

Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito

Nacidas al calor de la revolución de 1910, las Fuerzas Armadas de México se diferencian de las de otros países de la región por su composición popular y su tradicional subordinación al poder político. Eso, al menos, es lo que sostiene el mito. Si se mira con más atención, se descubre que los militares mexicanos han expandido sus funciones a la lucha contra el narcotráfico y otras cuestiones de seguridad interna, lo cual los expone a la corrupción y les impide desarrollar adecuadamente su misión fundamental de defensa nacional. A esto se suman una serie de problemas de gestión, la burocracia derivada de un pésimo diseño institucional y el desmanejo presupuestario, que demuestran que las Fuerzas Armadas en realidad se encuentran bastante lejos del mito que supieron construir.

MARCOS PABLO MOLOEZNİK

■ Introducción

Para comprender la política de defensa y el instrumento militar de México, conviene partir del reconocimiento de que no existen modelos «químicamente puros», adaptables a cualquier circunstancia y lugar. El origen y la evolución histórica de las instituciones armadas, la situación y modalidad del sistema político que las gobierna, la capacidad de generación y distribución de riqueza de la sociedad, el proyecto de nación, el contexto internacional,

Marcos Pablo Moloeznik: profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara e investigador nacional del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt).

Palabras claves: defensa, subordinación, narcotráfico, seguridad interna, Fuerzas Armadas, México.

los intereses nacionales, la concepción de la seguridad nacional y la percepción de las amenazas, así como las hipótesis de conflicto, moldean un determinado patrón militar.

En el caso mexicano, la atipicidad de sus Fuerzas Armadas va más allá de su génesis, su composición y su tradicional subordinación al sistema político. La naturaleza de sus misiones también marca una diferencia con otros países de América Latina. A lo largo de su corta historia institucional de poco más de nueve décadas, el aparato militar de México se ha orientado al enfrentamiento de amenazas y problemas de carácter interno. La descomposición de los cuerpos de seguridad pública y de justicia ha generado una expansión de las Fuerzas Armadas que, paradójicamente, alcanza su máxima expresión desde 2000, con el primer gobierno de era pos-priísta¹.

■ La atipicidad

La historia latinoamericana se encuentra signada por la inestabilidad política y los gobiernos militares surgidos de golpes de Estado. En contraste, la estabilidad institucional y la subordinación de sus Fuerzas Armadas hacen de México un caso especial. Esta atipicidad tiene dos caras: la positiva, evidenciada en la subordinación de los militares y su lealtad al sistema político, y la negativa, traducida en el precio que el poder político, y en especial la sociedad mexicana, han tenido que pagar para garantizar esa lealtad.

A la hora de analizar la atipicidad de los militares mexicanos, no se debe soslayar su origen nacional y popular. Ellos son producto de la Revolución Mexicana, que comenzó en 1910 con el levantamiento armado y las rebeliones contra la dictadura de Porfirio Díaz y finalizó luego de la Guerra Cristera (1926-1929), en la que el gobierno central se enfrentó a grupos religiosos que se oponían a la separación Iglesia-Estado. Al final de este conflicto se creó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que más tarde se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por impulso de Plutarco Elías Calles, con lo que se logró unificar a las diferentes facciones o grupos que participaron en la revolución².

1. Ver M.P. Moloeznik: «La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas» en *Fuerzas Armadas y Sociedad* año 19 N° 1, 1-6/2005, p. 170, disponible en <www.fasoc.cl>.

2. M.P. Moloeznik: «La revolución mexicana y la génesis de los principios de la política exterior mexicana» en *Praesidium. Interdisciplinary Journal of Latin American and Cross Cultural Studies* vol. III, 2006, pp. 39-54.

Las Fuerzas Armadas mexicanas son hijas de la revolución, y tanto su ideología como su composición marcan una diferencia con el carácter elitista de otros cuerpos armados de América Latina ■

El 19 de febrero de 1913, la xxii Legislatura del Estado de Coahuila creó el denominado Ejército Constitucionalista³. De esa manera, las flamantes Fuerzas Armadas participaron directamente en la revolución y, más adelante, en la represión del alzamiento cristero. Esto significa que, desde sus mismos orígenes, los militares se involucraron en acciones internas. Las Fuerzas Armadas mexicanas son, entonces, hijas de la revolución, y tanto su ideología (que se corresponde con la idea de institucionalización de la revolución) como su composición (la mayoría de sus integrantes eran campesinos y ciudadanos provenientes de las clases populares) marcan una diferencia con el carácter elitista de otros cuerpos armados de América Latina.

Pero el origen es solo uno de los rasgos que definen la atipicidad de los militares mexicanos. Su tradicional subordinación al poder político ha impedido los desvíos extraconstitucionales, los golpes de Estado y el establecimiento de gobiernos de facto. En 2000, la llegada al poder de un partido diferente del PRI, tras el triunfo de Vicente Fox, puso de relieve la institucionalidad de las Fuerzas Armadas mexicanas. La alternancia política superó su prueba de fuego.

El tercer aspecto que confirma el carácter especial de las Fuerzas Armadas en México es el bajo nivel de gasto militar, si se lo compara con sus pares del hemisferio. Históricamente, México es uno de los países que menos recursos destina al área de defensa. Así, por ejemplo, en 2006 el gasto en defensa fue de apenas 0,44% del PIB⁴.

Teniendo en cuenta estos datos, no debería llamar la atención el atractivo que ejerce el modelo militar mexicano. Alain Rouquié destaca la «preeminencia del partido sobre el ejército» y el hecho de que «las fuerzas armadas modernas y profesionales no son más que un sector de la burocracia estatal». Para este autor, «hay pocos ejércitos tan modestos en el continente», lo cual «revela a las claras que la institución militar mexicana es relativamente débil»⁵. Otros autores, como Carlos Moneta, coinciden con esta opinión:

3. Jorge Alberto Lozoya: *El Ejército Mexicano (1911-1965)*, 3ª edición, El Colegio de México, México, 1984, pp. 40-58.

4. «México» en Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal): *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*, 2007, p. 219, en <<http://atlas.resdal.org>>.

5. A. Rouquié: *El Estado militar en América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1984; en particular, «Autoritarismo civil y desmilitarización de la vida política en México», pp. 227-228.

Se mantuvo a las fuerzas con un número reducido de efectivos y con un relativamente bajo nivel profesional. El presupuesto a ellas asignado fue uno de los más pequeños de América Latina (...) Varios instrumentos, orientados a satisfacer sus demandas económicas, fueron utilizados por el PRI para asegurarse la subordinación de las FFAA. [Más tarde] se modifica la estrategia del poder político (...) se busca ahora elevar el nivel de profesionalización (...) haciendo participar a las fuerzas en tareas que estén vinculadas con el desarrollo económico y que posean sentido social (ej.: lucha contra el narcotráfico).⁶

Pero este proceso, reconocido por diferentes analistas, no fue –ni es– gratuito, como se intenta demostrar a continuación.

■ Los costos

Para garantizar la no intervención de los militares, el sistema político mexicano ha tenido que otorgarles una serie de concesiones, comenzando por el control y la autonomía del propio sistema de defensa. Esto explica la confusión entre la dimensión política y la técnica que presenta el sistema de defensa mexicano y ha hecho que los militares se hayan convertido en arquitectos de su propio destino, a la luz del monopolio *–de jure y de facto–* que ejercen en la materia.

Al analizar el área de defensa, lo primero que llama la atención es la coexistencia de dos ministerios: la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar)⁷, cuyos titulares son militares en actividad: general de división de arma diplomado de Estado Mayor y almirante del cuerpo general diplomado de Estado Mayor, respectivamente. La primera controla al Ejército y la Fuerza Aérea, mientras que la segunda a la Armada de Guerra, aunque vale la pena destacar que, en México, la mal llamada Fuerza Aérea constituye en realidad la quinta arma del Ejército, junto a la infantería, la caballería, la artillería y los ingenieros. A diferencia de lo que ocurre en otros países, se la considera un componente aéreo del Ejército, por lo que carece de autonomía y se encuentra subordinada a este último.

6. C.J. Moneta: «Fuerzas Armadas y gobierno constitucional después de Malvinas: hacia una nueva relación cívico-militar» en C.J. Moneta, Ernesto López y Aníbal Romero: *La reforma militar*, Legasa, Buenos Aires, 1985; en especial, «La experiencia latinoamericana: México», pp. 75-76.

7. Hasta el 31 de diciembre de 1939 existía una sola Secretaría, que integraba al Ejército y a la Marina de Guerra. A partir de esa fecha, se separó la Armada, que se convirtió en un Departamento, que fue elevado a la categoría de Secretaría por decreto del 31 de diciembre de 1940.

Este diseño dificulta la integración y la elaboración de una doctrina conjunta de las Fuerzas Armadas. No existe un Estado Mayor o un comando conjunto, se realizan escasas operaciones de adiestramiento o ejercicios en común y no se ha avanzado en una logística organizada y conducida con un criterio unificado.

Pero la falta de coordinación es solo uno de los costos que ha tenido que pagar México a cambio de la subordinación militar. El precio de la lealtad se revela sobre todo en el alto grado de autonomía castrense, que se refleja en el goce de ciertas prerrogativas, entre las que se destaca la expansión de su rol en el mantenimiento de la ley y el orden interno. También en el hecho de que los militares mantengan el monopolio del planeamiento sectorial, gocen de autonomía en la administración de sus recursos y en el ejercicio del gasto militar y participen de diversos organismos, tales como el Consejo de Seguridad Nacional, instancia deliberativa de coordinación de acciones orientadas a preservar la seguridad nacional; el Consejo Nacional de Seguridad Pública, máximo órgano de decisión en la materia; y el Gabinete de Seguridad Pública, responsable del diseño, la ejecución y la evaluación de la política criminal del gobierno central.

Aunque el Senado tiene constitucionalmente la potestad de aprobar o rechazar el pliego de ascensos a los grados de coronel y capitán de navío, generales y almirantes, hasta el momento no ha habido un solo caso en el cual se haya rechazado la promoción de un oficial ■

Adicionalmente, ante la ausencia de una tradición legislativa en asuntos de defensa, el Congreso se limita a aprobar o desaprobar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. Las Fuerzas Armadas casi nunca proveen información detallada a los legisladores, ni estos la demandan, por lo que no se ejerce una supervisión parlamentaria. Finalmente, hay que señalar la discrecionalidad en

la promoción de oficiales superiores: aunque el Senado tiene constitucionalmente la potestad de aprobar o rechazar el pliego de ascensos a los grados de coronel y capitán de navío, generales y almirantes, hasta el momento no ha habido un solo caso en el cual se haya rechazado la promoción de un oficial.

Pero lo central, como ya se señaló, es que los militares asumen una multiplicidad de misiones y funciones, enumeradas por su programa operativo de este modo:

Las Fuerzas Armadas, dentro del estricto cumplimiento de sus misiones generales, contribuyen con las autoridades civiles responsables, en la atención de las grandes tareas nacionales para enfrentar con oportunidad y eficiencia al narcotráfico, al crimen organizado, a los desastres naturales, el deterioro ambiental, así como apoyar a las fuerzas de seguridad pública y aportar su contingente para garantizar los sistemas estratégicos del país y en obras sociales para mejorar las condiciones de las poblaciones marginadas.⁸

Las grandes amenazas a la seguridad nacional identificadas por el sistema político se ubican en el frente interno. La misión principal de los militares mexicanos es, por lo tanto, el combate contra el narcotráfico y la inseguridad pública. Esto explica, al menos en parte, el desarrollo de un formidable subsistema de inteligencia militar interno, controlado por la Sección Segunda de Inteligencia. Seis décadas antes de la primera reunión de los ministros de Defensa de las Américas en Williamsburg, Virginia, donde se recomendó incluir la lucha contra el narcotráfico como parte de las misiones militares, el Ejército mexicano ya estaba empeñado en el combate contra este flagelo.

Además del narcotráfico, las Fuerzas Armadas participan en otras funciones que corresponden a la seguridad pública: la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que las tres fuerzas «pueden participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio de las autoridades civiles»⁹. Adicionalmente, por lo menos desde 1986 se encuentran integradas al sistema nacional de protección civil, lo cual probablemente ha contribuido a desarrollar una imagen positiva y confiable del rol de los militares en la sociedad¹⁰.

Todas estas funciones implican una sobrecarga de responsabilidades que descansa, principalmente, en las espaldas del Ejército. La multiplicidad de misiones y funciones van desde la custodia de la seguridad física del presidente hasta el desempeño de acciones de carácter policial y parapolicial y la atención a situaciones de desastres naturales y sociales. Esto, desde luego, implica descuidar tareas prioritarias, como la seguridad de las instalaciones vitales del Estado y la contrainsurgencia o el enfrentamiento de movimientos armados.

8. Sedena: «Programa de Operación y Desarrollo de la Secretaría de la Defensa Nacional 2001-2006» en *Dónde estamos*, México, 2001, p. 3. V.t. Secretaría de la Defensa Nacional: «Organización de la SDN», 2005, en <www.sedena.gob.mx>, así como Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Artículo 1º, en *Diario Oficial de la Federación*, México, 26/12/1986.

9. Suprema Corte de Justicia de la Nación: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, México, marzo de 1996.

10. Sección 5 del Estado Mayor de la Defensa Nacional: «Antecedentes del Plan DN-III-E» en *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* época III año 92, 11/1998, México, p. 3. El Sistema Nacional de Protección Civil se crea el 6 de mayo de 1986 y tiene como antecedente los sismos ocurridos en México el 19 y 20 de septiembre de 1985, y ante la necesidad de contar con un sistema integral que permitiera enfrentar eficientemente las situaciones de emergencia y desastres naturales.

Justamente por tener que dedicarse a misiones subsidiarias, el Ejército fracasó en la prevención de los actos de sabotaje de 2007, cuando se puso al desnudo la vulnerabilidad de las instalaciones y los gasoductos de Petróleos Mexicanos ■

No es necesario ser un experto para darse cuenta de que, justamente por tener que dedicarse a misiones subsidiarias, el Ejército fracasó en la prevención de los actos de sabotaje del 5 y 10 de julio y del 10 de septiembre de 2007, cuando se puso al desnudo la vulnerabilidad de las instalaciones y los gasoductos de Petróleos Mexicanos (Pemex). Estos atentados fueron reivindicados por el Ejército Popular Revolucionario (EPR), un movimiento insurgente formado el 28 de junio de 1996, en el primer aniversario del asesinato de 17 campesinos a manos de la policía en Aguas Blancas, en el estado de Guerrero. El EPR dio un salto cualitativo, ya que antes de esta secuencia de atentados se había limitado a efectuar ataques esporádicos contra estaciones de policía en Guerrero y en Oaxaca. La Sección Segunda de Inteligencia de la Sedena fue incapaz de anticipar y neutralizar las intenciones del EPR.

El amplio menú de misiones y funciones que se confiaba al Ejército obligó a incrementar el número de efectivos, de 168.773 en 1994 a 196.767 en 2007. Esto es resultado de la combinación entre las nuevas funciones y el hecho de que se conserve la doctrina de guerra territorial, que hace que las Fuerzas Armadas, en especial su componente terrestre, se encuentren desplegadas para cubrir prácticamente toda la geografía nacional. Luego de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), la doctrina se actualizó, aunque sin perder su esencia.

En rigor de verdad, las Fuerzas Armadas mexicanas no cuentan con la estructura, la organización ni la capacidad suficiente para cumplir con la misión clásica de defensa exterior de la federación (defensa nacional, preservación de la soberanía e integridad territorial). Esa amenaza, de hecho, ni siquiera es considerada en el escenario estratégico nacional, a la luz de la posición relativa de México y las asimetrías con sus vecinos: el enorme poder de Estados Unidos y el tamaño reducido de los países centroamericanos.

En síntesis, el instrumento militar mexicano tiene que hacer frente a un gran número de misiones y funciones que lo colocan en un primer plano en la arena política y le otorgan un protagonismo mayor que en el pasado. La pregunta es si esta nueva situación modifica la opinión que sobre el Ejército tiene el ciudadano medio. Tal vez no, pero en ese caso es necesario aclarar los mitos que la sostienen.

■ El mito

Actualmente, en el imaginario colectivo mexicano, las Fuerzas Armadas cuentan con una amplia aceptación. Según los datos de las encuestas más confiables, la imagen positiva de los militares oscila entre 60% y 70% en los últimos años¹¹. De acuerdo con el mismo sondeo de opinión, 70% de las personas entrevistadas opina que el titular de la Sedena debe ser un militar, frente a tan solo 17% a favor de un civil. Por otra parte, 78% asegura que los militares «no le inspiran temor», aunque, en contraste, 51% no recomendaría abrazar la carrera militar como profesión. La sociedad mexicana conserva un marcado aprecio por sus militares, a los que asocia con valores como disciplina y orden (86,5%). La ampliación de sus funciones también recibe un amplio apoyo. Un porcentaje alto (45%) considera que las misiones prioritarias de las Fuerzas Armadas deberían ser la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico antes que la defensa de la soberanía (16%).

Además de la buena imagen, ha logrado sobrevivir la sensación de un Ejército popular, lo cual es desmentido por una realidad institucional que reproduce en su seno abismales diferencias sociales. Existen en México dos ejércitos: el de los privilegiados (una minoría encarnada en los mandos superiores, cuyos salarios superan los 6.000 dólares mensuales), que ejercen el comando de las Fuerzas Armadas, comprometen a la institución en misiones y funciones de naturaleza policial y defienden su autonomía, prerrogativas y privilegios, y el de la masa (personal de tropa y subalterno), cuyo ingreso mensual, aun luego del reciente aumento otorgado por el presidente, es de apenas 5.200 pesos por mes (poco menos de 500 dólares). En México, el Ejército es «el pueblo mismo en uniforme»¹², al menos en el sentido de que comparte las abismales diferencias y contrastes que caracterizan a la sociedad en su conjunto.

Otra disparidad, además de la que diferencia a la tropa de los mandos superiores, es la que existe entre militares activos y retirados. Para un reconocido historiador militar que aboga por el mejoramiento de la situación del personal en retiro, «se da el caso curioso de que existen dos ejércitos: el activo, en donde los generales brigadieres reciben un sueldo de \$ 99.000, los de brigada

11. Ipsos/Bimsa: «Encuesta Nacional en Vivienda: Imagen del Ejército», México, fecha de levantamiento: del 26 de abril al 1° de mayo de 2007. Erubiel Tirado, a cargo de su diseño, proporcionó la base de datos. Cabe señalar que, para la mayoría de la población mexicana, el término «Ejército» suele ser utilizado como sinónimo de Fuerzas Armadas.

12. Discurso del Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos con motivo del Día del Ejército, México, 19 de febrero de 2007, en <www.sedena.gob.mx/index.php?id_art=862>, fecha de consulta: 2/1/2008.

\$ 130.000 y los de división \$ 160.000 [de 9.000 a 15.000 dólares, aproximadamente], y así por el estilo; un mayor en activo recibe más que un general de división retirado; y el de los retirados, donde algunos que se retiraron hace varios años perciben unas pensiones bajísimas»¹³. Lo que ocurre es que los ingresos del personal retirado se fijan exclusivamente en base al salario básico (percepciones nominales) del militar en actividad, sin tomar en cuenta adicionales tales como el sobrehaber establecido de acuerdo con el destino de prestación de servicios, así como las compensaciones de conformidad con la situación particular de cada militar (jerarquía, cargo específico que desempeña, antigüedad y nivel de estudios).

Siguiendo con los análisis de los mitos acerca de los militares mexicanos, es necesario prestar atención a la composición del gasto de defensa. Los datos más recientes, para el Ejercicio Presupuestal 2006, indican que casi 80% se destina a personal (incluyendo retiros y pensiones) y el resto a otros gastos¹⁴. Esto significa que queda poco espacio para la previsión logística (el mantenimiento de medios y materiales) y prácticamente nada para la adquisición y reposición de equipo. Y son los propios militares los responsables de esta situación, ya que, como señalamos, el Congreso se limita a aprobar su presupuesto general, sin intervenir en su elaboración ni ejercer un control sobre el gasto.

A esto se suma un nexo sutil entre la decisión del alto mando de la Sedena de comprometerse en funciones de seguridad pública y la búsqueda de recursos financieros adicionales. Efectivamente, tanto el combate contra el narcotráfico como el apoyo a las autoridades civiles en el accionar contra la delincuencia en general le brindan al Ejército una importante fuente de ingresos que queda al margen de los esquemas de fiscalización y control del Congreso. Es la vertiente «mercenaria» de la Sedena, a la que se debe sumar una fuente extra de recursos: aquellos que llegan como parte de los programas de entrenamiento y cooperación con el exterior, en particular con EEUU.

Pero las diferencias sociales dentro de las Fuerzas Armadas y los desmanejos presupuestarios, además del pésimo diseño institucional, no son los únicos datos duros que permiten desmontar los mitos acerca de los militares mexicanos. Otro indicador que refleja problemas serios de conducción de la

13. General de división (R) Luis Garfías Magaña: «El problema de los retirados militares», México, 29 de septiembre de 2004, mimeo, p. 2.

14. Resdal: ob. cit., p. 219.



© Nueva Sociedad / Diego López García 2008

Diego López García nació en Bogotá en 1980. Sus ilustraciones se han publicado en libros y revistas de Colombia y el extranjero. Página web: <www.lopezgrafico.com>.

Otro indicador que refleja problemas serios de conducción es el excesivo número de desertores, que durante el periodo 2000-2006 fue de 123.218 efectivos, incluidos 1.388 oficiales y hasta ¡un coronel! ■

Sedena es el excesivo número de desertores, que durante el periodo 2000-2006 fue de 123.218 efectivos, incluidos 1.388 oficiales y hasta ¡un coronel!¹⁵ Esto se explica, en parte, por un Código de Justicia Militar perimido, que no establece sanciones severas a la deserción en tiempos de paz, pero también por un escenario dominado por la impunidad: la mayoría de los desertores no sufre penalización alguna, desarrollan una vida normal, obtienen pasaportes e incluso algunos ingresan a los cuerpos de seguridad pública y policía estatales y municipales.

La deserción también es resultado de una pésima política de personal, en particular de reclutamiento y selección, así como de la incapacidad de retención de los efectivos encuadrados. Los requisitos de ingreso para el personal subalterno son muy laxos: basta presentar el acta de nacimiento, la constancia de antecedentes penales y el certificado de educación básica (primaria) para ser incorporado a la tropa. De ahí que, en general, el grado de escolaridad promedio de la tropa y los suboficiales sea muy bajo. Y en cuanto a los futuros oficiales, en 2006 ingresaron al heroico Colegio Militar prácticamente todos los aspirantes: 500 de 507 postulantes¹⁶. Los requisitos para los candidatas a la oficialidad, evidentemente, tampoco son muy exigentes.

Otro aspecto cuestionable del manejo de la política militar es el excesivo número de generales de la Sedena. Vale la pena traer a colación a un reconocido novelista que destacó que «en el año 1938 el Ejército Mexicano contaba con más de doscientos generales en servicio activo, de los cuales más de cuarenta eran de División, y con sus efectivos no podían formar ni tres Divisiones»¹⁷. Hoy, casi siete décadas después, México cuenta con 523 generales en servicio¹⁸, lo que lo coloca a la par de las Fuerzas Armadas de EEUU, China y Rusia.

15. Respuesta a la solicitud enviada el 19 de febrero de 2007 al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), registrada en folio 0000700030907 y recibida el 4 de marzo de 2007. Para darse una idea de la magnitud de las deserciones durante la gestión de Vicente Fox, debe tenerse en cuenta que a lo largo de esos seis años el número de efectivos de la Sedena fue de 191.143.

16. Resdal: ob. cit., p. 225.

17. Jorge Ibargüengoitia: *Los relámpagos de agosto*, Planeta, México, 2005, p. 132.

18. Fuente: respuesta a la solicitud enviada el 19 de febrero de 2007 al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), registrada en folio 0000700030907 y recibida el 4 de marzo de 2007.

Finalmente, la decisión de emplear al Ejército en misiones y funciones policiales trae aparejados diferentes riesgos. Como señala un informe, «las fuerzas armadas aparecen año tras año entre las instituciones que más quejas por violación de derechos humanos tienen ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Las quejas se refieren tanto a violaciones de derechos cometidas sobre miembros de las propias fuerzas armadas (quejas por actos de carácter interno, se podría decir), como por acciones ejecutadas sobre civiles, sobre todo en las tareas de persecución del narcotráfico»¹⁹.

La expansión de funciones genera también desgaste institucional y potencia el riesgo de corrupción, incluyendo un escenario de probable interrelación y control de los militares sobre el narcotráfico²⁰. Ejemplo de ello es el caso del ex-zar antidrogas de México, el general de división José de Jesús Gutiérrez Rebollo, quien desde hace 10 años se encuentra en prisión por sus vínculos con organizaciones dedicadas al tráfico de drogas ilegales. Y, más recientemente, los ejemplos de «Los Zetas», bandas de sicarios al servicio de los narcotraficantes, formadas por desertores de los Grupos Aeromóvil y Anfibio de Fuerzas Especiales del Ejército y de la Brigada de Fusileros Paracaidistas, antiguos integrantes de las fuerzas de elite, entrenados en operaciones antidrogas y antiterroristas, muchos de ellos en EEUU. Es probable que los inusitados niveles de violencia registrados en diversas regiones de México en los primeros meses de 2007 respondan a la intervención de estos ex-militares, que podrían crear las condiciones para el surgimiento del paramilitarismo vinculado con el tráfico de drogas²¹.

En conclusión, a pesar de la buena imagen social y de los mitos acerca de su origen popular y su tradicional subordinación, lo cierto es que el brazo armado del Estado mexicano no goza de buena salud. Si logra conservar altos índices de aceptación social se debe a que la gran mayoría de la población desconoce la situación real del Ejército. La Sedena es una especie de «caja negra» que sistemáticamente niega información –con el argumento del secreto y la seguridad nacional– y obliga a recurrir al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Diferente es la situación que presentan la Semar y la Armada, instituciones que en los últimos años han llevado a cabo un encomiable

19. Eréndira Cruzvillegas Fuentes: «Análisis del desempeño del *Ombusman* Nacional en México y su relación con la sociedad civil: alcances y desafíos a más de quince años de su creación», Ciesas, México, febrero de 2007, mimeo.

20. Luis Astorga: *Seguridad, traficantes y militares (El poder y la sombra)*, Tiempo de Memoria, Tusquets, México, septiembre de 2007, p. 207 y ss.

21. *Ibid.*, pp. 165-166.

esfuerzo de modernización, reorganización y profesionalización, y que paradójicamente han sufrido la disminución de efectivos.

■ **Fuerzas Armadas mexicanas: entre la atipicidad y el mito**

Recapitulando, podemos afirmar que las principales misiones y funciones confiadas a las Fuerzas Armadas mexicanas han convertido al Ejército, componente terrestre del poder militar, en el más importante instrumento armado, aunque con un perfil de policía militarizada orientada a enfrentar amenazas internas. La propia realidad impone la participación de los militares en acciones de carácter policial y parapolicial, ante la incapacidad institucional y los bajos niveles de confianza en la policía.

Contra lo que podría esperarse, el gobierno de Vicente Fox continuó profundizando el proceso de militarización de la seguridad pública heredado ■

Contra lo que podría esperarse, el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) continuó profundizando el proceso de militarización de la seguridad pública heredado²². En la misma línea, la actual gestión de Felipe Calderón (2006-2012) privilegia los operativos militares y ha convertido al alto mando de la Sedena en su interlocutor favorito.

El análisis del instrumento militar mexicano confirma el anquilosamiento de un modelo obsoleto, burocrático e ineficiente, que no responde a las nuevas realidades y retos del siglo XXI y que obliga a la revisión y el debate público sobre el papel de las Fuerzas Armadas como imperativo del proceso de consolidación de la democracia. Y, aunque hoy el horizonte de modernización militar y disminución de su autonomía parece lejano, es necesario empezar a concebir y pensar la plataforma sobre la que debería asentarse una reforma militar. Entre otros elementos, podemos señalar:

- la redefinición de misiones y funciones de las Fuerzas Armadas en pos de la desmilitarización de la seguridad pública, y su gradual sustitución por otros instrumentos coercitivos del Estado, como los cuerpos de seguridad pública y la Policía Federal;

22. Ver M.P. Moloeznik: «Seguridad pública y reforma policial en México: ¿cambio o continuidad?» en Lucía Dammert y John Bailey (coords.): *Seguridad pública y reforma policial en las Américas*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2005, pp. 273-295.

- la fusión del sistema de defensa en una única secretaría (ministerio) bajo el principio de austeridad republicana, desburocratización e incorporación de expertos civiles;
- la centralización del comando, control, comunicaciones, sistemas computacionales e inteligencia (C4 I), para responder así a las viejas y nuevas amenazas a la seguridad nacional;
- la creación del Estado Mayor Conjunto y, en general, la decisión de otorgarle prioridad al concepto «conjunto» para todas las políticas, estrategias y líneas de acción en el sector defensa;
- la autonomía del componente aéreo como base para la construcción de una verdadera Fuerza Aérea;
- la desaparición del Estado Mayor Presidencial y su sustitución por un cuerpo especial de protección al presidente y el resto de los altos funcionarios;
- la apuesta por los factores cualitativos no materiales (intangibles) y, en especial, el componente humano.

En conclusión, la reforma del Estado debería incluir un debate sobre la política de defensa y el instrumento militar y, en coherencia con el momento actual, la incorporación de las Fuerzas Armadas al proceso de democratización, rendición de cuentas y transparencia del Estado. México atraviesa hoy una etapa de transición dentro de la cual no debería soslayarse el debate acerca del sistema de defensa y el lugar de los militares en la democracia. ☐

REVISTA MEXICANA DE
**POLÍTICA
EXTERIOR**

Octubre de 2007

México, D.F.

Nº 81

LAS FRONTERAS DE MÉXICO: Tonatiuh Guillén López. Frontera norte: los contrastes de la calidad de vida. **Rodolfo Casillas R.**, Efectos múltiples de las remesas centroamericanas a México. **Jaime Collado**, El Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales de 1944. **Gema Santamaría Balmaceda**, Maras y pandillas: límites de su transnacionalidad. **Ismael Aguilar Barajas**, Frontera norte de México: agenda de desarrollo e integración económica. **Jorge Luis Hidalgo Castellanos**, La frontera México-Belice: desafíos y oportunidades.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación cuatrimestral del Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ricardo Flores Magón 2, 1º piso, ala "A", Col. Guerrero, Delegación Cuauhtémoc. México D.F., CP 06300. Tel.: 3686.5047 y 3686.5100 extensiones 2785 y 4720. Fax: 36 86 50 41 extensión 4467.