

México: la nueva dimensión de las Fuerzas Armadas en los años noventa

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

RAÚL
BENÍTEZ
MANAUT,
investigador
del Centro de
Investigaciones
Interdiscipli-
narias en
Ciencias y
Humanidades,
UNAM,
México

En México, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, se presenta una reformulación del rol institucional y político de las Fuerzas Armadas. Las dificultades que encuentra la transición a la democracia para consolidar el proceso de cambio político ha envuelto al país en un escenario de probable ingobernabilidad, lo que abre la posibilidad de otorgarle a las Fuerzas Armadas funciones nuevas. A diferencia de otros países latinoamericanos, esta reforma militar se da en sentido inverso: aumento de presencia política, aumento de funciones, incremento presupuestal y de número de integrantes, modernización de armamento y equipo, etcétera.

Los indicadores de la ingobernabilidad se relacionan con el incremento a niveles sin precedentes de la delincuencia y el crimen organizado; la emergencia de movimientos armados que cuestionan las estructuras del Estado, como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) -enero de 1994- y el recién nacido Ejército Popular Revolucionario (EPR) -mayo de 1996-; la dimensión nueva que ha

adquirido el narcotráfico; y en general un ascenso de la sociedad civil que demanda al gobierno la resolución de gran cantidad de problemas que éste es incapaz de atender, en gran medida por la escasez de recursos económicos, la corrupción y mala administración pública, y por las políticas económicas adoptadas por el Estado. Esto ha generado en el seno de la sociedad civil tendencias y percepciones de un gobierno débil e ineficiente que debe ser reforzado por las instituciones "eficientes" y que no se han contaminado (por su dinámica profesional y su disciplina) de los males del sistema. Al mismo tiempo, el lento proceso de transición a la democracia genera una disminución de las capacidades del Estado para sustituir los antiguos mecanismos de control político y social por instituciones nuevas basadas en las necesidades de una nación moderna y una sociedad civil activa, relacionada con formas democráticas que logran la estabilidad política y la gobernabilidad. Esto genera "vacíos" de poder, lo que a su vez se manifiesta en inestabilidad política e ingobernabilidad. Por ello, se revalora a

las Fuerzas Armadas como el recurso estratégico de la nación para que la situación no desemboque en una grave crisis socio-política o en una guerra civil. De esta manera se amplían sus misiones, sus funciones, se acelera la modernización del equipo, del presupuesto y, por vez primera desde los años treinta, son un actor político de primer orden.

EL CONTROL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Desde que la Revolución Mexicana se institucionalizó durante los años treinta, se dio una disminución muy notable del presupuesto destinado a la defensa, en relación con el incremento del gasto de gobierno dedicado a los programas de modernización de la economía y atención de la población. Análisis históricos sostienen que una vez concluida la fase armada de la revolución, el presupuesto para el sostenimiento de los ejércitos revolucionarios ocupaba casi el 61% del total del gasto de gobierno en 1921. Este presupuesto descendió a 1.49% en 1980 (la cifra más baja registrada históricamente). Al respecto se puede afirmar que es uno de los ejércitos con menos presupuesto de América Latina y uno de los más chicos, tomando como referente la dimensión del territorio y la población, incluso a nivel mundial. En el año de 1989, México le dedicó el 0.4% del producto interno bruto, siendo el tercer presupuesto militar más bajo del mundo, sólo rebasado por Costa Rica y Mauritania.

A la par, a nivel político, los caudillos de la revolución crearon una élite política civil que de forma creciente fue ocupando los más importantes puestos en la administración del gobierno. El proceso de desmilitarización de México se puede considerar muy exitoso. Se desarrolló entre 1929 y 1945. En 1929 se produjo la derrota de la última rebelión armada de importancia contra el nuevo Estado revolucionario -la guerra de los "cristeros"-, y en 1946 se dio el traspaso del poder de un presidente militar a un civil: el general Manuel Ávila

Camacho entregó la presidencia al Licenciado Miguel Alemán. A partir de esta fecha, confluyeron varios factores para establecer una relación cívico-militar de subordinación y de estabilidad.

Este período de desmilitarización de las esferas de la administración del gobierno coincidió con el inicio de un proceso de modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas. Esto no quiere decir que el Ejército se aislara de participar en política, pues se recurrió a él en momentos de excepción para evitar el crecimiento de movimientos políticos considerados amenazas al sistema político. Por ello, subordinación civil no significa despolitización de la Fuerza Armada. Los casos más importantes son la represión al movimiento sindical ferrocarrilero de 1958 y al estudiantil en 1968. Posteriormente, entre 1970 y 1975, emergieron numerosos grupos armados, tanto en zonas rurales -básicamente el estado de Guerrero- como urbanas -principalmente Guadalajara y Monterrey-, que fueron enfrentados por exitosas estrategias que combinaron contrainsurgencia clásica con medidas de acción cívica, en el nivel social, y reformistas, en el plano político, para incorporar a los guerrilleros al sistema político a través de amnistías -la más importante fue la de 1977-, lo que evitó durante esos años que las guerrillas fueran una amenaza real a la estabilidad del sistema político mexicano. Por ello en México no se desarrolló una doctrina de seguridad nacional militarista y anti-comunista, como fue el caso de la gran mayoría de los países latinoamericanos en esos años.

Debido a que el sistema político mexicano representa un caso exitoso de forma de gobierno que logra la estabilidad -y por ende "gobernabilidad"- sin la democratización de sus estructuras, se presenta la continuidad del mismo partido en el gobierno: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El PRI en realidad es un hijo de las fuerzas armadas revolucionarias de los años veinte. La construcción de estructuras corporativas

y populistas se agregó a un sistema que le otorgó grandes ventajas al PRI, lo que le permitió eliminar de la competencia real el resto de los partidos políticos. El Ejército moderno y profesional inició su proceso de consolidación institucional entre 1929 y 1932, a la par de la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929. Su proceso de profesionalización poco a poco lo orilló a ser la fuerza armada del Estado -función constitucional-, no del gobierno o de los dirigentes del partido, aunque en muchas ocasiones altos oficiales han ocupado cargos en el partido o la administración pública, para lo cual han presentado su retiro a la institución castrense.

Debido a la estabilidad del sistema político, las Fuerzas Armadas no se plantearon la posibilidad de implementar un golpe de Estado como en el resto de los países de América del Sur o Centroamérica. Este fantasma sólo apareció de forma pasajera en octubre de 1968 ante el posible crecimiento del movimiento estudiantil:

En ese mismo año (1968) ocurrieron disturbios estudiantiles que amenazaron con crear el caos y la anarquía, principalmente en esta capital; fue por ello que las fuerzas armadas tuvieron que actuar a fin de impedir que la violencia desatada por elementos irresponsables, impidieran que los mexicanos pudieran vivir en paz.⁽¹⁾

La crisis de estabilidad del sistema político se inició con el movimiento estudiantil, pero fue canalizada de forma distinta al resto de América Latina durante los años setenta. En vez de propiciar la militarización o endurecimiento de las instituciones de seguridad, el gobierno mexicano enfrentó la presión socio-política mediante una apertura "democrática" -en el nivel político- y a través de la revitalización de políticas populistas similares a las implementadas en los años treinta -

en el nivel social-. Este período, que corresponde al gobierno de Luis Echeverría (1970- 1976) se conoce como el segundo populismo de la revolución mexicana. Las Fuerzas Armadas se subordinaron a las decisiones de los dos Presidentes que implementaron esta estrategia (Echeverría y José Portillo -1976-1982-) y en el seno de ellas permaneció sin cambios su conciencia profesional -subordinación a las decisiones del mando político civil- de institucionalidad y constitucionalidad.

LAS FUERZAS ARMADAS COMO FACTOR ESTABILIZADOR DEL SISTEMA POLÍTICO

De la reflexión anterior surge la pregunta ¿cuál es el papel político de las Fuerzas Armadas? El hecho de que ellas no participen de forma directa en la política es en sí una decisión política, tanto de la élite civil en el poder como de los propios altos mandos de las Fuerzas Armadas. De lo anterior se puede afirmar que el no activismo cumple una función estabilizadora. Al no ser deliberativas, las Fuerzas Armadas no gozan de autonomía, por lo cual restringen su acción a sus funciones profesionales y en términos reales "reciben órdenes". De esta forma, se deslindan de la responsabilidad de sus acciones por el mecanismo de subordinación en el proceso de toma de decisiones. Ello ocurrió en 1968 durante la guerra contra las guerrillas en los años setenta; en la guerra contra el narcotráfico; y actualmente en las responsabilidades nuevas, centradas en la contención de los emergentes movimientos armados y en las responsabilidades al mando de los principales cuerpos de seguridad y policía (como se analizará más adelante).

El proceso de democratización del Estado y del sistema político, abierto de forma gradual y lenta desde inicio de los setenta, comienza a observar el crecimiento

⁽¹⁾ General Luis Garfías Magaña. "El ejército mexicano actual", en *El ejército mexicano. Historia de los orígenes hasta nuestros días*, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1979, p.526.

de la oposición política en los años ochenta. Primero emerge a nivel regional -básicamente en el norte del país- el Partido Acción Nacional (PAN) de tendencia democristiana, y luego la izquierda logra reagruparse para presentar la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 y crear el Partido de la Revolución Democrática en 1989, fusionando a los anteriores partidos y grupos socialistas y comunistas con el sector "nacionalista" excluido del PRI, buscando construir una izquierda nacionalista con planteamientos muy cercanos a la ideología social-demócrata.

A lo anterior aparece una pregunta: ¿qué actitud asumirían las Fuerzas Armadas ante un eventual cambio de partido político en el gobierno federal?

A este interrogante se presentan dos posibilidades: una sería la defensa del PRI, opción cada vez más inviable, tanto por el contexto interno como por el internacional; y la segunda sería la opción probable, que sería subordinarse a la fuerza política que obtenga el triunfo en las elecciones. De presentarse la segunda opción, la subordinación al Presidente constitucional de otro partido político sería la prueba de fuego del profesionalismo y constitucionalidad de la institución. De esta forma, las Fuerzas Armadas reafirmarían su papel estabilizador o, por el contrario, serían un factor desestabilizador si intentaran sostener de forma activa al PRI en caso de que éste perdiera el poder. En cualquier caso, ante la probable emergencia de una fuerza política de oposición, la preocupación en el seno de las Fuerzas Armadas sería la capacidad para mantener la estabilidad y gobernabilidad del país. Lo que queda fuera del escenario es la posibilidad de la toma directa del poder por la Fuerza Armada, debido a que ello se produciría si no hubiera liderazgos políticos alternativos y si se produjera un desplome económico y político, lo que significaría una ingobernabilidad que escaparía a la regulación de las instituciones actualmente existentes.

DOCTRINA Y MISIONES MILITARES

El Ejército y la Armada de México subordinan su accionar a tres doctrinas y planes de defensa:

Defensa Nacional 1 (DN1): Preparación de la fuerza militar para defender la soberanía nacional ante una agresión externa. Esta hipótesis se desprende de la historia mexicana, determinada por los siguientes acontecimientos: la guerra con Estados Unidos entre 1846 y 1848, en la cual se perdió casi el 50% del territorio del norte de México (1'528.241 Km²); la intervención francesa y el intento de instaurar una monarquía europea en México (1862-1867); la intervención de Estados Unidos en Veracruz durante 1914; la posibilidad de una anexión de la península de Baja California al Estado de California durante los años treinta; y la posibilidad de una ocupación armada de los pozos petroleros nacionalizados en 1938.

Esta doctrina restringe la acción de las Fuerzas Armadas a misiones de defensa y sólo permite la salida de la fuerza militar del territorio mediante una declaración de guerra contra otro país, petición que debe ser planteada por el presidente al Congreso de la Unión (senadores y diputados) y ser autorizada por éste. El único momento de la historia mexicana en que se presentó esta situación fue en mayo de 1942, cuando México le declaró la guerra a las potencias del eje y, de esa manera, se autorizó el envío de una fuerza expedicionaria a Filipinas. Durante los momentos previos al estallido de la guerra del Golfo Pérsico, en enero de 1990, el presidente Carlos Salinas sostuvo la posibilidad de enviar fuerzas militares en apoyo a la coalición aliada, planteamiento que fue rechazado, pues además de la necesaria declaración previa de guerra, se debía justificar la razón de México (el país debía ser atacado, como sucedió con el hundimiento de buques petroleros mexicanos por submarinos alemanes en 1942). El plan DN1 está en correspondencia con los "principios" constitucionales de la política exterior mexicana: autodeterminación, no inter-

vención en los asuntos internos de otros Estados y solución pacífica de las controversias, contenidos en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos elementos doctrinarios y constitucionales explican por qué las Fuerzas Armadas mexicanas no participan en operaciones internacionales de construcción o mantenimiento de la paz, y la posición en contra de los esfuerzos de crear fuerzas militares que actúen a nivel hemisférico. Igualmente le da sustento a la postura mexicana de oponerse a la denominada Fuerza Interamericana de Paz, cuando se han presentado crisis como las de Cuba a inicios de los sesenta, República Dominicana en 1965, Nicaragua en 1979, Panamá en 1989, y el ingreso de fuerzas latinoamericanas y estadounidenses a Haití (1994-1995).

A principios de los años ochenta, ante el incremento de las estrategias de contrainsurgencia del Ejército guatemalteco, miles de indígenas y campesinos de ese país cruzaron la frontera y se asentaron en los estados de Chiapas, Tabasco y Campeche. La ONU registró oficialmente a 45 mil refugiados. El Ejército guatemalteco consideró a esos refugiados y campamentos como retaguardia de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y cruzó en gran cantidad de ocasiones la línea fronteriza (hay informaciones documentadas de que pasó a territorio mexicano en 69 ocasiones, entre 1981 y 1984). El Ejército mexicano, para no involucrarse en un enfrentamiento directo con el guatemalteco, hizo caso omiso a estos acontecimientos y no aplicó el plan DN1. El conflicto militar fronterizo se canalizó a través de mecanismos diplomáticos.

El equipo militar del Ejército mexicano, encabezado por el escuadrón de aviones F-5, adquiridos en 1980, sólo tendría capacidad para hacer frente a ejércitos de Centroamérica en el nivel de la guerra de defensa mediante el Plan DN1. Ni ante el Ejército de Estados Unidos, ni contra Cuba, las Fuerzas Armadas podrían enfrentar una

guerra de forma exitosa por las desproporcionadamente mayores capacidades militares de ambos países. No obstante en el nivel de la defensa externa, después del fin de la Guerra Fría se han disuelto las posibilidades reales de una guerra convencional, pues con esos dos vecinos con capacidad militar superior hay muy buenas relaciones que confirman la lejanía de un enfrentamiento. Por ello, la gran mayoría de la organización, equipo y entrenamiento se realiza para hacer frente al DN2.

Defensa Nacional 2 (DN2): Preparación de la Fuerza Armada ante graves amenazas a la seguridad interna del país. Esta misión se desprende de la historia política y militar de México, principalmente de la forma como se produjo la desmilitarización del país desde los años veinte y como se fue dando el proceso de centralización y desarme de los ejércitos rurales existentes en todo el territorio. La desmilitarización del campesinado se produjo a medida que se aplicaba la reforma agraria a través del reparto de las tierras y se creaban los ejidos. Esta doctrina tiene su primer desafío entre 1926 y 1928, cuando una guerrilla de tendencia conservadora y católica -el movimiento cristero- desafió por vez primera al naciente Estado revolucionario. La derrota del movimiento cristero hizo posible la unificación de los mandos militares revolucionarios en 1929. Posteriormente el control político comenzó a ejercerse a través del corporativismo y populismo, por lo que el Ejército Mexicano pudo encauzar su proceso de profesionalización.

Sin embargo, las estructuras de control corporativo fueron mucho más eficaces en las zonas urbanas e industriales que en las zonas rurales, por lo que el Ejército nunca abandonó por completo la función de control político en el campo. Incluso su organización institucional (basada en regiones y zonas militares) mantiene de forma permanente los destacamentos militares en todo el territorio, ejerciendo funciones preventivas y disuasivas de seguridad pública. Hacia 1958 el Ejército

actuó para contener una huelga ferrocarrilera; a principios de los sesenta aparecieron grupos de guerrillas rurales en el estado de Guerrero, que crecieron en importancia en la década del setenta; en el estado de Chihuahua, el 23 de septiembre de 1965 un cuartel del Ejército fue atacado por una guerrilla (que posteriormente se denominó Liga Comunista 23 de septiembre) y aquel, como ya se mencionó, fue la principal fuerza de contención ante las protestas estudiantiles en 1968.

En los años setenta, la función de seguridad interna se fortaleció para hacer frente al crecimiento de las guerrillas rurales, principalmente en Guerrero (guerrillas encabezadas por el Partido de los Pobres), mientras que la aparición y crecimiento de grupos armados urbanos fue contenida por fuerzas de seguridad, principalmente de la Secretaría de Gobernación. La actividad de las guerrillas rurales y urbanas desapareció casi por completo en la segunda mitad de los setenta por una exitosa política de contrainsurgencia rural y urbana, por las amnistías ofrecidas por el gobierno y por las políticas reformistas, que lograron que las guerrillas no tuvieran apoyo popular. La mayoría de los grupos armados fueron desmantelados o se autodisolvieron. Sin embargo, pequeños contingentes de ellos pasaron a la clandestinidad sin actuar militarmente. Este hecho generó una percepción de que habían desaparecido por completo, hasta el EZLN que pasó a la ofensiva en el estado de Chiapas el primero de enero de 1994.

La aparición pública del EZLN se da con base en la revisión de las estrategias, tácticas e ideologías de dichos grupos y actúa en un proceso de gran clandestinidad a fin de acumular fuerzas políticas y militares

sin poder ser neutralizado por las fuerzas del gobierno (el primer enfrentamiento con el Ejército se da en mayo de 1993). Este grupo y sus bases de apoyo campesinas e indígenas se insertaron en regiones nuevas para la acción política, donde se presenta una situación social y política de gran descomposición y polarización, en condiciones muy similares a las de los países centroamericanos donde los movimientos revolucionarios habían logrado crecer al punto de convertir condiciones de crisis en guerras civiles, como Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Según sus dirigentes, el EZLN se funda en 1984; por tanto, se mantuvo en un proceso de gran clandestinidad durante 10 años para acumular fuerzas militares y lograr respaldo de la población indígena y campesina⁽²⁾. La crisis de Chiapas ha provocado una redefinición de los papeles de las Fuerzas Armadas -principalmente el Ejército- y su despliegue ha implicado un aumento de su influencia política, aunque debido a las conversaciones de paz, iniciadas a partir del cese de fuego del 12 de enero de 1994, no se ha empleado la fuerza militar de forma directa (son sólo un recurso disuasivo).⁽³⁾

Las otras dos misiones fundamentales (que analizaremos más adelante) de las Fuerzas Armadas pertenecientes al plan DN2, son la guerra contra las drogas y las responsabilidades de seguridad pública, donde crecientemente se ven involucrados oficiales del Ejército y Armada.

Defensa Nacional 3 (DN3): Este plan prevé que en caso de catástrofes naturales se debe desplegar a las Fuerzas Armadas para auxiliar a la población. En realidad es una acción cívica que tiene un contenido "noble", y se realiza por el Ejército, la Fuerza

⁽²⁾ Ver EZLN. *Documentos y comunicados*, 2 volúmenes, ERA, México, 1994 y 1995; Thomas Benjamin, Chiapas. *Tierra rica, pueblo pobre*, Grijalbo, México, 1995; y Carlos Tello, *La rebelión de las Cañadas*, Cal y Arena, México, 1995.

⁽³⁾ Ver Stephen Wager y Donald Schulz, *The Awakening: the Zapatista Revolt and its Implications for Civil-Military Relations and the Future of Mexico*, U.S. Army War College, 1994; y en *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, "El Ejército y la sociedad mexicana", Secretaría de Defensa Nacional, Época III, Año 88, México, enero-febrero de 1994.

Aérea y la Armada ante urgencias como huracanes, inundaciones, desbordamientos de ríos, etcétera. Entre los meses de agosto y diciembre de cada año se refuerzan de forma preventiva destacamentos del Ejército y la Armada en estados costeros. Este plan acerca de forma cotidiana a las fuerzas del orden con la población afectada, siendo funcional también a la proyección de una imagen positiva ante la opinión pública. El plan y su aplicación consiste en participar en el rescate de la población, otorgarle bienes básicos como refugios temporales, agua potable y alimentos, proveerla de materiales de construcción para la reparación de viviendas y generalmente se acompaña de campañas de salud.

En 1985, ante los terremotos del 19 y 20 de septiembre, la posible aplicación del plan DN3 provocó una profunda crisis interinstitucional entre las Fuerzas Armadas y el liderazgo político civil. El Ejército no intentó aplicar el DN3 en las zonas afectadas de la ciudad de México, lo que hubiera significado la militarización del rescate. El gobierno federal decidió aplicar el DN3 y, de esta manera, la coordinación de las acciones de rescate de personas, remoción de escombros y reconstrucción fue responsabilidad del gobierno federal, con el apoyo de muchas agrupaciones de la sociedad civil que se agregaron; muchas de ellas nacieron al momento de la crisis. Esta rivalidad cívico-militar fue conocida públicamente y su desenlace en favor de los civiles favoreció la imagen de un ejército subordinado al mando político a pesar de su voluntad o sus capacidades. A partir de los sismos de 1985, el presidente Miguel de la Madrid creó el llamado Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC), enmarcando las acciones militares del DN3 en el mismo.

El reporte de actividades "sociales" de las Fuerzas Armadas, que en general pertenecen al Plan DN3, en el período que

va de septiembre de 1995 a agosto de 1996, incluye desde apoyo médico a la población más marginada hasta labores "ecológicas". Éste señala que se realizaron más de 2.576 acciones de servicio médico, con aplicación de 219.841 vacunas; se plantaron 38.118 árboles y se produjeron más de 32 mil; se combatieron 654 incendios; y se recogieron 8.376.5 toneladas de desechos sólidos en las aguas litorales.⁽⁴⁾ Esto da una idea de la acción de las Fuerzas Armadas en este campo.

LASTRES GUERRAS DE FIN DE SIGLO: NARCOTRÁFICO, CONTRAINSURGENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

Es difícil pensar en una guerra frente a un enemigo extranjero (Plan DN1), por lo que el Ejército está focalizando la mayoría de sus esfuerzos para hacer frente a las tres guerras señaladas en el subtítulo, correspondientes al Plan DN2. Para ello, en los últimos diez años las Fuerzas Armadas han tenido un crecimiento de sus efectivos del 34.18% (el Ejército se incrementó en 35.72% y la Marina en 32.65%), pasando de 169.746 miembros en 1986, a 229.152 en 1996.⁽⁵⁾

Contra el narcotráfico, constitucionalmente le corresponde a la Procuraduría General de la República (PGR) encabezar el esfuerzo. Sin embargo, las Fuerzas Armadas participan en él desde principios de los años setenta. Se estima que entre 20 y 30 mil efectivos militares participan en las campañas contra el narcotráfico. La cifra depende de la época del año, pues se incrementa en los períodos de fin de las lluvias (octubre-noviembre). La misión del Ejército se concentra en destrucción de plantíos de marihuana y amapola, en montañas de muy difícil acceso. En la actualidad, el narcotráfico mexicano tiene una dimensión nueva -la cocaína- y los carteles más importantes son aquellos que se han asociado a los

⁽⁴⁾ *Excelsior*, México, 2 de septiembre de 1996, p.5. Cifras proporcionadas el 1 de septiembre de 1996 por el presidente Ernesto Zedillo en su informe anual de actividades.

⁽⁵⁾ *Idem*.

colombianos, para colaborar en el traslado de la mercancía hacia Estados Unidos. Esto ha generado una nueva forma de guerra (urbana principalmente), donde se involucra a grandes empresarios, al capital financiero (blanqueo de dinero) y se corrompen numerosas estructuras en los niveles político, judicial y policíaco. Además, para que haya éxito, en esa guerra deben participar otras instituciones, además de la PGR y la Fuerza Armada, como las secretarías de Hacienda (control de lavado de dinero), Comunicaciones (control de carreteras, puertos y aeropuertos), Gobernación (control migratorio), los gobiernos de los estados donde hay fuerte presencia del narcotráfico, etcétera. Esta necesaria coordinación en la guerra contra las drogas presenta muchas fisuras (básicamente por corrupción e ineficiencia) y puede hacer que la acción de las Fuerzas Armadas sea en vano.

El actual Procurador, Antonio Lozano, ha reiterado que hasta un 30 o 40% de los mandos del principal cuerpo policiaco de la PGR, la Policía Judicial Federal (PJF), se ha involucrado -principalmente los del norte del país- con los carteles.

El gobierno de México ha involucrado a las Fuerzas Armadas a distintos niveles en esta nueva modalidad de guerra. Esta nueva misión militar comprende desde la creación de grupos de trabajo interinstitucionales conjuntos (incluso con participación de la DEA, quien colabora con la PGR), hasta la dirección de algunos de los destacamentos de la PJF -por ejemplo, en el estado fronterizo de Chihuahua, entre 1995 y 1996-. Igual-mente, la colaboración militar es muy importante, tanto del Ejército como la Fuerza Aérea y la Armada, en las dos estructuras de la PGR responsables de la acción contra el narcotráfico: el Centro Nacional para el Control de Drogas (CENDRO), responsable de la inteligencia contra el narcotráfico, y el Instituto Nacional para el Control de Drogas (INCD), principal dependencia operativa (ambas fundadas en el gobierno de Carlos Salinas).

En el Ejército, el principal esfuerzo contra las drogas lo realiza la Fuerza de Tarea Marte. Los dos principales planes de

guerra contra las drogas se denominan Cóndor y Canador. En el nivel aéreo se desarrolla de forma permanente la operación Halcón, de intercepción de aeronaves clandestinas. En el último informe de gobierno se señala que en el período de septiembre de 1995 a agosto de 1996, las Fuerzas Armadas destruyeron 14.588 hectáreas de marihuana y amapola (que según las estimaciones, representaron más del 70% de la producción), decomisaron 11.329 kilogramos de cocaína, y detuvieron a 5.793 personas vinculadas al narcotráfico.

Un elemento importante para tener presente es que, si bien las Fuerzas Armadas no han tenido experiencia directa de combate en los últimos 20 años, la capacidad de sus efectivos en la guerra contra las drogas a nivel de destrucción de plantíos y penetración de montañas de muy difícil acceso, les permite adaptar sus efectivos militares en la guerra contra las guerrillas, principalmente en el ámbito rural.

Contra las guerrillas, las Fuerzas Armadas mexicanas aplicaron estrategias convencionales de contrainsurgencia en los años sesenta y setenta, que combinaron acción cívica con acción militar directa. Incluso se cometieron abusos contra la población, los cuales, por la naturaleza del sistema político y la deficiente cobertura de los medios en aquella época, nunca fueron denunciados y no generaron presiones al gobierno de Luis Echeverría.

La diferencia con la reacción ante el levantamiento zapatista y la contra-insurgencia de los años setenta no está en las capacidades militares directas de las Fuerzas Armadas, sino el nuevo contexto político -la transición a la democracia, determinada por el proceso electoral presidencial de agosto de 1994-, el internacional -la apertura económica y principalmente la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)- y el comunicacional -el factor CNN-Internet-, sumándose la movi-lización de la sociedad civil, que en muchos

de sus segmentos populares organizados presionó al gobierno de Carlos Salinas para paralizar la acción del Ejército contra el EZLN los primeros días de enero de 1994. Incluso podríamos hablar de una sociedad civil internacional que tuvo gran capacidad de neutralización de las acciones del Ejército mexicano.

El levantamiento zapatista significó una prueba de fuego en el nivel político para las Fuerzas Armadas, por la subordinación a las decisiones tomadas por el mando civil. La confianza en su institución y sus efectivos llevó a plantear por sus mandos que la correlación militar de fuerzas era muy desproporcionada en favor del Ejército y en contra del EZLN, por lo que, dejar al Ejército la responsabilidad de la neutralización militar directa era la estrategia para contener más rápidamente el EZLN. La opinión de parte importante de la alta oficialidad es que el poder civil impidió el despliegue militar.

No obstante, considerar que los recursos de la neutralización política pueden también emplearse para solucionar una amenaza como la que representa el EZLN, aceptar que el mando civil ordene el alto al fuego militar, así como reconocer el inicio de las conversaciones de paz con el EZLN, fue una demostración de obediencia constitucional y confirmó que las Fuerzas Armadas no gozan de autonomía en su proceso de toma de decisiones. Este elemento otorgó estabilidad política al país en los primeros meses de 1994. A ello también contribuyó la dirigencia del EZLN, aunque para la gran mayoría de los grupos armados latinoamericanos de los años sesenta y setenta es inaudito pensar que una organización revolucionaria a sólo doce días de desplegar su primera ofensiva militar contra el Estado, haya aceptado el cese de fuego y el inicio de las conversaciones de paz.

Por lo anterior, ante la posibilidad de un reinicio de la guerra (aunque cada vez más lejana e improbable, no es imposible hasta que se consolide un acuerdo de paz que logre la entrega de armas del EZLN, la reconversión plena de éste a la vida política y la amnistía definitiva a sus integrantes),

el proceso de entrenamiento de las Fuerzas Armadas en contrainsurgencia ha sido muy acelerado. Incluso se ha dado un incremento en la adquisición de equipo apto para la guerra en las modalidades del plan DN2 (tanquetas contra "insurrecciones" urbanas, helicópteros que sirven tanto para la guerra contra las guerrillas como para combatir el narcotráfico -como los HUEY 1H-1H y los MI-8-, los vehículos blindados Hummer, sistemas de comunicaciones, etcétera).

El EZLN sostiene que el gobierno ha prolongado la negociación y que desarrolla una guerra de baja intensidad en su contra. El gobierno afirma que ha hecho innumerables esfuerzos políticos y ha ofrecido gran cantidad de ofertas al EZLN para que éste acepte la negociación. Un análisis objetivo de la forma cómo se desarrollan las conversaciones de paz en Chiapas nos lleva a afirmar que ambas partes tienen razón. No hay gobierno en el mundo que, frente a una guerra que sólo duró 12 días, haya ofrecido tanto, teniendo en cuenta la desproporción en la correlación de fuerzas militares. Tampoco hay guerrilla en el mundo que tan rápidamente acceda a la negociación y se oponga a desplegar la guerra de guerrillas en sus diferentes fases. La razón que explica esta situación "anormal" pero muy positiva es el eje del conflicto: el factor indígena. Para el EZLN es su base social y propiciar que los territorios altamente poblados de etnias se conviertan en campo de batalla podría significar la desaparición del propio EZLN (podría ser una estrategia de "suicidio"). Para el gobierno, dada la fragilidad del proceso de transición a la democracia, podría añadirle factores que debiliten su credibilidad y una guerra en Chiapas podría convertirse en factor catalizador de ingobernabilidad, además de que la ideología del Estado mexicano sostiene en uno de sus pilares un "indigenismo" que no puede ser traicionado sin un alto costo político. Estos factores son elementos disuasivos de las estrategias militares de ambas partes y favorecen las estrategias políticas.

En 1996, ante la aparición en el mes de mayo del EPR, la situación es muy distinta. El EPR no tiene una base social definida (quizás un sector del campesinado muy radicalizado en el estado de Guerrero, que ha sido sujeto de gran represión por las fuerzas policiacas y "paramilitares" -milicias privadas de terratenientes, ligados a la élite política local-). La ideología de este grupo es muy conservadora -marxista-leninista; algunos analistas han afirmado que es una variante estalinista-maoísta- y no plantea la negociación con el gobierno como posibilidad política. Además actúa de forma dispersa -con tácticas guerrilleras tipo comando, basadas en golpear y desaparecer-, en estados cercanos a la ciudad de México. La estrategia del gobierno fue planteada por el presidente Zedillo el 1 de septiembre de 1996: "emplear toda la fuerza del Estado". Para ello las Fuerzas Armadas actuarían con autorización del Presidente. El temor de la opinión pública y la población es la posibilidad de que sean violadas garantías individuales (libre tránsito, libre derecho de protesta y derechos humanos) ante un posible "endurecimiento" de las acciones de las fuerzas de seguridad y militares.

La gran corrupción e ineficiencia de la policía ha obligado al gobierno a emplear el último recurso del Estado contra la delincuencia. En general la opinión pública exige un "endurecimiento" frente al rápido incremento de ésta. La irritación de la población tiene un origen doble: la desconfianza hacia la policía en todo el país, donde hay la opinión generalizada de que forma parte de las organizaciones criminales, y el incremento de la delincuencia, debido a la crisis económica y al desempleo, además de la corrupción, ineficiencia e involucramiento del crimen con los cuerpos policiacos. Para las Fuerzas Armadas representa un desafío en cuanto a que en este renglón deben verse resultados rápido. De no suceder, el

deterioro de la imagen de las Fuerzas Armadas puede ser muy acelerado.

El principal acontecimiento en este sentido es el nombramiento de un general del Ejército al mando de la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal (SSP-DDF) el 8 de junio de 1996 -la mayor corporación policiaca del país-, la creación de una especie de "Estado Mayor" en su seno y el traslado de la Secretaría de la Defensa Nacional de 15 generales, 50 jefes, 18 oficiales y 19 sargentos primeros para dirigir el esfuerzo "quirúrgico" de erradicación del crimen. El plan de trabajo de las Fuerzas Armadas consiste en dos estrategias: dentro de la institución (esto quiere decir que el diagnóstico del Ejército sobre la corrupción y la penetración del crimen coincide con el de la opinión pública), y hacia la ciudadanía. El primer informe de trabajo del responsable de la SSP-DDF señala que se duplicaron las remisiones al Ministerio Público de presuntos delincuentes, así como, comparando las cifras con las de 1995, ocurrieron 12 asaltos bancarios y se frustraron 4, contra veinte en 1995 y ninguno frustrado.⁽⁶⁾

Otro desafío de las Fuerzas Armadas al mando de las policías es actuar en dos frentes: ante el crimen disperso, individualizado y en crecimiento por la crisis y el desempleo, y contra el crimen organizado, donde se requiere golpear el vínculo con miembros de las mismas corporaciones, con políticos, empresarios, e incluso en la faceta de narcotráfico las corporaciones por sí mismas es difícil que ganen la guerra.

Finalmente, la preocupación de la opinión pública en la política de "endurecimiento" de la seguridad policiaca es la posible violación de derechos. En el período de los 100 primeros días de la acción de los mandos del Ejército en la SSP-DDF no se han presentado denuncias en este sentido por agrupaciones defensoras de los derechos humanos o partidos políticos de oposición.

⁽⁶⁾ General Enrique Salgado, "Informe de 100 días de trabajo en la Secretaría de Seguridad Pública", SSP-DDF, México, septiembre de 1996.

EL DESAFÍO DE LAS TRES GUERRAS A FIN DE SIGLO

La sustitución de los oficiales civiles en los cuerpos de seguridad pública dependientes de los gobiernos municipales por oficiales militares, así como los destacamentos federales y estatales de las policías judiciales (existe la PJF bajo el mando de la PGR, más 31 policías judiciales estatales y la del Distrito Federal) presenta un desafío de gran relevancia para las Fuerzas Armadas. No ha habido cuestionamientos de importancia a la presencia de las Fuerzas Armadas en la guerra contra el narcotráfico. De igual manera, si aparecen brotes guerrilleros el mandato constitucional es claro. Ambas estrategias se despliegan con base en el plan DN2. El narcotráfico es identificado como el principal problema de seguridad nacional y ello explica la militarización de la guerra en su contra. La aparición de grupos armados presenta una estrategia de enfrentamiento de "doble carril" por parte del gobierno: contención militar o negociación política. Sólo se le ha dado tratamiento político al EZLN en reconocimiento expreso a las causas de su aparición (la gran miseria e injusticias cometidas hacia las poblaciones indígenas). Se especula en la prensa mexicana desde 1994 sobre la existencia de grupos armados en otros estados del país (Puebla, Hidalgo, Tamaulipas, Michoacán, Querétaro, Estado de México, principalmente), o de factores que pueden convertir la violencia rural en resistencia armada campesina, y ésta en guerrilla con propósitos políticos (mediante su incorporación al EZLN o al EPR, o creando organizaciones propias). Igualmente, organizaciones urbanas populares radicalizadas, si se desatara la represión en su contra, podrían convertir su acción "frentista" y reivindicativa, en acción armada con objetivos políticos.

Sobre las causas estructurales que deben ser abordadas por las políticas del gobierno para evitar esta tendencia a la generación de la violencia y sus tres formas, la propiciada por el crimen organizado - narcotráfico, principalmente-, la social y la política, el Ministerio de la Defensa señaló ante el Presidente que el principal problema del país era la pobreza.⁽⁷⁾ Se puede deducir que las Fuerzas Armadas están cuestionando el modelo económico neoliberal con esta afirmación. Igualmente, en conversaciones privadas, altos oficiales de las Fuerzas Armadas critican al gobierno y lo responsabilizan de la actual situación de tendencia a la ingobernabilidad, ubicando el diagnóstico en tres orígenes: a) la corrupción generalizada de los civiles que ocupan altos cargos gubernamentales e impiden que el pueblo se pueda beneficiar, b) las políticas económicas que generan polarización social y trasnacionalización económica (las Fuerzas Armadas por naturaleza y origen son nacionalistas), c) la aparición de fuerzas y grupos políticos, tanto del interior del sistema -para no perder privilegios, principalmente los llamados "caciques" o "dinosaurios"- como ajenos al sistema -para acceder al poder por medios no legales-, que emplean grandes dosis de violencia, y la imposibilidad gubernamental para lograr que encaucen su acción por la vía legal o institucional, lo que genera crisis de liderazgo y tendencias hacia la desintegración política.

De las tres guerras que enfrentan las Fuerzas Armadas, la acción del Ejército en el combate al crimen es la que genera más debate. Ello debido a que un ejército profesional sólo puede hacerse cargo de responsabilidades de orden público en situación de excepción; de lo contrario podría generarse una tendencia a una metamorfosis institucional para crear "guardias nacionales", tendencia que va en sentido contrario a la modernización

⁽⁷⁾ Palabras del Ministro de Defensa, general Enrique Cervantes ante el presidente Ernesto Zedillo, 2 de septiembre de 1996. *La Jornada*, 3 de septiembre de 1996

o profesionalización de las Fuerzas Armadas. El peligro adicional en el caso mexicano es que, al igual que en el caso del narcotráfico, las otras modalidades delictivas puedan penetrar las instituciones.

Finalmente, las tendencias también apuntan a que las Fuerzas Armadas dejen de lado capacidades en relación con el plan DN1, y se concentran en el DN2 y

colateralmente en el DN3. Si esto se consolida como tendencia de largo plazo, también puede distorsionar las funciones fundamentales de las Fuerzas Armadas (defensa de la soberanía y territorio), para organizarse en otras misiones (por ejemplo acción cívica, ecología, comunicar partes aisladas del territorio), con lo que se puede desvirtuar la consolidación de un ejército profesional de cara al siglo XXI.

