Ruiz, José Luis. “Crean Fuerzas Armadas unidad antinarco, revelan” en El Universal, 19 de marzo de 2000.
- Ruiz, José Luis. “El Ejército, uno de los pilares del Estado mexicano: Fox” en El Universal, 20 de febrero de 2001.
- Ruiz, José Luis. “Liderará Ejército lucha a narco” en El Universal, 20 de febrero de 2001.
- Ruiz, José Luis. “Fox: enfrenta y sanciona el Ejército con legalidad” en El Universal, 18 de octubre de 2002.

- Sierra, Jorge Luis. “Mutación en la estrategia del narco” en El Universal, 18 de enero de 2008.
- Sierra, Jorge Luis. “El abandono de la Defensa Nacional” en El Universal, 1 de febrero de 2008.
- Sierra, Jorge Luis. “La presión sobre México” en El Universal, 7 de marzo de 2009.
- Torres, Alejandro, et. al. “Los cambios en seguridad no afectarán sus bases: Santos” en El Universal, 2 de agosto de 2000.
- Torres, Mario. “Reforzó operativos para combatir la delincuencia” en El Universal, 14 de marzo de 2001.
- Zugadey Patricia y Jorge Medellín. “Deja PGR vigilancia aérea y marítima” en El Universal, 21 de febrero de 2001.

La Jornada

- Aranda Jesús, “Fox, por desmilitarizar los cuerpos policíacos, dicen Reyes y Molina” en La Jornada, 1 de agosto de 2000.
- Aranda, Jesús, et. Al. “No toleraremos desafíos al Estado, advierte Calderón” en La Jornada, 20 de enero de 2007.
- Herrera, Claudia y Armando Tejeda. “México no pide caridad a EU en la Iniciativa Mérida, sino corresponsabilidad” en La Jornada, 14 de junio de 2008.
- Carrizales, David. “Militares degollados y ataques a consulado a EU prenden focos rojos en Nuevo León” en La Jornada, 20 de octubre de 2008.
- Castillo, Gustavo y Juan Manuel Venegas. “Aplicarán una política de Estado en el combate al narco y delitos conexos en La Jornada, 5 de noviembre de 2002.
- Castillo Gustavo y Alma Muñoz. “Despliega el gobierno operativo contra el narcotráfico en Sinaloa” en La Jornada, 5 de enero de 2007.
- Castillo, Gustavo, et.al. “Refuerzan campaña en Tamaulipas para acabar con *Los Zetas*” en La Jornada, 11 de enero de 2008.

- Castillo, Gustavo. “Sin duda, los ataques en Morelia fueron obra del crimen organizado: Medina Mora” en La Jornada, 25 de septiembre de 2008.
- Castillo, Gustavo. “Se amplían a 16 entidades los operativos anticrimen” en La Jornada, 27 de marzo de 2009.
- Eras Antonio, et al. “Ignora el gobernador que el *operativo* se aplica en Sinaloa” en La Jornada, 6 de enero de 2007.
- Gil, José y Víctor Ballinas. “Rafael Macedo de la Concha fue ratificado como titular de la PGR” en La Jornada, 8 de diciembre de 2000.
- Herrera, Claudia. “El gobierno se declara en *guerra* contra el hampa; inicia acciones en Michoacán” en La Jornada, 12 de diciembre de 2006.
- Herrera, Claudia. “Para perseguir delincuentes no se pide permiso: Calderón” en La Jornada, 23 de junio de 2009.
- Martínez, Ernesto. “Permanente, el *operativo* antinarco en Michoacán, advierte Cárdenas Batel” en La Jornada, 7 de enero de 2007.
- Martínez, Fabiola. “Por la virulencia del narco, el Ejército continuará en Tijuana” en La Jornada, 21 de febrero de 2008.
- Martínez, Fabiola. “Anuncian *blindaje* federal sin precedentes para combatir el narcotráfico en Michoacán” en La Jornada, 17 de julio de 2009.
- Méndez, Alfredo. “Se actuará contra blancos específicos en el crimen organizado” en La Jornada, 9 de enero de 2008.
- Méndez, Alfredo. “Asesinatos en Guerrero apuntan a desertores del Ejército mexicano, posiblemente *zetas*” en La Jornada, 23 de diciembre de 2008.
- Méndez, Enrique, et.al. “Pide Ebrard que las acciones contra el crimen se hagan de manera conjunta con los estados” en La Jornada, 3 de junio de 2009.
- Poy, Laura. “Los *operativos* en Michoacán serían anticonstitucionales, afirma jurista” en La Jornada, 13 de diciembre de 2006.
- Saldierma, Georgina, et.al. “Necesaria, cooperación bilateral en el combate al tráfico de drogas” en La Jornada, 9 de agosto de 2000

- Villalpando, Rubén. “Ingresa desde Juárez 60% de la droga que se consume en EU” en La Jornada, 27 de febrero de 2009.
- Vargas, Elvira. “Anuncia Fox que planteará *fuerte* alza de recursos para combatir el delito” en La Jornada, 6 de julio de 2004.

Proceso

- Beltrán del Río, Pascal. “Nada ni nadie me detendrá: Carrillo Prieto” en Proceso, No. 1348, 1 de septiembre de 2002.
- Bojórquez, Ismael. “República de la violencia” en Proceso, No. 1645, 11 de mayo de 2008.
- Campos, Luciano. “Nuevo León: y la violencia continúa” en Proceso, No. 1579, 4 de febrero de 2007.
- Carrasco, Jorge. “El gobierno se ata las manos...” en Proceso, No. 1448, 1 de agosto de 2004.
- Carrasco, Jorge. “Descontento militar” en Proceso, No. 1566, 5 de noviembre de 2006.
- Carrasco, Jorge y Ezequiel Flores. “Guerrero: La batalla por la plaza” en Proceso, No. 1678, 28 de diciembre de 2008.
- Carrasco Jorge y Francisco Castellanos. “Un golpe policíaco-electoral” en Proceso, No. 1700, 31 de mayo de 2009.
- Carrasco, Jorge. “El decretazo promilitar” en Proceso, No. 1708, 26 de julio de 2009, p. 16-19.
- Carrasco, Jorge y Francisco Castellanos. “Michoacán. Parte de guerra: un desastre”, en Proceso, No. 1728, 13 de diciembre de 2009.
- Castellanos Francisco y Rosalía Vergara. “Apuesta por la sangre” en Proceso, No. 1538, 23 de abril de 2006.
- Carrasco, Jorge. “Juegos de guerra” en Proceso, No. 1612, 23 de septiembre de 2007.
- Carrasco, Jorge. “Fiebre militarista” en Proceso, No. 1631, 3 de febrero de 2008.

- Dávila, Patricia. “Juárez: entre sicarios y soldados” en Proceso, No. 1713, 30 de agosto de 2009.
- Díaz, Gloria. “Poderes oscuros, se oponen a aclarar las desapariciones” en Proceso, No. 1335, 2 de junio de 2002.
- Díaz, Leticia. “Torturas estilo militar” en Proceso, No. 1701, 7 de junio de 2009.
- Doyle, Kate. “Los muertos de Tlatelolco” en Proceso, No. 1561, 1 de octubre de 2006.
- Gil, José. “El fracaso” en Proceso, No. 1721, 25 de octubre de 2009.
- Hernández, Gabriela. “México Seguro, un ensayo sangriento” en Proceso, No. 1560, 24 de septiembre de 2006.
- Jáquez Antonio y Rodolfo Montes. “El cambio de Fox alcanzará al conjunto de las Fuerzas Armadas” en Proceso, No. 1239, 30 de julio de 2000.
- Jáquez, Antonio. “El perdón como arma” en Proceso, No. 1446, 18 de julio de 2004.
- Montes, Rodolfo. “Muñoz Ledo: La reforma del Estado en manos de Fox” en Proceso, no. 1255, 19 de noviembre de 2000.
- Ravelo, Ricardo. “Como en Vietnam, como en Irak...” en Proceso, No. 1707, 19 de julio de 1999.
- Ravelo, Ricardo. “Militares en tareas de seguridad y justicia: de fracaso en fracaso” en Proceso, No. 1258, 10 de diciembre de 2000.
- Ravelo, Ricardo. “Ahora falta la verdad...” en Proceso, No. 1447, 25 de julio de 2004, p. 32.
- Ravelo, Ricardo. “Reedición del fracaso” en Proceso, No. 1573, 24 de diciembre de 2006.
- Ravelo, Ricardo. “Tamaulipas: Escepticismo” en Proceso, No. 1583, 4 de marzo de 2007.
- Ravelo, Ricardo. “Descomposición policiaca” en Proceso, No. 1594, 20 de mayo de 2007.

- Ravelo, Ricardo. “Aduanas, una élite corrupta” en Proceso, No. 1712, 23 de agosto de 2009, p. 18-21.
- Rodríguez, Sandra. “Los archivos de la Defensa, un fiasco” en Proceso, No. 1337, 16 de junio de 2002, pp.18-19.
- Tirado, Erubiel. “Fox: del azul al verde olivo” en Proceso, no. 1243, 27 de agosto de 2000.
- Turati, Marcela. “Vivir en Ciudad Juárez, ¡Identifíquese y obedezca!” en Proceso, No. 1705, 7 de julio de 2009.
- Vera, Rodrigo y Salvador Corro. “Pruebas del doble juego de Zedillo ante el EZLN” en Proceso, No. 1341, 14 de julio de 2002.
- Vergara, Rosalía, et al. “Dialogo, en clave militar” en Proceso, No. 1570, 3 de diciembre de 2006.

Artículos especializados

- Benítez, Raúl. “Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo” en FASOC, año 15, No. 1, enero-marzo de 2000, p. 19.
- Benítez, Raúl. “Defensa y Seguridad Hemisférica hacia el siglo XXI: El desafío de la cooperación multinacional” en Seguridad Hemisférica. Debates y desafíos, México, CISAN, 2005.
- Benítez, Raúl. “América del Norte: ¿Seguridad regional en construcción” en Seguridad Hemisférica. Debates y desafíos, México, CISAN, 2005.
- Benítez, Raúl. “México: doctrina, historia y relaciones cívico militares a inicios del siglo XXI” en Globalización, Poderes y Seguridad Nacional, México, Cámara de Diputados/Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Porrúa, 2005.
- Benítez Manaut, Raúl, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores), Atlas de la seguridad y la defensa de México, 2009, Colectivo de Análisis y Seguridad con Democracia, A. C., México, 2009.
- Benítez, Raúl (editor). Crimen organizado e Iniciativa Mérida en la relación México-Estados Unidos, México, CASEDE, 2010.
- Boils, Guillermo. “Los militares en México (1965-1985)” en Revista Mexicana de Sociología, México, no. 47, enero-marzo de 1985.

- Carrasco, Jorge. “Derechos humanos, violencia y seguridad” en Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2009, p. 204.
- Chabat Jorge, “Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales”, en Política y Gobierno, vol. I, núm. 1, enero-junio de 1994, p. 108.
- Cintra, Thiago. Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo. Texto de las conferencias impartidas por el autor los días 2, 9 y 23 de abril de 1991, ante la Segunda Promoción del Diplomado en Análisis Político que imparte el CISEN. Consultado en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html#fn14>
- Lofredo, Jorge. “La otra guerrilla mexicana. Aproximaciones al estudio del Ejército Popular Revolucionario” en Desacatos, No. 22, mayo-agosto de 2007, pp. 230.
- Meyer, Lorenzo. “Estados Unidos y la Evolución del Nacionalismo Defensivo Mexicano” en Foro Internacional, No. 185, 2006, pp. 97-98.
- Moloensnik, Pablo. “Militarización de la seguridad pública, autonomía de las Fuerzas Armadas e imperativo de la reforma militar en México” en El Cotidiano, no. 146, 2007, p. 99-107.
- Palomo, Gerardo. “Ejército: aspectos formales y problemas políticos” en Este país, No. 233, septiembre de 2010.
- Piñeyro, José Luis. “Fuerzas Armadas y combate a las drogas en México: ayer y hoy” en Sociológica, Año 19, No. 59, enero-abril de 2004, pp.157-181, p.60.
- Piñeyro José Luis. “Las Fuerzas Armadas: siempre más cerca, siempre más lejos” en Este País, No. 233, septiembre de 2010.
- Zuckerman, Leo. “El negocio de la protección” en Excelsior, No. 33, 220, 18 de agosto de 2008, Sección Política Nacional, p. 4.
- Sotomayor, Arturo. “Los civiles y militares en América Latina: avances y retrocesos en materia de control civil, en Revista Mexicana de Política Exterior, p. 58. Consultado en <http://portal.sre.gob.mx/imr/pdf/Sotomayor.pdf>
- Saint-Pierre, Héctor. “Defensa y Seguridad” en Atlas comparativo de la Defensa en América Latina, edición 2007.

- Sandoval, Juan Manuel, *Léxico de la política*, México, FCE, p. 659.

Documentos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Armada de México.
- José López Portillo, Plan Global de Desarrollo, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- Miguel de la Madrid Hurtado, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983.
- Miguel de la Madrid, *Agenda de Riesgos a la Seguridad Nacional*.
- Carlos Salinas de Gortari, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989.
- Tesis XXV/96, XXVII/96, XXVIII/96, XXIX/96 y XXX/96 publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, marzo de 1996, p. 351.
- Solicitud de acceso a la información con número de folio 0001300043409, de fecha 4 de noviembre de 2009.