

# **Las Fuerzas Armadas Mexicanas frente al cambio presidencial del 2000: historia reciente y futuro inmediato**

**José Luis Piñeyro\***

## **I. ¿Militarización de la sociedad y el Estado?**

### **Contexto social y político**

Después de la muy breve guerra del EZLN contra las Fuerzas Armadas Mexicanas (FAM) a inicios de 1994 en Chiapas, se ha hablado con insistencia de la paulatina militarización de la vida política de México, especialmente durante el sexenio de Ernesto Zedillo.

Numerosos artículos periodísticos y denuncias políticas han apuntado la tendencia militarista, donde se entrecruzan: el reto permanente principalmente político-social del EZLN; los magnicidios de dirigentes partidistas como Francisco Ruiz Massieu y el propio candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y de jerarcas eclesiásticos como el cardenal Posadas Ocampo; la aparición de nuevas guerrillas como el EPR y el ERPI y diversos comandos guerrilleros en más de 10 entidades federativas; el beligerante y expansivo narcotráfico, con su secuela de cientos de asesinatos y complicidades de prohombres del gobierno y las finanzas; mayores presiones de Estados Unidos para profundizar el combate antinarcóticos, depurar y equipar los cuerpos policíacos y entrenar y pertrechar a las FAM; los ajustes de cuentas no sangrientos entre la clase dirigente estatal; las múltiples manifestaciones y semipermanentes plantones magisteriales, de deudores y campesinos en el zócalo de la ciudad capital; la corrosiva criminalidad profesional y ocasional con su ola de miles de secuestros, asaltos y robos; los cada vez más recurrentes y amplios desastres naturales y emergencias sociales, la crisis económica permanente, primero financiera, después comercial e industrial y ahora crediticia y de

\* Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Departamento de Sociología.

consumo, así como de desaparición de miles y miles de micro y pequeñas empresas y de empleos.

Todos y cada uno de los acontecimientos y situaciones mencionadas atravesaron a las FAM. Así, por un lado, hicieron que desempeñaran con mayor amplitud funciones viejas-nuevas (antinarcoóticos y contra-guerrilla y labores de rescate y emergencia), y del todo nuevas (en corporaciones de seguridad pública y como fiel de la balanza presidencial frente a las disputas de los diversos grupos de poder); y por otro, contribuyeron a que afloraran demandas castrenses internas como respuesta a la tortuosa transición política y al crítico clima económico descritos.

Geográfica y socialmente, sin duda alguna, la presencia militar de las FAM aumentó. Sin embargo, hablar de militarización requiere de algunas precisiones conceptuales que la ubiquen en su justa dimensión y la distinguan de otro fenómeno de mucha mayor amplitud y complejidad, como es el militarismo. Éste es complejo por la red de intereses sociales y valores culturales articulados y económico-estructural como expresión orgánica de ambos niveles. La militarización puede llevarnos o no al militarismo, pero el camino contrario es casi imposible.

En síntesis, si bien existen claros indicios de militarización del espectro político de México, no puede hablarse de la vigencia del militarismo, ni de la militarización como fenómeno generalizado, ésta es para nuestro país: parcial, regional y hasta ahora provisional.

**Parcial** porque si bien ha implicado un aumento del presupuesto castrense a lo largo del último lustro,<sup>1</sup> así como de efectivos militares (de 210 241 miembros de las FAM en 1993, pasaron a 243 mil en 1999) (Benítez, 2000:20), no ha significado ninguna desproporción conside-

<sup>1</sup> “El gasto militar conservó su valor real, a pesar de la tendencia decreciente del PIB. Algo particularmente notorio en el crecimiento de la participación del gasto militar en el PIB que fue de 0.6 % en 1995 a 0.60% en 1999 [...] En realidad se trata de una curva descendente que ocurre después de un incremento importante. Por su parte, la tasa de crecimiento (el ritmo anual) muestra que el gasto militar sigue la misma tendencia decreciente del gasto público. Lo anterior arroja la combinación de dos tendencias recientes en el gasto militar. La primera es que, al igual que todo el gasto público, las tasas de crecimiento en educación, salud y fuerzas armadas han disminuido en beneficio del pago de la deuda externa. La segunda es que el gasto militar, aparentemente en reducción, se alimenta con recursos provenientes de Sistema Nacional de Seguridad Pública así como con la ayuda financiera de Estados Unidos” (Sierra, 2000: 57-58). *La Jornada* reproduce las gráficas del presupuesto castrense y su desglose por partidas de acuerdo con el Informe de Egresos de la Federación de 1995-2000, el cual insiste en que en el año 2000 se redujo el presupuesto castrense en 6.3% respecto del de 1994 (*La Jornada*, 16 de octubre del 2000. p. 7). Lo que no considera dicho informe son las anotaciones hechas por Sierra.

rando el total de la población (casi 100 millones de habitantes) y del territorio (cerca de 2 millones de kilómetros cuadrados) o frente al monto total del gasto público o del producto interno bruto. **Regional** porque la cobertura geográfica abarca estados con alta tensión social como Chiapas, o con presencia guerrillera como Oaxaca y Guerrero, o sospechas de ésta, como Veracruz y Morelos; con superficie de siembra y cosecha de estupefacientes, áreas de estados que varían según la estación del año. **Provisional** en principio porque si bien aumentó masivamente la transferencia de tropas y oficiales medios a la Policía Federal Preventiva (PEP) (a la cual se transfirieron 5 mil elementos de una brigada de policía militar a fines de 1999), se informa sin ambages que el tránsito continuará hasta el 2005 con un total de 40 mil soldados, año para el cual, se supone, la PEP será un cuerpo profesional.<sup>2</sup> Se ha justificado como imprescindible el apoyo técnico y de entrenamiento de los hombres de uniforme a la PEP, pues se argumenta que las FAM son el único cuerpo estatal que puede proporcionar dicho apoyo.

Más bien, el acento debe ponerse no sólo en los aspectos cuantitativos sino en los cualitativos; es decir, 1) detectar si predomina la tendencia a soluciones de fuerza frente a los múltiples conflictos sociales; 2) la amplitud del conjunto del aparato estatal de seguridad pública (diversas corporaciones policiacas municipales, estatales y federales), más las FAM y 3) las expansivas presiones<sup>3</sup> que eventualmente las FAM pueden ejercer sobre el poder presidencial y el resto del sistema político mexicano, o sea las cambiantes características del nexo cívico-militar, el cual a no dudar ha cambiado al calor de los muchos conflictos, la incierta transición, la acotada reforma del Estado y las distintas crisis económicas recurrentes.

Hasta ahora, el discurso militar público acostumbrado es la reivindicación del carácter institucional y apolítico de las FAM: lealtad a las decisiones del Estado (particularmente a la institución presidencial dado el carácter del ejecutivo federal de comandante supremo de las FAM), y respeto a la voluntad popular expresada en las elecciones, así como a las

<sup>2</sup> Cifras y datos del general y senador priísta Álvaro Vallarta. *La Jornada*, 20 de septiembre de 1999, p. 1; y 3 de marzo de 2000, p. 15.

<sup>3</sup> "Las presiones consisten habitualmente, en orden creciente de importancia en amenazas de renuncias, en hacer público el desacuerdo, en abiertas manifestaciones de desprecio, en rechazo a la ejecución de órdenes, en retiro del apoyo al gobierno y en intervención armada directa. Los objetivos de estas amenazas pueden ser tanto el gobierno como algunos grupos políticos bien ubicados" (Pasquino, 1997: 966).

decisiones de los órganos de representación, como el poder legislativo estatal o federal.

### **Contexto conceptual: potencialidad, presencia y participación castrense**

Empero, al margen de las tradicionales declaraciones castrenses de lealtad institucional y nacional, conviene aproximar la injerencia militar a partir de diversos indicadores generales, que al igual que las presiones son expresados en orden ascendente y no tienen un carácter de detección definitiva sino aproximativa, pero aun así pueden servir de referentes y guías para la reflexión sistemática.

Existe al respecto cierto consenso entre los estudiosos del fenómeno castrense sobre cómo ubicar o vislumbrar el mayor o menor accionar de los uniformados dentro de la arena pública: las presiones y los papeles desempeñados.

Sin embargo, para el caso de México, por ahora, consideramos más acertado que recurrir a distintas las presiones de orden ascendente, el hacer referencia a otros patrones que nos permitan ubicar: la potencialidad, la presencia política y la participación castrense directa. Estas tres gradaciones constituyen un conjunto de funciones que pueden desempeñar los militares de forma separada o simultánea, a saber: 1) el institucional: el tamaño del control de soldados y recursos financieros; 2) el político: la amplitud de cargos de gobierno y actividades políticas; 3) el instrumental: la participación preferente y creciente en asuntos económicos y políticos de índole nacional e internacional; y 4) el ideológico: el grado de influencia consensual sobre las clases dominantes y subalternas.

Hoy, resulta evidente el aumento del papel o función institucional de los militares y su impacto para el rubro de la potencialidad militar, mas ello no se ha manifestado mediante una desproporcionada presencia política o participación directa. Sin embargo, la ingobernabilidad creciente, dada la ineficiencia, ilegalidad o ilegitimidad, según el caso, de otras instituciones del Estado, puede perfilar un aumento drástico en la presencia y participación de los militares dentro de la sociedad y el Estado mexicanos.

La potencialidad militar ha aumentado involucrando mayor presupuesto, la incorporación de más soldados, la compra de mejor armamento, la creación de nuevas especialidades técnicas y carreras, aunque

desapareció la cuota de gobernadores y parece que disminuyó la de los cargos intermedios en secretarías de Estado y el partido oficial. La participación directa ha crecido pero sólo en el nivel de dirección de cuerpos policiacos estatales o federales y del sistema penitenciario dado el aumento de la criminalidad y el narcotráfico y la presencia permanente y masiva en Chiapas.<sup>4</sup> Presencia castrense puede implicar el regreso a la tradicional cuota de gobernadores, legisladores y puestos intermedios en el partido oficial y las pocas empresas estatales restantes. Participación directa mayor consideramos que supondría una ampliación de las funciones anteriores con un carácter de más largo plazo y mayor amplitud y jerarquía de cargos y funciones en el gobierno y el Estado.

Militarización y militarismo, en suma, son dos fenómenos que no se presentan necesariamente de forma simultánea ni son sinónimos (Pasquino, 1987: 621-622). Por ejemplo, la militarización económica clásica es propia normalmente de países desarrollados y requiere de un complejo científico y tecnológico especializado, una industria militar considerable y rubros presupuestales importantes; situación del todo ausente en México, aunque sí ha habido un aumento significativo del presupuesto militar, pero no al grado de impactar renglones básicos de la economía, como sucede en potencias donde es enorme el número de personas empleadas por la economía de guerra, muy amplia la inversión en ciencia y tecnología bélica.

No obstante, puede suceder en México una militarización económica "no clásica", que signifique un desproporcionado aumento del presupuesto castrense dentro del presupuesto nacional, excesivas compras externas de armamento e incorporación masiva de efectivos militares. El aspecto político de la militarización dependerá del grado y tipo de presencia, participación e intervención militar en diversos ámbitos del gobierno, de la sociedad política, así como de la sociedad civil, esto es, del conjunto del Estado mexicano.

El militarismo constituye un fenómeno mucho más amplio y estructural que la militarización, pues como afirma Pasquino desde una pers-

<sup>4</sup> Hace poco más de dos décadas la potencialidad interna de las FAM era concebida como la creciente autonomía respecto del uso de diversos técnicos y profesionistas civiles, así como de abastecimiento de productos agrícolas como resultado de contar con nuevos técnicos y profesionistas y granjas militares; al exterior la entendimos como servicios al Estado y al régimen monopartidista frente a situaciones críticas como huelgas en empresas estratégicas (ferrocarriles, telégrafos, electricidad) o a la sociedad frente a terremotos o inundaciones, con base en las nuevas profesiones y oficios.

pectiva histórica general, dicho fenómeno puede incluso permearse a toda la sociedad, impregnar la industria y el arte, dar preeminencia a las fuerzas armadas sobre el gobierno, y a rechazar la cientificidad de toda elección y su racionalidad; asimismo ostenta características de casta, culto y autoridad. El militarismo ha terminado por significar concretamente, concluye Pasquino, el control de los militares sobre los civiles.

El caso del militarismo latinoamericano tiene tres referentes explicativos básicos y generales de acuerdo con diversos análisis: la insuficiencia hegemónica de la clase dirigente, la asistencia y los nexos militares con la Unión Americana y el carácter de la milicia nacional como centro de coerción del Estado. Empero, del nivel de generalidad de los tres referentes se debe descender al análisis concreto de la variable situacional (correlaciones de fuerzas sociales) y la variable de los diversos actores, particularmente de las fuerzas armadas, las cuales tienen cierto grado de autonomía dentro de una coyuntura crítica. Se evitará de tal modo caer en visiones instrumentalistas y simplistas de la milicia, sea como instrumento de un Estado de clase o como incondicional títere de la estrategia norteamericana (López, 1997: 970-975).

Por todo lo expuesto, la forma de ubicar la eventual militarización de México como fenómeno generalizado deberá a futuro considerar las distintas gradaciones de presiones, los papeles desempeñados y las tres variables recién mencionadas, pero desde una perspectiva dinámica y abierta, es decir, sin predeterminación ascendente de funciones castrenses y sin visiones de irreversibilidad del fenómeno militar, tanto del proceso de militarización como del militarismo.

Aunque persisten las controversias acerca de si la sociedad mexicana está o no militarizada o las FAM politizadas y con mayor autonomía, considero que como punto de partida debemos entender por militarización todo aquello que refuerza la tendencia a recurrir a la violencia organizada como una manera de resolver los conflictos sociales y mantener el control social (Pasquino, 1997: 963).

En resumen, se puede observar un aumento de la potencialidad y presencia de las FAM en la vida social y una preocupante tendencia a mezclar las funciones militares y las civiles, lo que abre la puerta a una tendencial participación de carácter institucional y político, donde las variables coyunturales y la de los actores económicos y políticos serán determinantes.

## II. Las FAM: funciones y demandas sociopolíticas recientes

### Misiones sociopolíticas actuales

Existe un consenso generalizado (Benítez, Garduño, Sierra) sobre el carácter de las misiones internas de las FAM: de corte contraguerrillero, antinarcóticos, antidelinuencia y de auxilio y rescate frente a desastres naturales y humanos. Son múltiples los indicadores que pueden usarse para avalar el predominio de tales funciones de control doméstico: desde el despliegue territorial de la mayoría de las zonas y regiones militares, aéreas y navales, pasando por el tipo de armamento y equipo (fusiles y ametralladoras livianas, transporte terrestre, aéreo y naval ligero —camiones y tanquetas, helicópteros y lanchas rápidas—) así como organización (grupos aeromóviles de fuerzas especiales asignados a cada región y zona militar y unidades de reacción rápida), hasta el entrenamiento (cursos antidrogas e inteligencia) y las nuevas escuelas castrenses (de inteligencia y de fuerzas de élite), todo articulado y referido al inicial Programa de Desarrollo del Ejército y la Fuerza Aérea de 1995.

Despliegue militar territorial preferente en el centro y sureste del país, más directrices de organización y funcionamiento de las FAM apuntan hacia el reforzamiento de una misión fundamental: la conservación del orden interior.

Otra atribución constitucional básica (defensa de la soberanía e integridad territorial) ha pasado a segundo plano de acuerdo con la mencionada dislocación territorial de poca cobertura de la frontera norte, así como al supuesto estratégico de que la era de la posguerra fría supone que los Estados Unidos ya no son una amenaza militar a la seguridad territorial mexicana. A lo anterior se suma que la presencia de las FAM también obedece a que ciertas instituciones del Estado son ineficientes o están en crisis, como las encargadas de la seguridad pública y de emergencias naturales o humanas: PGR, policías estatales y judiciales, SEMARNAP, SS, el Sistema Nacional de Protección Civil, entre otras. Sucede así una sobrecarga o saturación de funciones para las FAM en plena transición política con crisis económicas continuas (financiera, comercial y crediticia), inestabilidades políticas esporádicas (Chiapas, narcoactividades diversas en Sinaloa, Chihuahua y Baja California, ajuste de cuentas al interior del PRI) y una empantanada reforma del Estado.

Consecuencias de la renovada presencia militar cualitativa y cuantitativa en operativos contraguerrilleros, antinarcóticos y anticrimen organizado han sido múltiples. Para las FAM (mayor corrupción, desmoralización, pérdida de especialistas, desprestigio público), y para la sociedad (violaciones a los derechos humanos, acciones de amedrentamiento, clima regional de temor), con resultados negativos para ambos, o sea, se afectan la profesionalización militar y el ambiente de la llamada certidumbre democrática.<sup>5</sup>

### **Las demandas corporativas militares**

La fractura del aislamiento relativo de las FAM respecto de la sociedad a través de las acciones recién reseñadas, aunado a la crisis paulatina del régimen de partido hegemónico y a las políticas económicas neoliberales, han provocado una serie de manifestaciones al interior de las FAM. Desde la incorporación de militares retirados a las filas del PRD, pasando por la fugaz existencia del contradictorio Comando Patriótico de Concientización del Pueblo, hasta las permanentes denuncias del encarcelado general José Gallardo. Salen a la luz pública viejos malestares al interior de las FAM.

Discrecionalidad o favoritismo al momento de la promoción de ascensos o asignación de comisiones y sobrehaberés; impartición parcial de la justicia militar y no autonomía de los órganos judiciales frente al alto mando, así como aplicación de un obsoleto Código de Justicia Militar; excesivas medidas y castigos disciplinarios para tiempos de paz; ridículas pensiones para los miles de jubilados militares; impropias obligaciones como policías; supeditación orgánica y presupuestal de la Fuerza Aérea al Ejército; intromisión de éste en facultades propias de la Marina al crear Grupos Aeromóviles Navales de Fuerzas Especiales, entre otras demandas, críticas y controversias que han surgido a la luz pública durante el sexenio de Zedillo.

Paradójicamente, las transformaciones internas reseñadas (organización, entrenamiento) aunadas a la conjunción de demandas corporativas y crisis paulatinas del régimen priísta han llevado a que el conjunto de las reglas no escritas de los nexos cívico-militares con la presidencia y el partido hegemónico se altere de forma creciente e importante, y al parecer irreversible.

<sup>5</sup> Las repercusiones para las FAM son abordadas de manera más detallada en: Piñeyro, 2000.



ble. Para comprender lo anterior se requiere rescatar un poco de historia reciente y ubicar la coyuntura actual y probable de las FAM de cara al inesperado cambio de poder presidencial de un partido opositor y de poder legislativo pluripartidista.

### III. Las FAM y la transición política

#### Presidencia, PRI y FAM: nexos históricos

Algunos analistas hemos señalado que las relaciones cívico-castrenses descansan en una serie de acuerdos implícitos tradicionales entre el poder presidencial y las FAM, los cuales expondremos suscitadamente a continuación.

Históricamente, el presidente ha jugado un doble función: ser el comandante de las FAM y simultáneamente actuar como el líder real del partido gubernamental y de Estado, situación que ha permitido y fomentado que por más de 65 años que se establezcan identidades y lealtades en la milicia que corren al contrario de una transición plural y multipartidista.

Expliquémonos: en el nivel interno la promoción de los diversos altos mandos, así como su remoción, ha dependido de un presidente monopartidista; asimismo, los beneficios salariales, las prestaciones sociales para la tropa y las promociones de rango.<sup>6</sup> La costumbre política señalada alentó que se entendiera que la lealtad al presidente era lealtad al sistema político tal y como era y ha sido por más de medio siglo: un sistema presidencialista y de partido único. Al mismo tiempo, en el nivel externo, los soldados igualaban la imagen del presidente con la nación y a ésta con la del Estado y éste con la del partido dominante. Resultaba así una triada férrea Estado-nación-presidente y por añadidura partido de gobierno.

<sup>6</sup> Por ejemplo, con el presidente Miguel Alemán esta práctica afectó la milicia a tal grado que en su sexenio se decía que era un ejército donde había más generales que tropa; situación reconocida aun por la prensa militar hace casi quince años: "Promoción General: recomendaciones, historias y antecedentes legales". *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*. Enero de 1985. Esta situación que no ha cambiado radicalmente para el México de fin de siglo, según lo expresa el siguiente párrafo: "También es necesario modificar la Ley de Ascensos y Recompensas ya que es notoriamente injusta, para acabar con terribles deficiencias como son el amiguismo y el favoritismo en algo tan sensible y delicado como son los ascensos". General de División (Ret) Luis Garfias Magaña. "Hacia un nuevo ejército para México: propuestas reformadoras", en: *Fórum*, núm. 67, junio de 1998.

Otras costumbres o lecciones políticas para los altos mandos de las FAM se fortalecieron después de la crítica elección presidencial de 1952, donde compitió y fue derrotado el general Miguel Henríquez Guzmán como candidato opositor. Primera lección para los miembros de la alta jerarquía castrense fue que quienes tuvieran aspiraciones políticas viables para puestos burocráticos o de representación popular no tenían otro canal de expresión y ascenso más que el partido oficial y el gobierno. Segunda, los miembros del alto mando no expresarían públicamente sus opiniones sobre problemas nacionales o bien de hacerlo sería para respaldar las declaraciones del presidente en turno o del secretario de Estado respectivo; tercera, la institución como tal quedó semicorporativizada al partido de Estado mediante un grupo militar de enlace con la presidencia y el partido dominante.<sup>7</sup>

A manera de resumen podemos señalar que los canales históricos de control y comunicación civil con los uniformados han sido o son: 1) el grupo de enlace informal con la presidencia y el PRI conformado después de la agitada campaña presidencial de 1952. Grupo que dirigió por muchos años el general Alfonso Corona del Rosal (presidente del PRI, gobernador de Hidalgo, regente de la ciudad capital), y otros milites de alta jerarquía quienes canalizaron diversas peticiones de la milicia por largos años; 2) la Secretaría de Gobernación también constituyó otra forma de control a través del seguimiento sistemático de las acciones y vínculos de los militares con los distintos sectores sociales; 3) asimismo la Sección Segunda (inteligencia militar) del Estado Mayor Presidencial realiza funciones similares. Además existen otros controles corporativos internos propios como: las labores efectuadas por las secciones II asignadas a cada estado mayor de cada zona y región militar, naval y aérea, e igualmente la política de rotación geográfica de mandos y tropas para evitar o reducir contactos (con intereses socio-económicos de cualquier tipo) o simpatías políticas con movimientos sociales regionales.

Según Camp, además de las reglas no escritas para la participación pública de los uniformados, recién explicadas, hay otras que rigen el funcionamiento de las FAM: primera, una vez negociado y asignado el presupuesto

<sup>7</sup> Aunque el régimen político mexicano ha sido catalogado desde siempre como autoritario-presidencialista y monopartidista, o sea, no democrático, el siguiente pasaje es ilustrativo respecto de la importancia de las costumbres y reglas políticas no escritas para las FAM "A final de cuentas el control civil se basa en una serie de ideas, instituciones y conductas que han sido desarrolladas a lo largo del tiempo en las sociedades democráticas" (Kohn, 1997: 150).

se da una autonomía total en su uso para permitir, por ejemplo, realizar trabajos extras a oficiales y designar a sus líderes a través de las promociones de grado; segunda, el presidente en turno reconoce públicamente la importancia institucional de la milicia para la vida política; tercera, los militares realizan actividades como el resguardo electoral, a fin de apoyar el liderazgo civil, aun en caso de fraudes electorales obvios, y en el límite, aceptan ser enviados a reprimir la disidencia estudiantil o sindical frente a situaciones de alto conflicto. Estas labores coercitivas, a decir de Camp, no son del agrado de los uniformados y ofrecen cierta resistencia creciente.

Afirma Camp que, a cambio de la aceptación del liderazgo civil de tales reglas no escritas, los uniformados: 1) no exigen grandes aumentos presupuestales; 2) aceptan un número reducido de efectivos militares y armamento de poca sofisticación tecnológica; y 3) están dispuestos a realizar funciones policíacas internas más que a concentrarse en las externas o de defensa (Camp, 1993).

Todas las reglas mencionadas por Camp hoy por hoy se han modificado, entraron en crisis o fueron cuestionadas. Solamente hasta ahora una no ha cambiado: la lealtad incondicional del alto mando a las iniciativas económicas, políticas y militares del hasta este momento presidente Zedillo.

También, después de la crítica coyuntura electoral presidencial de 1952, el trato castrense futuro con Norteamérica quedó delineado: el material bélico sería adquirido en compra y no en calidad de préstamo o donación y las adquisiciones y el entrenamiento dependerían de las necesidades internas de reorganización de la milicia y no de presiones y ofertas norteamericanas para vender equipo sobrante o de desecho de guerras pasadas, como la Segunda Guerra Mundial y la de Corea y después la de Vietnam.

El Estado mexicano se reservó, de tal forma, el monopolio del funcionamiento, organización y activación de las FAM, sustrayéndolas así de injerencias externas.

En síntesis, las pautas de conducta militar externas (con Estados Unidos) e internas (con el poder presidencial y el PRI) empezaron a cambiar a inicios de la década de los ochenta y sobre todo de los noventa, con las diversas crisis políticas y económicas (que significaron aumento presupuestal y de efectivos así como de funciones diversas) y el ambiente internacional generado por la posguerra fría.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Las relaciones cívico-militares muestran síntomas de cambio como las siguientes: la semicorporativización de las FAM al PRI como partido de gobierno, de alguna medida ha sido cuestionada tanto en las elecciones presidenciales de 1988, cuando se mencionó de forma

Ahora bien, los recientes cambios al interior de las FAM, dado el alto grado de conflictividad descrita, son otra fuente potencial de alteración del nexo cívico-militar en México, según plantea Camp a mediados de 1999, después de analizar las posibles repercusiones del Plan de Desarrollo del Ejército y la Fuerza Aérea de 1995. Una primera mutación ubicada por Camp es el proceso de descentralización del mando hacia los comandantes de región y zona militar, para que puedan adecuar el adiestramiento y movilización de tropas a las condiciones geográficas y sociales del área, así como para decidir funciones administrativas y de abastecimiento; novedad que implica una autonomía relativa frente al alto mando de la ciudad capital, lo cual significa que “unos soldados mejor entrenados y con mayor autonomía de acción fortalecen la diversidad dentro de las FAM. En tiempos de inestabilidad política la diversidad puede potencialmente ser una amenaza mayor al control civil” (Camp, 1999: 10).

Un segundo aspecto de la modernización militar es el aumento del nivel técnico y cultural de los oficiales, a través de requisitos de mayor escolaridad para ingresar las diferentes escuelas militares, y la actualización de conocimientos dentro del sistema educativo castrense, así como en el sistema educativo civil y mediante cursos en el extranjero. Todo esto (entre otras cuestiones: reducción de reclutamiento entre sectores trabajadores), afirma Camp, tiende a ampliar el horizonte de los uniformados sobre aspectos políticos y sociales no militares y a nivelar las diferencias educativas con la parte burocrática civil, dando así a los hombres

insistente que un buen número de soldados votaron por el PRD así como en las elecciones federales de 1994. Por ejemplo, resulta significativo que en este año una exposición militar pública apareciera una revista militar dedicada a explicar “Lo que piensa el PRD del ejército mexicano”, obvia intención de sectores del alto mando de restar votos de la tropa y oficialidad para el partido político aludido. De igual relevancia resulta la autonomía creciente para opinar sobre problemas nacionales, así sea de forma indirecta o bien de forma abierta, en defensa de la institución castrense frente a acusaciones reales o infundadas de violación a los derechos humanos, rumores de golpes de Estado, de deslinde frente al partido de gobierno e incluso de crítica al expresidente Salinas: “se equivocó al usar al ejército en Chiapas”, asentó el general y diputado priista Jesús Esquinca. (Javier Ibarrola. “Fuerzas Armadas. La economía y el ejército”. *El Financiero*, 9 de junio de 1994). Aquí se reproduce un documento militar confidencial donde se cuestiona la política económica de Salinas y se proponen diez puntos vitales para redefinir el futuro del país con contenidos más sociales (salud, vivienda, educación, agro) que económicos como son la atención a la banca y el comercio. Esta columna “Fuerzas Armadas” ha sido un especie de vocero oficioso de Defensa Nacional para expresar distintos puntos de vista sobre problemas nacionales (pobreza, crisis económica) o circunstanciales como narcocorrupción, magnicidios, secuestros.

de uniforme más confianza sobre temas no militares, exponiéndolos además a influencias externas de habilidades técnicas y valores. El contacto entre civiles y futuros oficiales “agranda el puente entre el liderazgo civil y el militar, un lazo tradicionalmente estrecho y limitado”, concluye Camp.

La iniciativa modernizadora de actualizar y ampliar el sistema de inteligencia castrense, agrega Camp, proporciona a las FAM cierta capacidad de autonomía para hacer recomendaciones propias durante las reuniones conjuntas de civiles y militares y en el gabinete de seguridad nacional. Nuestro autor apunta que la renovación de las FAM incluye una política de comunicación social con los medios informativos más activa y autónoma, a diferencia del pasado. Destaca Camp que el documento modernizador de las FAM insiste en que deben contribuir al desarrollo social de forma más amplia y permanente para mejorar su imagen pública y dar una respuesta no militar a problemas políticos.

Ahora bien, la mayoría de las iniciativas de transformación de las FAM planteadas a mediados de 1995, sin duda a fines del 2000 se han llevado a la práctica en el plano organizativo, educativo, logístico y de inteligencia. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, son avances cuyos resultados se verán a mediano plazo y por lo tanto consideramos que podrán o no incidir en el tipo de relaciones cívico-militares futuras.<sup>9</sup> Así por ejemplo, las propuestas de acciones de labor social y de desarrollo social han sido geográficamente restringidas o se han desplegado frente a casos de emergencia debido a catástrofes naturales y humanas. Asimismo, la comunicación social con los medios masivos de información ha sido más bien tradicional y no ha significado rasgos de autonomía militar frente al poder civil que tienda a perfilar una imagen propia como institución del Estado donde se resalten de forma sistemática las contribuciones al desarrollo económico o a la seguridad pública. Empero, las ocasionales operaciones de rescate de las FAM sí han contribuido a mejorar su imagen entre la población civil.

<sup>9</sup> A futuro conviene repensar el siguiente consejo analítico general para ubicar los nexos cívicos militares de México: “La mejor forma de entender el control civil así como para medir y evaluar su efectividad consiste en sopesar la influencia relativa que los civiles y militares tienen en decisiones de Estado con respecto a la guerra, la seguridad interna, la defensa exterior y asuntos militares” (Kohn, 1997: 155).

Lo más importante, sin embargo, para modificar a futuro los nexos cívico-castrenses, (hoy de clara supeditación de las FAM al poder civil presidencial) es, como apunta correctamente Camp: “la disminución de la legitimidad del PRI y la subsecuente pérdida de legitimidad tanto de la Presidencia, clave del presente modelo, como del sistema político. Por último, la importancia de los militares en la seguridad nacional se ha incrementado dado que la agenda de seguridad nacional ha cambiado de preocupaciones externas a internas tanto teórica (respecto de la planeación estratégica) como prácticamente en términos de los sucesos actuales” (Camp, 1999: 17).

Después de las elecciones del año 2000 donde triunfó Fox como candidato a la presidencia de la república, a no dudar el PRI-gobierno han perdido credibilidad, pero el sistema político como tal sigue a la espera de refundaciones substanciales del mismo y del Estado del cual son parte fundamental las FAM.

### **Las FAM y la futura estabilidad política**

Los cambios potenciales del nexo cívico-castrense recién bosquejados fueron apuntados por Camp poco antes del triunfo de Fox a la presidencia del país. Hoy, de cara a la transición presidencial y legislativa, se pueden vislumbrar posibles reacomodos mayores de tal nexo. Un elemento clave a destacar es la designación que Fox haga de los secretarios de Defensa y Marina, guiada por aquel general o almirante que garantice el funcionamiento y cohesión de las FAM y sobre todo la lealtad al nuevo poder presidencial y al conjunto del sistema político.<sup>10</sup>

Los sucesores en las secretarías aludidas pueden provenir de las siguientes cinco fuentes. Primera, del mundo civil, posibilidad descartada por diversos indicios y señales como: no hay personal civil competente y sensible para dirigir las FAM, se rompería con una vieja costumbre política.<sup>11</sup> Segunda fuente posible provendría de un general de división o al-

<sup>10</sup> Un libro colectivo sobre las FAM presenta 46 recomendaciones para reformas constitucionales dirigidas a los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial y a la Comisión de los Derechos Humanos. (*Global Exchange*, 2000: 245-248)

<sup>11</sup> Los pros y contras de un funcionario civil al frente de la Secretaría de la Defensa Nacional así como de la reforma militar son proporcionados por Luis Garfías Magaña, “¿Un civil o un militar para la SEDENA?”. *Fórum*, núm. 90, junio del 2000, p. 22; y José Martínez. “Ejército en transición: pugnas internas y relevo generacional”. *La Crisis*, núm. 105, julio del 2000, p. 25.

mirante en retiro. Tercera posibilidad, podría ser un divisionario o almirante perteneciente al grupo de colaboradores de los actuales secretarios de Estado. Otra probabilidad consistiría en un miembro del actual generalato o almirantazgo del todo ajeno al vigente mando superior de Defensa y Marina. Cuarta circunstancia: podría provenir de un divisionario o almirante recién ascendidos en la promoción general del 20 de noviembre del 2000, opción que requeriría del visto bueno de Zedillo y de la ratificación del Senado de la República; ratificación o no de algunos candidatos castrenses, sería una magnífica oportunidad para mostrar autonomía real frente al poder presidencial saliente y al entrante, hoy que se presume de la vigencia de una verdadera división de poderes republicanos.

A partir de quienes quedasen a cargo de las carteras de Defensa Nacional y Marina, se podría perfilar las mayores o menores líneas de continuidad o ruptura respecto de los anteriores secretarios. Es decir, se reformularían y acotarían las funciones antinarcóticos y anticriminales a corto o mediano plazo, se harían las reformas estructurales contenidas en las variadas demandas públicas (transparencia del uso del presupuesto —especialmente asignación de sobrehaberes y aumento de pensiones, promociones de ascensos y recompensas, concesiones de compras de equipo y construcción de instalaciones y viviendas— impartición de justicia y actualización del código de justicia militar y otros reglamentos disciplinarios), o bien seguiría más de lo mismo: ineficiencia operativa, arbitrariedades de camarillas, discrecionalidad absoluta en el funcionamiento, organización y activación interna de las FAM. Autonomía total frente al poder legislativo respecto de los asuntos nombrados, así como las operaciones y funciones sociopolíticas y los contactos y asistencia militar con el extranjero, especialmente con los Estados Unidos.

De suceder lo anterior, la reforma democrática del Estado no pasaría por las FAM. Se reforzarían los lazos cívico-militares tradicionales: supe-ditación absoluta al presidente Fox y total autonomía castrense interna.

Dadas diversas circunstancias como: la extendida conflictividad social (real y potencial, política y criminal, legal y armada); el futuro reacomodo de los grupos de poder económicos y políticos, que serán desplazados por el nuevo gobierno nacional; la acumulación de las más diversas demandas sociales insatisfechas; la generación de cinco y medio millones de nuevos pobres durante el zedillato y el muy posible mantenimiento del modelo económico neoliberal por un lado, y por otro, el

mantenimiento “a toda costa” del carácter estratégico de México para los Estados Unidos de la posguerra fría, vía la conservación del *statu quo* con retoques cosméticos (gasto social descentralizado pero menor, mayor discusión legislativa pero al final acuerdos funcionales, mayor participación ciudadana pero controlada, más empleo pero iguales minisalarios reales),<sup>12</sup> complicaría aún más el panorama futuro de la transición política de la nación y de la reforma del Estado mexicanos.

El predominio de tendencias a soluciones de fuerza frente a conflictos políticos generados por la profundización del neoliberalismo económico abren la puerta para que se extienda la militarización de México, lo cual conllevará, sin duda, a una superior autonomía castrense. Los resultados serán por demás contradictorios: unas FAM fortalecidas (a la vez debilitadas), un Estado endeble de legitimidad y una empobrecida nación enajenada frente al Estado y gobierno nacionales. Si la secuencia avanza, las puertas del militarismo quedarían abiertas de par en par, o bien la descomposición social aparecería como otro freno a la transición política y a la reforma democrática del Estado (Piñeyro, 2000).

Puesto con otras palabras, hacia adentro: “los cambios operados en la estructura de las FAM no pueden depender del surgimiento de movimientos sociales al estilo EZLN [...] El ejército no puede ser reactivo sino actor activo de lo social.” Y hacia afuera “si las FAM no integran a sus líneas de acción un concepto actual de soberanía, corren el riesgo de no reconocer las nuevas amenazas externas presentes y de jugar al triste papel de convertirse en una fuerza de estabilización interna, semejante a la que cubrieron los ejércitos coloniales en su tiempo, o también, a identificarse con un papel propio del aparato policiaco” (Garduño, 2000: 83).

De predominar la lógica y tendencia anteriores, el círculo de la seguridad hemisférica norteamericana de posguerra fría se cerraría, es decir, además de las funciones estabilizadoras y policíacas aludidas, las FAM y el resto de las milicias latinoamericanas desempeñarían otras misiones de cara al siglo XXI como son: “operaciones de apoyo doméstico, protección del medio ambiente, administración de las fronteras, operaciones humanitarias, operaciones convencionales de los intereses de soberanía (*sic*) y operaciones regionales contra el narcotráfico”,<sup>13</sup> según la concepción

<sup>12</sup> Alejandro Nadal. “Nuevo gobierno, viejo programa” en: *La Jornada*, 18 de octubre del 2000, p. 25.

<sup>13</sup> Carlos Montemayor. “La seguridad hemisférica” en: *La Jornada*, 25 de octubre del 2000, p. 7.



planteada desde 1995 por el general Mc Caffrey, entonces jefe del Comando Sur y hoy zar antidrogas norteamericano.

De suceder así las cosas, de cerrarse el círculo estratégico, podemos imaginar hacia dónde se encaminaría la reforma castrense de las FAM: aumentar la capacidad para roles de contención y policiacos internos y misiones externas complementarias a los intereses de los Estados Unidos.

Entonces, una misión constitucional clave de las FAM debería abrogarse (la defensa externa), pero también es muy probable que con el tiempo las mismas FAM desaparecieran. No debemos olvidar que el general Mc Caffrey se opuso rotundamente a que la milicia norteamericana se involucrara en la guerra antinarcoóticos, dado el enorme poder corruptor y disgregador del narcotráfico; guerra que, tendenciosa y tramposamente, sí se considera válida para las FAM y la mayoría de las milicias del continente latinoamericano.

## Bibliografía

- Andersen, Martin Edwin. "Civil-Military Relations and Internal Security in Mexico: The Undone Reform", en: Riordan Roett, *The Challenge of Institutional Reform in Mexico*, pp. 220-245, Lynne Rienner Publisher, Boulder, 1995.
- Benítez Manaut, Raúl. "Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo", en: *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 15, núm. 1, enero-marzo del 2000, pp. 20-45.
- Camp, Roderic Ai. "México", en: C. Danopoulos y C. Watson (eds.), *The Political Role of the Military: an International Handbook*, pp. 286-310, Westport, Greenwood Press, 1993.
- . *Militarizing Mexico: where is the officer corps going?*, Policy Paper on the Americas, vol. 10, Center for International Strategic Studies, Washington D.C., 1999.
- Garduño, Guillermo. "La transición organizacional de las fuerzas armadas al nuevo milenio" en: Global Exchange/CIEPAC/CENCOS, *Siempre cerca, siempre lejos: Las fuerzas armadas en México*, México, 2000.
- Global Exchange/CIEPAC/CENCOS. *Siempre cerca, siempre lejos: Las fuerzas armadas en México*, México, 2000.

- Kohn, Richard. "How democracies control the military", en: *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 4, octubre de 1997, pp. 143-156.
- López, Ernesto. "El militarismo latinoamericano", en: N. Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, pp. 971-975, México, Siglo XXI, 1997.
- Pasquino, Gianfranco. "Militarismo", en: *ibid*, pp. 962-970.
- Piñeyro, José Luis. "Ejército Mexicano y transición política en México: las relaciones cívico-militares y el PRI", en: *Le Monde diplomatique*, México, febrero- marzo de 1999, pp. 5-7.
- . *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, México, UNAM-UAP, 1986.
- . "Fuerzas Armadas y transición política en México", en: D. Salinas (coord.), *Problemas y Perspectivas de la Democracia en América Latina*, pp. 357-388, México, Triana-UIA-ALAS, 1999.
- . "Gobernabilidad democrática y fuerzas armadas en México: avances y límites", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Gobernabilidad y procesos políticos en América Latina", FLACSO Chile-UIA-ALAS, México, 2000.
- Sierra, Jorge Luis. "El gasto militar", en: Global Exchange/CIEPAC/CENCOS, *op. cit.* 2000, pp. 57-72.