

EL REGRESO DE LOS GENERALES. UN ANÁLISIS DEL PROCESO DE MILITARIZACIÓN Y SUS EFECTOS SOBRE LA TRANSICIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

Andrés Valdez Zepeda

Resumen

El presente trabajo analiza los cambios en las relaciones cívico-militares que se han dado en México en los últimos ocho años. Se parte de la identificación de los cinco factores que más han influido en el proceso de fortalecimiento y modernización de la institución armada.

Posteriormente, se analizan las repercusiones que la militarización puede traer sobre el proceso de transición política. Y, finalmente, se advierte de los riesgos que implica un mayor debilitamiento y degradación de las instituciones cívico-políticas del país.

Abstract

The present paper analyzes the changes in civic-military relationships that have taken place in Mexico during the last eight years. It begins by identifying the five most influential elements in the strengthening and modernization of the arms industry.

Subsequently the repercussions that militarization may bring upon the process of political transitions are analyzed. Finally we are warned of the risks that a further weakening and degradation of the civic political institutions of the country.

Por muchos años, América Latina fue catalogada en el análisis político como la cuna del autoritarismo. Este calificativo se adquirió a raíz de que, prácticamente, todos los países de la región, en algún momento de su

historia, han sido víctimas por igual de golpes de Estado o de gobiernos militares.¹

Con la creación de los Estados-nación, a principios del siglo XIX, fueron los militares quienes dominaron el escenario político, ocupando el vacío dejado por la autoridad virreinal. Su intervención fue directa en la vida política de las naciones.

En el periodo de las revoluciones sociales iniciadas a principios del siglo XX, entre los años 1910 y 1921, fueron también los militares los que tomaron el poder en la región e instauraron gobiernos de carácter autoritario.

En los últimos años, la mayoría de los países de Latinoamérica fueron igualmente gobernados bajo la lógica y el poder de las fuerzas castrenses. Con la excepción de Costa Rica, Venezuela, Uruguay y México fueron los militares quienes de manera directa o indirecta ejercieron el poder en la región, instaurando regímenes políticos excluyentes y altamente represivos.

Esta época del predominio de los militares en las altas esferas del poder, que Guillermo O'Donnell bautizó para el caso de algunos países sudamericanos como el autoritarismo burocrático,² terminaría hacia el fin de la década de los ochenta, dando origen a un nuevo periodo de gobiernos civiles.³ Esta nueva era coincidió con el fin de la "guerra fría" y el colapso del bloque socialista. Dentro de este nuevo marco de civilidad política, la gran mayoría de los países de la región adoptaron gobiernos democráticos, dirigidos por autoridades civiles.

En México, los militares también han jugado un papel protagónico durante gran parte de la historia del país. En el periodo independiente, el

¹ Véase Karen L. Remmer, *Military Rule in Latin America*, Boston, Unwin Hyman, 1989; Edwin Lieuwen, *Arms and Politics in Latin America*, 1960; John J. Johnson, *The Military and Society in Latin America*, 1964, y Frederick M. Nunn, *The Time of the Generals: Latin American Professional Militarism in World Perspective*, 1990.

² Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, California, University of California Press, Berkeley, 1973.

³ Véase Samuel P. Huntington, "Democracy's Third Wave", en Larry Diamond and Marc F. Plattner, Editores, *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1993, pp. 3-25.

poder fue hegemonizado mayormente por militares. Igual suerte corrió una gran parte de la época posrevolucionaria. De hecho, la mayoría de los presidentes de la república durante la historia del país como Nación independiente han procedido, de una u otra forma, de las filas militares.⁴

Sin embargo, a partir de los años veinte y treinta el ejército empezó a perder hegemonía en las altas esferas del poder político de la Nación. El primer gran esfuerzo por anular las funciones políticas del ejército se presentó durante el gobierno de Venustiano Carranza, procurando la despolitización de la institución armada y el establecimiento de un régimen político civilista. No obstante esto, la crítica coyuntura nacional prevaeciente en ese entonces permitió que los militares continuaran, por algunos años más, detentando un amplio poder político.

A partir del gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, se reiniciaron los esfuerzos por restar poder a los militares.⁵ Como parte de este proceso, en el año de 1940 se disolvió el sector militar del partido oficial y se redujo, significativamente, el número de posiciones políticas que tradicionalmente se asignaban al sector castrense.⁶

Con la elección de Miguel Alemán Valdés en 1946, dio inicio la época de gobiernos civiles, acelerándose el proceso de debilitamiento de la institución armada. Este proceso continuó avanzando en los últimos años.⁷ Por ejemplo, en términos económicos, el ejército vio reducido su presupuesto considerablemente de cerca de un 20 por ciento del presupuesto nacional

⁴ En los 174 años de vida de México como república federal e independiente, han existido 65 gobernantes; de ellos 36 fueron militares. Es decir, más de la mitad de los presidentes han surgido o de la institución armada o de movimientos insurgentes.

⁵ De hecho, el debilitamiento paulatino del sector militar y su exclusión de la política se inició durante este periodo y prosiguió en los años subsecuentes. La incorporación del ejército al Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, durante la presidencia del general Lázaro Cárdenas del Río, obedeció, más que nada, a los intentos presidenciales por mantener bajo control y dentro del marco de civilidad política a la institución armada (Roberto Hernández Padilla, *Historia de la política mexicana*, México, EDAMEX, 1995).

⁶ Véase Guillermo Boils, *Los militares y la política en México (1915-1974)*, México, Ediciones El Caballito, 1976.

⁷ Tan sólo el número de militares participando en cargos gubernamentales tuvo un acelerado decremento. Para 1948, quince estados eran gobernados por militares, y para 1995 tan sólo el estado de Morelos mantenía un Ejecutivo salido de las filas del ejército.

en 1940, a menos del tres por ciento al finalizar la década de los ochenta.⁸

El nuevo *status* de bajo perfil adoptado por la institución armada respondió a varios factores como lo fueron la falta de un “enemigo” externo claramente identificado, la ausencia de conflictos fronterizos, la institucionalización y profesionalización de la institución armada, la creación y consolidación de instituciones cívico-políticas en el país, así como por la cooptación y el control de los militares por los gobiernos civiles, entre otras.⁹

Sin embargo, en los últimos ocho años, se ha observado una tendencia creciente de fortalecimiento y modernización de las fuerzas armadas, aumentando la trascendencia del ejército dentro del escenario político nacional.¹⁰

El incremento en importancia del ejército se ha manifestado de diferentes maneras y ha respondido a diversas causas, tanto internas como externas. Entre las principales están el proceso de integración comercial de México con Estados Unidos, el aumento del narcotráfico, el incremento de la inseguridad pública, el surgimiento de movimientos guerrilleros y, en general, debido a la alta tensión social prevaleciente en los últimos años en el país.

⁸ En 1925, el presupuesto ejercido por las fuerzas armadas fue de 44 por ciento del total de los egresos de la Federación. Para el término del periodo presidencial del general Elías Calles, el gasto ascendió a 26 por ciento. Con Cárdenas fue del 18 por ciento; con Ávila Camacho, de 19 por ciento; con Miguel Alemán, del 10 por ciento; con Ruiz Cortines, del 8 por ciento; con López Mateos, de un 6 por ciento; con Miguel de la Madrid, de 4.5 por ciento, y en 1988 fue del 2.48 por ciento. A partir de este año, el monto presupuestal en materia militar inició su ascenso.

⁹ Otro hecho que puede ayudar a explicar el porqué de la “despolitización” de la institución armada fue la represión ejercida hacia elementos del ejército cuando éstos participaron en actividades políticas. El caso más conocido fue el del general Vejar Vásquez, quien aceptó la candidatura a la presidencia de la república en 1952 por el Partido Popular, en contra del partido en el gobierno, y quien, por tal decisión, fue arrestado y condenado por una corte militar acusado de participar en política y violar la Constitución.

¹⁰ El mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala que para garantizar la seguridad nacional se procederá a reforzar la planeación estratégica del ejército, la fuerza aérea y la armada mexicana, así como a modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia, técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres.

Algunos analistas de las relaciones cívico-militares sostienen que el proceso de modernización y fortalecimiento de la institución armada, y su mayor margen de maniobra en el ámbito político, se inició desde el conflicto del año 1968.¹¹ Lo cierto es que al menos, en cuanto a cuestiones de gasto presupuestal y al número de efectivos se refiere, el alto perfil del ejército se dio a partir de las elecciones de 1988, acelerándose a raíz del alzamiento de los zapatistas en Chiapas a principios de 1994.¹² Las siguientes cifras así lo demuestran.

En términos de gastos militares, la tendencia fue a la alza. Para 1988, el presupuesto de las fuerzas armadas representó el 2.48 por ciento del total de egresos de la Federación;¹³ para 1994 la cifra fue mayor al 5 por ciento.

Para 1995, el presupuesto que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ejerció fue de 7,685 millones de pesos, mientras que la Secretaría de Marina erogó 2,657 millones durante el mismo año. En 1996, el presupuesto asignado a estas instituciones fue de 11,122 millones de pesos y de 3,849 millones, respectivamente. Es decir, se otorgó un incremento mayor al 44 por ciento en ambos casos. En 1997 el presupuesto de la SEDENA es de 12,110 millones de pesos y el de la Marina de 4,419 millones de pesos.¹⁴ Con estos gastos, México pasó a ocupar el lugar 39 del mundo en gastos militares, por encima de países como Chile, Perú, Cuba, Líbano, Libia y Egipto.

En materia de recursos humanos, también las fuerzas armadas han incrementado su número, ya que de 169,746 elementos que existían en 1986, pasaron a 229,152 efectivos para el 30 de junio de 1996.¹⁵ Esto re-

¹¹ Véase Roderic Ai Camp, *Generals at the Palacio: The Military in Modern Mexico*, New York, Oxford University Press, 1992; David Ronfeldt, editor, *The Modern Mexican Military: an Assessment*, La Jolla, UCSD Center for U.S. Mexican Studies, 1984, y Phyllis Greene Walker, *The Modern Mexican Military: Political Influence and Institutional Interests*, American University, 1987.

¹² Véase Mónica Serrano, "The Armed Branch of the State: Civil Military Relations in Mexico", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 27, número 2, 1995.

¹³ U. S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures*, 1989.

¹⁴ Periódico *Siglo 21*, 9 de diciembre de 1996, p. 21.

¹⁵ Informe interno de la SEDENA citado por el periódico *Siglo 21*, 4 de septiembre de 1996, p. 20.

presentó un aumento cercano al 35 por ciento. Para 1997, el personal de las fuerzas armadas asciende a 232,128 mil efectivos.¹⁶ Este crecimiento no correspondió con el aumento poblacional, ya que en 1986 la población mexicana fue de 79,342,976 habitantes y para 1996 la población fue de 92,898,967 habitantes.

El proceso de fortalecimiento y modernización de las fuerzas armadas mexicanas ha generado diversas opiniones, así como justificadas preocupaciones de los diferentes sectores sociales y políticos del país. En especial, han surgido ciertas inquietudes en torno a las causas que han dado origen a este fenómeno y sobre cuáles son las consecuencias o amenazas que la militarización puede traer sobre el proceso de transición política.¹⁷

El presente ensayo trata de responder estas interrogantes y contribuir al debate y análisis de la realidad mexicana contemporánea. La tesis central que servirá de hilo conductor del trabajo es la de que en los últimos ocho años México ha experimentado un proceso creciente de militarización y que este proceso representa, de una u otra forma, ciertos riesgos para el desarrollo y conclusión "normal" del proceso de transición.¹⁸

El llamado a los generales: causas y fundamentos de la militarización

La creciente tendencia de militarización en México responde a diferentes

¹⁶ Informe interno de la SEDENA citado por el periódico *Siglo 21*, 9 de diciembre de 1996, p. 21.

¹⁷ En lo específico, distintas organizaciones defensoras de los derechos humanos como la Academia Mexicana de Derechos Humanos, Amnistía Internacional y Alianza Cívica han manifestado su preocupación por el creciente proceso de militarización y el alto riesgo que esto representa para las garantías individuales de civiles y organizaciones sociales. Sin embargo, no existe consenso en el país sobre los riesgos que el proceso de militarización pueda traer, ya que algunos sectores sociales, principalmente el empresarial y las clases medias urbanas, ven con "buenos ojos" la incorporación de los militares a las tareas de combate a la delincuencia, el narcotráfico y a las labores de seguridad pública.

¹⁸ Mónica Serrano llama a este proceso un cambio en las relaciones cívico-militares, en las que las fuerzas armadas han pasado a ocupar funciones antes desempeñadas por los civiles (*Nexos*, núm. 232, abril de 1997, p. 48).

factores y coyunturas políticas presentes durante los últimos años en el escenario nacional e internacional. Entre los principales factores que han dado origen al fortalecimiento y modernización de la institución armada se encuentran: el proceso de integración económica de México con Estados Unidos; el incremento del narcotráfico; el surgimiento de movimientos guerrilleros; el aumento de la inseguridad pública y de la delincuencia; el agravamiento de las contradicciones sociales, la depauperización de las clases medias y la volatilidad sociopolítica prevaleciente, causadas por la crisis económica y, en general, por el crecimiento de la violencia en el país. A continuación se analizan estos factores.

a) El aumento del narcotráfico

A la par de la conclusión de la década de los ochenta, terminó también el conflicto histórico que protagonizaron las dos potencias más grandes del mundo (EUA-URSS). Para América Latina, la “guerra fría” no sólo fue un conflicto entre los dos gigantes del planeta por el control político de las naciones, sino que la rivalidad representó una especie de “pretexto” para encubrir las intervenciones armadas y reprimir cualquier intento democratizador y de liberalización política al interior de los países de la región.¹⁹

Al finalizar la “guerra fría” y con ello desaparecer la “amenaza” del comunismo, Estados Unidos reorientó el sentido de sus políticas de seguridad nacional. Ahora ya no sería el fantasma del comunismo lo que amenazaría los afanes hegemónicos de la Unión Americana, sino el creciente problema de las drogas. Es decir, se ubicó a los estupefacientes como uno de los problemas más serios de la sociedad norteamericana y fueron los traficantes de estos productos quienes personificaron los nuevos “enemigos” del gran gigante del norte.²⁰

¹⁹ Jorge Castañeda, “Latin America and the End of the Cold War: An Essay in Frustration,” en Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton, editores, *Latin America in a New World*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 28-52.

²⁰ De acuerdo con informes proporcionados por funcionarios de la Casa Blanca, el gasto bruto en

Una gran parte de la enorme cantidad de narcóticos necesarios para satisfacer la creciente demanda del mercado norteamericano provienen del exterior; en este proceso México cumple el papel de corredor, donde transita y se trafica con una gran cantidad de la droga que es introducida por la frontera norte a ese país.²¹

En los últimos años, ante el agravamiento del consumo de estupefacientes en Estados Unidos, el gobierno estadounidense incrementó la ayuda y la presión hacia el gobierno mexicano para combatir este lacerante problema, ya que según datos del Departamento de Estado Norteamericano, la siembra de droga en México es tan grande que rebasa la producción agrícola. Tan sólo de marihuana, por ejemplo, se estima que el país genera el equivalente a unos 62 mil millones de pesos anuales, exportando a la Unión Americana cinco mil toneladas cada año. El cultivo de la droga se da en un tercio de los municipios del país abarcando una extensión de 40 mil hectáreas anualmente.²² En tanto, el valor bruto de la producción agropecuaria, para 1994, fue de 58 mil millones de pesos.

La ayuda norteamericana en los últimos años para combatir el tráfico de drogas se ha dado también de diferente manera. Una de ellas ha sido la entrega de equipo sofisticado y de asesoría especializada en materia militar. Por ejemplo, México en el año de 1990 recibió ayuda de Estados Unidos, tan sólo para el combate a las drogas, por un monto de 17 millones de dólares y para 1992 la cifra ascendió a 26 millones. En materia de entrenamiento de las fuerzas armadas también se ha incrementado la ayuda estadounidense, ya que entre 1950 y 1978 —casi tres décadas— 906 mexicanos participaron en programas de entrenamiento auspiciados por los norteamericanos, mientras que entre 1984 y 1992, en tan sólo ocho años, se entrenaron a más de 512 oficiales mexicanos.²³

droga en Estados Unidos es de 49 mil millones de dólares anuales (*Siglo 21*, 7 de diciembre de 1996, p. 5).

²¹ De acuerdo con información estadounidense, el 70 por ciento de las drogas que llegan a la Unión Americana pasan por México (citado por *Siglo 21*, 7 de diciembre de 1997, p. 5).

²² Además, de acuerdo con estimaciones de la Procuraduría General de la República (PGR), el narcotráfico mueve en México más de 30 mil millones de dólares anuales.

²³ Véase Tom Barry, *Mexico: A Country Guide*, Albuquerque, Resource Center, 1992.

En especial, las políticas de cooperación y coordinación para el combate al narcotráfico se han intensificado en los últimos meses. En el actual sexenio, por primera vez en muchos años, los titulares de defensa de México, general Enrique Cervantes Aguirre, y de Estados Unidos, William Perry (ex-titular), sostuvieron al menos dos reuniones oficiales en las que se abordaron los asuntos de la lucha antidrogas, la cooperación binacional y la asistencia recíproca en materia militar.

Recientemente, también se negoció entre los gobiernos de México y Washington un convenio para que los aviones militares y de la Agencia de Control de Drogas de Estados Unidos (DEA) puedan descender en suelo mexicano para el abastecimiento de combustible. Además, a mediados de 1996, los gobiernos de México y Estados Unidos, en el marco de la segunda reunión del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), acordaron sentar las bases de una nueva estrategia para reforzar la lucha contra el narcotráfico.²⁴ En la reunión bilateral de diciembre de 1996 del GCAN, también se acordó crear en México un cuerpo de élite, de policías "científicos", para el combate al narcotráfico con adiestramiento y capacitación de la Agencia de Control de Drogas (DEA), la Oficina Federal de Investigación (FBI) y el Servicio de Aduanas de Estados Unidos.²⁵

Dentro de las acciones de cooperación ha sobresalido la donación a México, por parte del gobierno norteamericano, de docenas de helicópteros, dedicados a la lucha contra las drogas. Como fruto del esfuerzo colectivo de las tropas mexicanas y del apoyo estadounidense, se informó oficialmente que en los primeros seis meses de 1996 la SEDENA, como principal responsable del combate de los cultivos ilegales,²⁶ erradicó más

²⁴ Como parte de este acuerdo se determinó impulsar la cooperación fronteriza, reducir la demanda de estupefacientes, erradicar, intersectar y combatir a organizaciones criminales, proporcionar entrenamiento y dotar de equipo al ejército mexicano, disminuir el tráfico ilícito de armas, reducir el lavado de dinero y ejercer un mayor control de precursores químicos.

²⁵ Otros acuerdos concretados por estos dos países son el convenio para que las agencias norteamericanas y el Pentágono brinden capacitación a efectivos del ejército mexicano en materia de intercepción de drogas (*Siglo 21*, 13 de diciembre de 1996, p. 23).

²⁶ México cuenta, al menos, con 25 mil soldados asignados a la guerra contra las drogas. Sin embargo, el ejército también realiza acciones de beneficio social, como la ayuda a la población civil en casos de desastre y en programas de asistencia pública.

de 10 mil hectáreas de cultivo de mariguana y amapola.²⁷ En mayo de 1997, el presidente Clinton en su visita a México firmó varios acuerdos bilaterales de cooperación en materia de combate al narcotráfico.

De esta manera, como parte de sus nuevas políticas de seguridad nacional, Estados Unidos está jugando un papel importante en el fortalecimiento y modernización de la institución armada, ya sea a través de la transferencia de tecnología, en apoyos logísticos, en asesoría o por medio de abastecimiento o venta de armas y equipo militar.

b) La integración comercial

La seguridad nacional, la estabilidad política y la paz social en la frontera sur han sido también temas recurrentes en el debate norteamericano. Este interés se ha incrementado últimamente no sólo por la ubicación geográfica de México dentro de la esfera inmediata de influencia de Estados Unidos, sino también por la entrada en vigor en el año de 1994 del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLC). Recuérdese que México es la segunda fuente más importante de materias primas, como petróleo, para el vecino del norte.²⁸

En los últimos años el comercio bilateral se incrementó de manera sustancial. Gracias al TLC, el intercambio comercial entre México y Estados Unidos pasó de 80 mil millones de dólares en 1994 a 140 mil millones de dólares en 1996. Hoy día, México es el segundo proveedor de Estados Unidos, vende más que Inglaterra y Alemania juntos, arriba de lo que globalmente exportan Hong Kong, Singapur y Korea y mucho más que el resto de toda América Latina.²⁹

²⁷ Como parte de estos esfuerzos, el gobierno destina el 70 por ciento del presupuesto anual de la PGR a la lucha en contra del narcotráfico (*La Jornada*, 27 de junio de 1996, p. 9).

²⁸ México representa el tercer socio comercial de Estados Unidos, realizando el 66.8 por ciento de su comercio con este país (Tom Barry, *Mexico: A Country Guide*, Albuquerque, Resource Center, 1992, p. 117).

²⁹ *El Financiero*, 5 de mayo de 1997, p. 53.

Dentro de este nuevo escenario, la asistencia militar norteamericana y los apoyos logísticos y en equipo a las fuerzas armadas mexicanas se han incrementado enormemente. Por ejemplo, en 1989 se destinaron 64.4 millones de dólares en ayuda, mientras que en 1991 Estados Unidos otorgó el apoyo de 256.3 millones.³⁰

Como parte de sus políticas de modernización y fortalecimiento de la institución armada, México rentó o compró entre 1982 y 1990 una mayor cantidad de equipo y servicios militares a Estados Unidos bajo la categoría de asistencia, que el realizado en los 30 años previos. Es decir, entre 1950 y 1978 las transacciones comerciales en este rubro entre ambos países fueron de 29.5 millones, mientras que entre 1982 y 1990 Estados Unidos asignó más de 500 millones en materiales de defensa y servicios.

Para 1996, la ayuda norteamericana se había incrementado notablemente. Es decir, con la integración comercial, el gobierno norteamericano ha puesto una mayor atención a los asuntos que conciernen a la paz, la gobernabilidad y la estabilidad en México, ya que a Estados Unidos le conviene tener un socio comercial y vecino estable. Como parte de este alto interés del gobierno norteamericano, el presidente William Clinton visitó México los días 5 y 6 de mayo de 1997. Durante su visita, los temas de emigración, narcotráfico y seguridad nacional dominaron la agenda de la reunión binacional entre los dos países.

En este momento es importante apuntar que el proceso de integración comercial y el incremento del narcotráfico son dos fenómenos, de una u otra forma, ligados. Es decir, la globalización y la internacionalización de los procesos productivos y comerciales ha generado un incremento también de la circulación a escala internacional de otras mercancías, entre ellas las drogas.

c) El incremento de la delincuencia y la inseguridad pública

El aumento de la inseguridad pública y de la delincuencia también han in-

³⁰ Department of Defense, *Congressional Presentation for Security Assistance Programs*, 1992.

cidido en la militarización de México. Secuestros, robos de automóviles, asaltos bancarios, hurtos a comercios y casas-habitación, tráfico de armas, enfrentamiento entre bandas de narcotraficantes y un ambiente de tensión e inseguridad son los problemas que se han incrementado en los últimos años a lo largo y ancho de la Nación.³¹ Por ejemplo, de acuerdo al Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), entre 1981 y 1995 se presentaron en el país 3,456 asaltos bancarios, entre 1990 y 1994 se detuvieron a 46,077 individuos por delitos contra la salud relacionados con las drogas, y en 1995 fueron reportados 548 secuestros.³² Tan sólo en el Distrito Federal se estima que el índice de delincuencia se incrementó en un 13 por ciento en 1996, con relación al año anterior.³³

Ante el crecimiento de la inseguridad pública y por la incapacidad evidente de las corporaciones policiacas para reducir los niveles de criminalidad, han sido muchas las voces que han demandado la participación del ejército en actividades de seguridad pública. En particular, los empresarios y amplios sectores de las clases medias han sido quienes de manera enfática han demandado la intervención de los militares en tareas de seguridad pública.³⁴

Sin embargo, es importante apuntar que la sociedad mexicana tiene puntos de vista divididos respecto a la intervención del ejército en actividades de seguridad pública. Por un lado, un amplio sector de la sociedad reconoce que es una medida necesaria y urgente para frenar los alarmantes índices de inseguridad pública, narcotráfico y corrupción en las filas

³¹ De acuerdo con informes del Sistema Estadístico Uniforme para el Control de las Drogas del gobierno mexicano, durante 1995 y hasta octubre de 1996 se aseguraron más de 20,726 armas de fuego cortas y largas (citado por *Siglo 21*, 10 de diciembre de 1996, p. 23).

³² El PNSP se instaló el 9 de marzo de 1996.

³³ Según el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro", de enero a agosto de 1996 se cometieron 25 mil robos a vehículos; 12,160 robos a transeúntes; 12,060 a camiones repartidores; 8,891 a negocios; 3,788 a casas-habitación; 8,789 lesiones dolosas; 525 homicidios violentos, y 578 violaciones. Esto significa que en la ciudad de México se comete, en promedio, al menos, 666 delitos diarios. En Sinaloa se reportan, al menos, 50 asesinatos al mes.

³⁴ O dicho de otra forma, ante la gravedad del problema de la inseguridad pública han sido realmente pocas las voces que se han opuesto a la intervención del ejército para combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada.

de las corporaciones policiacas; por el otro, se advierte que existen serios riesgos en el proceso de transición política hacia la democracia y que expone a la institución militar a la corrupción del narcotráfico tal como sucedió con el ex-Instituto Nacional para el Combate a las Drogas.³⁵

La participación de militares en actividades policiacas no es nuevo en la historia del país. En el pasado, diversos oficiales castrenses han servido como jefes de los diferentes cuerpos policiacos, contando con el aval del Poder Ejecutivo, en medio de una gran indiferencia social. No sólo los gobiernos priístas han llamado a los militares a ocupar puestos y desempeñar funciones distintas de sus obligaciones constitucionales, sino también los gobiernos panistas los han privilegiado, como han sido los casos de los actuales gobernadores de los estados de Chihuahua y Jalisco.³⁶

En la misma Procuraduría General de la República, más de 400 oficiales del ejército con licencia han sido integrados a la Policía Judicial Federal y a los órganos especializados en el combate de las drogas, con lo que la militarización de las funciones de seguridad pública ha ido en aumento.³⁷ De hecho, la gran mayoría de las corporaciones policiacas han sido o están siendo dirigidas por militares, como fue el caso del ex-Instituto Nacional para el Combate a las Drogas bajo la dirección del general Jesús Gutiérrez Rebollo, la Policía Judicial Federal, la Policía Judicial Federal del Distrito Federal y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.³⁸

Este fenómeno ha sido producto, por un lado, del crecimiento de la ac-

³⁵ Por ejemplo, el PRD se ha manifestado en contra de la participación de los militares en actividades policiacas.

³⁶ En Jalisco, el gobernador de extracción panista, Alberto Cárdenas Jiménez, designó a inicios de su gobierno al capitán Horacio Montenegro como director de la policía estatal. Por su parte, en Chihuahua, por órdenes y/o solicitud del gobernador Francisco Barrio Terrazas, también de origen panista, se han incorporado militares a la Procuraduría Estatal de Justicia y a la delegación estatal de la PGR.

³⁷ Miguel Angel Granados Chapa, "Militares y policías", en *Siglo 21*, 29 de marzo de 1996, p. 26.

³⁸ De acuerdo a Carlos Fazio, en México hay 29 estados de la república en la que el ejército está fuera de los cuarteles con el pretexto de la seguridad pública y la lucha antinarcóticos (*El tercer vínculo: de la teoría del caos a la teoría de la militarización*, México, Joaquín Mortiz, 1996).

tividad delictiva y, por el otro, de los altos niveles de corrupción y de la falta de profesionalismo de las corporaciones policiacas.³⁹

La incorporación de los militares a los cuerpos de policía se ha dado a pesar de las controversias en materia legal. Por ejemplo, el artículo 129 constitucional prohíbe que los militares en activo realicen funciones distintas a las asignadas por la Carta Magna.⁴⁰ Sin embargo, la Ley de Seguridad Pública dispuso la presencia de los secretarios de Defensa y Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación convalidó esa participación, al considerar que “si la autoridad civil lo solicita, deja de ser una violación a la Constitución la conversión de los militares en policías.”⁴¹

El mismo PAN, quien se ha distinguido por su larga cruzada en favor de la democratización del país, presentó un proyecto de reforma al texto constitucional con el fin de que los militares puedan participar, cuando se haga necesario, en las tareas de seguridad pública.⁴² De esta forma, el aumento de la delincuencia y la incapacidad de los cuerpos de policía han incidido significativamente para que los militares desempeñen funciones de seguridad pública y así aumente el perfil político-regulatorio de la institución armada en México.

³⁹ De acuerdo a las versiones oficiales, las causas de la intervención militar se han dado debido al crecimiento incontrolable de la delincuencia, al fortalecimiento y modernización de los cárteles del narcotráfico, a la corrupción de algunos cuerpos policiacos civiles y a la red de complicidades entre el narco y las dependencias policiacas.

⁴⁰ Tanto la Constitución General de la República como la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas señalan que las funciones principales del ejército son la defensa de la soberanía y la independencia del país, así como asegurar el cumplimiento de la constitución y las leyes derivadas y preservar el orden interno.

⁴¹ El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló el 13 de diciembre de 1996 ante el presidente de la República y los líderes del Senado y la Cámara de Diputados, que una sana y realista interpretación de la Constitución autoriza al ejército a realizar tareas de seguridad pública, ante la solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles (*Siglo 21*, 14 de diciembre de 1996, p. 22).

⁴² El PAN también ha propuesto la creación de una Guardia Nacional con el fin de hacer frente al creciente problema de la inseguridad pública.

d) Las guerrillas

La militarización del país también ha sido causada por el surgimiento de movimientos guerrilleros en los últimos años.⁴³ En especial, a causa del alzamiento del Ejército Zapatista de Liberalización Nacional (EZLN) a inicios de 1994 y del Ejército Popular Revolucionario (EPR) a mediados de 1996.⁴⁴ Este ha sido —junto con el combate al narcotráfico— el factor interno de mayor peso específico que ha coadyuvado en el proceso de militarización.⁴⁵

En enero de 1994, a raíz del levantamiento armado en Chiapas, el gobierno mexicano incrementó la presencia del ejército en las diferentes regiones del país, principalmente en el sureste, a la vez que lo dotó de un mayor y moderno equipo militar.⁴⁶ Con estas acciones, la institución armada se vio ampliamente fortalecida y su importancia dentro de las esferas de poder público también aumentó. En ese mismo año, el gobierno mexicano compró a empresas privadas estadounidenses equipo por 47 millones 831 mil dólares y gastó 5 millones 924 mil dólares más en compras directas al Pentágono.

⁴³ Algunos analistas, por ejemplo, consideran que la militarización de la frontera sur de México se dio, desde la década de los ochenta, como consecuencia del agravamiento de las guerras civiles en Centroamérica y ante el temor de “contaminación” de grupos radicales del país (Mónica Serrano, citada por Raymundo Riva Palacios, “Intromisión Peligrosa”, en *Siglo 21*, 14 de octubre de 1996, p. 2).

⁴⁴ Otros grupos armados que han aparecido en México en los últimos meses son el Ejército Revolucionario de Insurgencia Popular (ERIP), las Milicias Insurgentes Ricardo Flores Magón (MIRFM) y el Frente Armado para la Liberación de los Pueblos Marginados de Guerrero (FALPMG).

⁴⁵ Aquí es necesario apuntar que el surgimiento de las guerrillas en México ha sido producto, en gran medida, de los ajustes que el actual modelo de desarrollo económico de carácter neoliberal, impulsado a nivel internacional, ha generado. De esta forma, la delincuencia y el incremento de la inseguridad pública ha sido también producto de las recurrentes crisis económicas, el desempleo y la falta de oportunidades para un sector amplio de la población mexicana. Esta falta de oportunidades han incidido para que el índice de inseguridad pública se incremente.

⁴⁶ Por ejemplo, en ese año la SEDENA adquirió 70 tanques AMX-13 equipados con cañones de 75 y 90 mm, especiales para combates de contrainsurgencia; 4 helicópteros Sikorsky y 12 McDonnell Douglas; 20 equipos para el artillado de helicópteros tipo Bell 212 y MD 530F; 192 ametralladoras tipo CAL de 0.50 mm; 48 montajes M-55; 10,000 proyectiles luminosos; 5,000 lanzadores Blindice y 200 pistolas CAL de 26.5 mm para señales; 2,232 cuchillos Aitor para supervivencia; 2,232 machetes para operaciones en la selva, entre otros instrumentos (*Proceso*, núm. 1031, 4 de agosto de 1996, p. 9).

En materia económica, la institución armada ha visto incrementado sustancialmente su presupuesto también a partir del alzamiento zapatista. Por ejemplo, en 1991, el gasto militar en México representaba el 0.4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Para 1994, el gasto representó el 0.6 por ciento del PIB, es decir, un crecimiento del 50 por ciento en sólo tres años. En materia de personal, cuando el EZLN apareció en enero de 1994, el número de efectivos en las fuerzas armadas eran de 205,237. Para fines de ese año, el número ascendió a 212,681.⁴⁷

Con el surgimiento del EPR, la militarización de una gran parte del país se aceleró, desplegándose un número considerable de efectivos en, prácticamente, todas las regiones de la República Mexicana.⁴⁸ Durante los últimos meses, las acciones de los militares no se han reducido a sólo realizar operativos de contrainsurgencia enfocados a contrarrestar las acciones de los rebeldes, sino que las actividades militares se han extendido al espionaje y acoso de organizaciones sociales y líderes comunitarios.⁴⁹

e) La creciente movilización social

Aunado al aumento del narcotráfico, al crecimiento de la inseguridad pública y al surgimiento de movimientos guerrilleros, se ha observado a últimas fechas un crecimiento también de la movilización social. Este ambiente de tensión y “disturbio” social ha sido, en gran parte, producto de las recurrentes crisis económicas causantes del acelerado empobrecimiento de la población, el alto índice de desempleo, la depauperización de las clases medias y la volatilidad sociopolítica.

El aumento de la movilización y organización social se ha observado

⁴⁷ En 1995, el número de efectivos fue de 219,085 aumentando en más de 6,404 con respecto a 1994.

⁴⁸ Como parte de la lucha contrainsurgente, la SEDENA ha incrementado últimamente sus patrullajes. Por ejemplo, de 1994 a 1995, las tropas militares aumentaron sus recorridos en 240 por ciento. Si se mantiene el mismo promedio al finalizar 1996, los militares habrán aumentado sus patrullajes 36 por ciento más que el año anterior (*El Financiero*, 22 de octubre de 1996).

⁴⁹ Véase *Proceso*, núm.1040, 6 de octubre de 1996.

más pronunciadamente a partir de las históricas elecciones de 1988 y se ha visto incrementada, también, a raíz del inicio del proceso de transición política.⁵⁰ Por ejemplo, tan sólo en los últimos diez años, en cuestiones de organización civil, se han creado más de 2,200 organizaciones no gubernamentales.⁵¹

Los métodos corporativos, que por décadas permitieron el control del movimiento obrero y campesino, cada día más reflejan su inoperancia y desgaste. Por ejemplo, hoy día, una gran parte del movimiento obrero muestra signos de ruptura con su pasado, ya que los tradicionales mecanismos de control que motivaron la pasividad de este sector presentan altos grados de obsolescencia. Por su parte, los movimientos campesinos, indígena, estudiantil y popular muestran también diversos rasgos de resurgimiento. Esto da cuenta del grado de erosión del pacto corporativo y de la gran fatiga histórica del Estado controlador.

Por otro lado, aunado a los altos índices de movilización y organización social, se han observado actos colectivos, propios de comunidades bárbaras. En lo específico, últimamente, se han realizado una serie de ejecuciones sumarias protagonizadas por comunidades campesinas que han decidido hacerse justicia por su propia mano, ante la falla de las instituciones y del Estado de Derecho. De igual forma, se han presentado casos de saqueos colectivos de trenes cargados de alimentos, lo que muestra el agravamiento de la pobreza y la exacerbación de las contradicciones sociales. A esto se le ha sumado una serie de crímenes políticos de alto nivel, como los casos de los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu, motivados por la disputa por el poder entre la élite política mexicana.

Todos estos actos han incrementado el nivel de ofuscación de la socie-

⁵⁰ Generalmente, como pasó en otros países de la región, durante los procesos de transición se experimenta un crecimiento sustancial en la participación civil y la movilización social (Joe Foweraker y Ann Craig, editores, *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Blouder, Lynne Riwnner Publisher, 1990).

⁵¹ José Natividad González Parás, Secretaría de Gobernación, *La Jornada*, 19 de septiembre de 1995, p. 10.

dad y, sobre todo, han generado una gran incertidumbre entre las élites del país, quienes no han dudado en demandar la intervención del ejército para detener la degradación social y restablecer el “orden y la disciplina”. De esta manera, el incremento de la movilización y del estupor social, de una u otra forma, está incidiendo a favor del cambio de las relaciones cívico-militares y, en especial, de la militarización del país.

La coexistencia de los opuestos: transición a la democracia y militarización

México está viviendo un proceso de transición política y de reacomodo de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esta transición tuvo sus inicios inequívocos a partir de las históricas elecciones de julio de 1988 y se presenta dentro de un contexto de transformaciones a nivel mundial.⁵²

Sin embargo, la transición política mexicana, en gran medida, ha sido *sui generis*. Es decir, la evolución de los fenómenos políticos ha presentado rasgos específicos, sin paralelo en otros países de la región.⁵³ Por ejemplo, en la mayor parte de América Latina, la transición política hacia la democracia implicó el debilitamiento de la institución armada, el regreso de los militares a sus cuarteles y la subordinación del ejército hacia los gobiernos civiles.

En cambio, en México se observa que la transición política hacia la democracia se está produciendo dentro de un contexto de fortalecimiento y modernización de la institución castrense. Este fenómeno representa, en sí, una contradicción a las diferentes “teorías” sobre transiciones, en la

⁵² Jaime Sánchez Susarrey, *La transición incierta*, México, Editorial Vuelta, 1991.

⁵³ El caso de México ha sido una de las grandes excepciones dentro de la “normalidad política” de la región. Por ejemplo, durante la época de gobiernos militares en las décadas de los sesenta y setenta, el país mantuvo una estructura gubernamental dominada por civiles; en tiempos de inestabilidad y alta efervescencia política en la región, México mostró una gran capacidad de adaptación y una estabilidad sin igual, dependiendo más en la cooptación de disidentes y el mantenimiento de ciertas libertades civiles, que en la represión. Además, México ha diferido de los demás países de la región por la existencia de un partido hegemónico de Estado y por la predominancia de un fuerte presidencialismo.

medida que estos marcos conceptuales han equiparado la presencia de un ejército fuerte e intervencionista con la existencia de un régimen político autoritario.⁵⁴

Por otro lado, la creciente militarización ha generado diversas inquietudes en algunos sectores sociales y políticos del país, ya que tradicionalmente en la región se asocia la figura del ejército con los regímenes políticos dictatoriales.

Sin embargo, incluso en América Latina la presencia de un ejército fuerte no necesariamente se puede equiparar mecánicamente con la existencia de un régimen autoritario. Más bien, el carácter y orientación de la institución armada, y no su fortaleza o debilidad, es la que se debe asociar con el tipo de régimen político. Por ejemplo, en diferentes partes del globo, como en Estados Unidos, convive una institución armada fuerte y altamente tecnificada con un gobierno democrático. La diferencia reside en la profesionalización de los militares y su “sometimiento” a los gobiernos civiles. En las últimas décadas Colombia es otro caso paradigmático en este mismo sentido en la región.

En México existen varios factores que no favorecen el que los militares “retomen” —como sucedió en el pasado— el palacio de gobierno, asumiendo posiciones y cargos políticos de alto nivel en la Nación. Entre los más importantes destacan: Primero, la predominancia entre las fuerzas armadas de un alto espíritu civilista de respeto a sus funciones constitucionales y de una fuerte tradición de lealtad a los gobernantes electos por “voluntad popular”.⁵⁵ Segundo, de acuerdo con altos jefes del ejército, la participación de los militares en las esferas políticas generaría mucha oposición de parte de los civiles, una gran presión externa y considerables

⁵⁴ Por ejemplo, la teoría de la modernización apunta que en América Latina predominaron por varias décadas los gobiernos autoritarios, motivados por la tradición golpista de los militares y su alto nivel de politización (Véase Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968).

⁵⁵ Esta lealtad de los militares hacia el poder civil se ha dado desde 1946. La profesionalización de la institución armada y el fomento de su espíritu civilista se transmite a través de las instituciones de formación militar como lo son el Colegio Militar (reabierto en 1920), la Escuela Superior de Guerra (creada en 1932) y el Colegio de la Defensa Nacional fundado en 1981-1982.

daños a la imagen y economía del país.⁵⁶ Finalmente, los costos políticos para la misma institución armada serían altísimos.⁵⁷

No obstante, no se puede negar que de una u otra forma, la creciente militarización del país representa ciertos riesgos al proceso de transición, ya que de generalizarse puede abortar el mismo proceso de tránsito político. Por ello, México debe buscar una salida civilista, no militar, a la actual coyuntura crítica por la que atraviesa el país y, sobre todo, fomentar la construcción y consolidación de instituciones político-civiles eficientes y estables.

La presencia de grupos armados rebeldes en el país representa también una amenaza particular para el proceso de transición, ya que, por un lado, la democracia privilegia los medios pacíficos y legales para el acceso al poder del Estado y, por el otro, se crean condiciones para que los sectores más conservadores de la sociedad “exijan” una mayor energía de las fuerzas armadas y del gobierno en contra de los insurgentes y sus núcleos de apoyo. Además, ante el eventual agravamiento del conflicto armado, se incrementan las posibilidades de que se puedan suspender las garantías constitucionales, limitar las libertades cívicas e imponer políticas represivas hacia el conjunto de la sociedad.

A manera de conclusión

Los últimos cambios en el carácter, la problemática y la política de las sociedades latinoamericanas han afectado, de diferente manera, el tipo y magnitud de intervención militar, ya que la institución armada y sus acciones son producto, en gran parte, del ambiente donde se desenvuelven.

⁵⁶ Por ejemplo, de acuerdo al general de división y quien fue presidente de la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados, Luis Garfías Magaña, una mayor participación de los militares en política traería más prejuicios que beneficios a la institución castrense (*Nexos*, núm. 232, abril de 1997, p. 50).

⁵⁷ El mismo general Garfías reconoce que “los militares se agotan en los puestos civiles, como pasó en Chile, en Brasil, en Argentina, en Perú. Los militares se agotan y regresan a sus cuarteles, que es su lugar, su área propia (*Ibid.*, p. 49).

En el caso de México, el cambio en las relaciones cívico-militares ha sido producto de una serie de factores, tanto internos como externos, que se han producido en los últimos años.⁵⁸

Entre los más importantes destacan: el proceso de integración comercial con Estados Unidos, el aumento del narcotráfico, el surgimiento de movimientos guerrilleros, el agravamiento de las contradicciones sociales y el incremento del índice de delincuencia. Las cinco variables aquí analizadas que explican el fortalecimiento y modernización de la institución armada están estrechamente relacionadas. De estas variables, la aparición de las guerrillas y la ayuda y presión norteamericana enmarcadas en la lucha por combatir el narcotráfico y aumentar su seguridad interna son las que mayormente han incidido en el proceso de militarización del país. En este sentido, las verdaderas causas de la creciente intervención militar, no se encuentran propiamente en el interior de las fuerzas armadas mismas, sino en el contexto sociopolítico propio que está viviendo la Nación.

Por otro lado, es importante apuntar que el proceso de militarización de la sociedad mexicana se ha dado por la existencia de un vacío de poder en el ámbito político y la mediocridad de los cuerpos policiacos en el área de la seguridad pública, espacio que lo tiene que llenar algún otro grupo de poder como lo son los militares.

La transición política a la democracia en México, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región, se está dando a la par de una mayor militarización y de reforzamiento de la institución armada. Sin embargo, este atípico escenario implica algunos riesgos que se tienen que ponderar. Por ejemplo, la militarización puede afectar la transición de diferentes maneras, ya sea a través de la inhibición de los movimientos sociales, por la imposición de políticas represivas hacia la población, por la suspensión de garantías constitucionales y, en general, por el endurecimiento de las políticas gubernamentales.

La militarización puede afectar también las relaciones político-sociales

⁵⁸ Véase Bruce Michael Bagley, Sergio Aguayo Quezada y Francis Adams, "Mexico: In Search of Security", en *The Journal of Politics*, vol. 57, no. 3, 1995.

y enrarecer el ambiente de civilidad que ha prevalecido en los últimos años, coartando libertades individuales e imponiendo otro tipo de restricciones.

Por último, es importante apuntar que la militarización se ha dado también como producto del desplome de la credibilidad y legitimidad del poder civil, así como por el debilitamiento y degradación de las instituciones político-civiles de la República.⁵⁹

Por ello, se debe tener el cuidado y la clarividencia necesaria para evitar un mayor desprestigio y deterioro de las instituciones civiles. En particular, las luchas intestinas entre las élites políticas, los persistentes actos de corrupción, los asesinatos políticos y los escándalos de abuso del poder de funcionarios públicos están contribuyendo, en gran medida, a una mayor pérdida de legitimidad de las instituciones cívico-políticas, lo que favorece, de una u otra forma, las posibilidades del regreso de la milicia al poder.

⁵⁹ Carlos Montemayor no ve un proceso de militarización en México, sino que ve un repliegue del sistema político que no es capaz de enfrentar muchas de sus misiones y, sobre todo, de resolver a tiempo, en términos sociales, económicos o políticos, problemas que polarizan a la sociedad y por los cuales tiene que intervenir el ejército (*Nexos, op. cit.*, p. 48).