

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
IZTAPALAPA

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLITICA

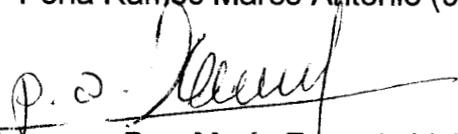
SEMINARIO DE INVESTIGACION III

El papel del Ejército en la transición a la democracia en México.

1988-1998

Camarena Barragán Raquel Eugenia (92225968)

Peña Ramos Marco Antonio (93227511)


Asesora: Dra. María Eugenia Valdés Vega

México D.F., septiembre de 1998

ÍNDICE

	Página
Introducción	1
<u>Capítulo I</u>	
Evolución histórica del Ejército	4
1. El período precortesiano	6
2. El Ejército en la Colonia	7
3. Desde la Independencia a la Reforma	9
4. La etapa porfirista	11
5. De la Revolución hasta 1929	14
6. La inclusión de los militares en el PNR	18
7. La inclusión de los militares en el PRM	20
8. La creación del PRI y la entrega del poder a los civiles	27
<u>Capítulo II</u>	
Consideraciones teóricas de la transición política	35
1. Las tipologías	37
A. Los regímenes no democráticos	37
B. Los regímenes democráticos	40
2. Las transiciones	43
3. Los procesos de cambio político en México	48

Capítulo III

Teoría y práctica de la relación cívico-militar	60
1. Una aproximación a la teoría cívico-militar	62
A. Nivel de poder	64
B. Nivel ideológico	67
2. Militares, transición política y democracia	70
3. Ejército y política en México	72
A. Marco jurídico del Ejército mexicano	73
B. De la cordialidad al enojo. 1988-1994	78
C. Del error de diciembre al endurecimiento militar. 1994-1998	90
4. Breves reflexiones	100
Conclusiones	106
Bibliografía	113
Hemerografía	116

INTRODUCCION

A lo largo de la historia, la institución armada mexicana ha ocupado invariablemente una posición preponderante en la vida económica, política y social de nuestro país. Como muestra de lo anterior se encuentra toda la primera mitad de este siglo en donde los militares marcaron el rumbo que habría de seguir la nación. Sin embargo, una vez que la presidencia se civiliza, se genera una relación cívico-militar¹ muy peculiar. Este maridaje mantuvo una considerable estabilidad y viabilidad por más de seis décadas pero a partir del año de 1988, fecha que marca el inicio de la liberalización política en nuestro país, esta relación se altera debido a los nuevos actores emergentes en el panorama político y al desmantelamiento gradual del régimen autoritario.

Por lo anteriormente expuesto y dado que en últimas fechas se ha especulado acerca de un posible resurgimiento en la importancia política de los militares en México, es que nos hemos abocado al análisis de uno de los pilares más importantes del sistema político: las Fuerzas Armadas. En otras palabras, a la luz de esta transición política, la hueste armada no puede quedar ajena de

¹ A lo largo de este trabajo de investigación nos referiremos a la relación cívico-militar como aquella que se da entre la élite militar y la élite civil, personificada, ésta última, por los gobernantes.

estos vertiginosos cambios. En este sentido, la finalidad de este estudio es analizar cómo ha sido afectada la relación cívico-militar en esta etapa de reposicionamiento, así como reflexionar en la posibilidad real de que el ejército se inserte en el cambio democrático.

Para poder resolver estos problemas hemos dividido el estudio en tres capítulos. En el primero de ellos, se hace una revisión histórica del quehacer militar en nuestro país. En el segundo apartado, como sustento teórico, se revisarán los conceptos más relevantes de la tipología de los regímenes políticos tanto democráticos como no democráticos, y particularmente para el caso mexicano, el análisis se centrará en los procesos de cambio político iniciados en 1988. El tercer capítulo está dividido en cuatro apartados, a lo largo de los cuales trataremos de dar cuenta de la situación jurídica, económica, política y social de los militares en la transición política.

Es importante señalar que este tema ha sido poco estudiado por los científicos sociales. Debido a esta situación, a lo largo de la investigación nos encontramos con algunos obstáculos tales como la escasez de información y datos y la inaccesibilidad por parte de la mayoría de militares de alto rango para hablar acerca de la problemática nacional y de la situación que prevalece al interior de la institución.

Es necesario, asimismo, dejar en claro que la elaboración de esta tesis en manera alguna pretende condenar o enaltecer a las Fuerzas Armadas mexicanas. Se trata más bien de un primer intento por aproximarnos con rigor y objetividad académicos a un tema que seguramente se encontrará en la mesa de la discusión política en los años venideros.

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL EJÉRCITO

Un príncipe, pues, no debe tener otro objeto ni otro pensamiento, ni cultivar otro arte más que la guerra, el orden y la disciplina de los ejércitos, porque éste es el único arte que se espera ver ejercido por el que manda.

Nicolás Maquiavelo.



La dificultad de estudiar una cultura sólo parcialmente europea, como la mexicana, con patrones elaborados en Europa o en Estados Unidos, se agudiza cuando no se toman en cuenta las diferencias resultantes de diversos niveles de evolución histórica. En el caso de la vida militar, de la estructura de las fuerzas armadas mexicanas y de su acción política debe desterrarse ante todo la imagen tradicional de ejército, heredada de la cultura europea, si se trata de comprender el proceso mexicano. El ejército a la europea, altamente jerarquizado, con una base de instrucción común a todos los oficiales y casi siempre de extracción social similar, entre otras características, es una imagen lejana de la realidad histórica de México, debido al proceso formativo de sus ejércitos.

En este país las fuerzas armadas han surgido por necesidad a lo largo de la historia y tienen un papel importante debido a sus lazos indisolubles con el pueblo mexicano en todas las épocas, tanto en la indígena como en la española, la porfiriana y la actual.

La finalidad de este capítulo es la de hacer una revisión rápida de los principales acontecimientos nacionales que dieron origen a lo que hoy conocemos como fuerzas armadas mexicanas.

1. El período precortesiano.

Las primeras manifestaciones guerreras en México que hasta la fecha se han descubierto, se inician en el periodo preclásico superior, con la cultura olmeca, cuyas esculturas monumentales muestran características militares.

Desde la fundación de Tenochtitlán, el pueblo mexica reconoció a sus dirigentes políticos como jefes supremos militares; sus gobernantes fueron comandantes de sus ejércitos, lo que constituye una importante base histórica que permite comprender la filosofía de nuestra Constitución.

Como muestra del avance militar de los mexicas, este ejército aplicaba las diversas formas de la guerra y las alianzas, "sus actos no se fundamentaban en la

barbarie o la incultura, sino en la lógica y en la táctica que redundaba en sus exitosa expansión militar”.¹

Un antecedente histórico de integración militar empieza desde la época precortesiana, con la presencia y acción del ejército como factores determinantes, al manifestarse como la Triple Alianza de los ejércitos de Texcoco, Mexicatl y Tacuba, que forman la Federación de Anahuac.

Cuando el ejército Mexicatl fue aniquilado el 13 de agosto de 1521, se inició la transformación de una civilización afectada por sistemas de organización diferentes, llevándose a cabo un amalgamiento que condujo a un renacimiento del ejército presentando un perfil distinto hasta el entonces conocido.

2. El Ejército en la Colonia.

La vida militar indígena quedó destruida después de la conquista española. El ejército azteca era poderoso y disciplinado y ante el temor de que los indígenas pudieran reorganizarse militarmente, “los reyes españoles dictaron numerosas disposiciones prohibiendo que los indios portasen armas”.²

¹ Garfias Magaña, Luis, El Ejército Mexicano. México, SEDENA, p. 85.

² Morse, Richard, El desarrollo urbano de la Hispanoamérica colonial en Historia de América Latina, ed. Crítica, Barcelona, 1990, p.28.

Las instituciones militares hispanas fueron implantadas en México, se trató de un proceso típico de importación de estructuras de una sociedad diferente a la que existía en México. Este hecho implicó, por fuerza, la necesidad de adaptar esas formas de organización a la realidad de la Nueva España.

Por tanto, el ejército como tal no existió por largo tiempo en la colonia. Durante casi dos siglos, las únicas tropas permanentes en la Nueva España fueron “la escolta de Alabarderos del virrey y las dos compañías de palacio. Sin embargo, en la frontera norte siempre hubo tropas acantonadas para defenderse de la amenaza de los indios bravos”.³

Sólo hasta la segunda mitad del siglo XVIII, hacia 1765, y ante la amenaza que significó Inglaterra para las colonias de los borbones, surgió la necesidad de integrar la defensa de los reinos americanos contra una posible agresión británica. Fue entonces cuando apareció el primer ejército en la Nueva España.

Desde un principio se hizo evidente el carácter dual de este ejército colonial: las fuerzas regulares y las milicias. El ejército regular fue pequeño y de gran pobreza pues siempre se consideró que resultaría antieconómico que fuese de grandes dimensiones, aunado a la justificación política de que podrían ser focos de agitación en contra de España.

³ Lozoya, Jorge Alberto, El Ejército Mexicano, Jornadas #65, Colmex, 3ª edición, México, 1984. p.16.

3. Desde la independencia a la Reforma.

El deseo de conservar sus privilegios y el afán de poder político fueron, en gran parte, los que llevaron a los oficiales criollos a realizar entre sí una unión y a luchar por la independencia de la Nueva España.

Ante el movimiento insurgente, el gobierno colonial debió organizar en forma precipitada la defensa de los intereses de la corona. Como la colonia carecía de un ejército ordenado, ágil y expedito, hubo de echar mano de campesinos para formar a toda prisa las fuerzas leales a España. Por su parte, los criollos necesitaban también del apoyo de la masa campesina para lanzarse a la lucha. Sin embargo, mientras que los realistas obligaban a los campesinos a formar parte de su ejército, las masas campesinas insurgentes, de manera espontánea, se unían al ejército. Apareció así, por primera vez en la historia mexicana, por lo menos desde el siglo XVI, una fuerza armada popular: la tropa insurgente, que sería, tiempo después, la espina dorsal del ejército de Morelos y Guerrero.

Después de la muerte de Morelos, los grupos guerrilleros que se habían mantenido dispersos en su lucha se unieron definitivamente a la dirección de los oficiales criollos. Las tropas seguidoras de diversos caudillos se sumaron de manera precipitada para crear el Ejército Trigarante bajo el mando de Agustín de Iturbide con quien llegaría el triunfo sobre los peninsulares.

Ya para 1832, José María Luis Mora revisó detalladamente los vicios de la organización del ejército republicano. El jefe del ejército era el presidente de la República, y sus ayudantes inmediatos, los comandantes inmediatos, quienes tenían tareas específicas; sin embargo, estos jefes militares generales se sublevaron a lo largo de todo el siglo XIX contra el jefe del Ejecutivo Federal. Los cuerpos militares se formaban y reemplazaban con un número de hombres que debía contribuir cada estado pero nunca hubo órdenes precisas de las funciones y poderes del comandante federal, situación que generó que algunos jefes militares, abusaran de su cargo con prepotencia, poniendo en riesgo la estabilidad y la vida de las instituciones políticas. En consecuencia, un vicio que provenía de la colonia española reapareció en el Ejército mexicano del siglo XIX.

Al triunfo de la República, el ejército realista fue licenciado totalmente. Por el lado republicano, los jefes leales a ésta fueron hechos gobernadores en premio a sus servicios. La nueva oficialidad tendría ahora un nuevo elemento de cohesión: haber luchado juntas en las batallas que dieron el triunfo a las ideas liberales. “Con la República liberal el nuevo ejército debió cumplir funciones de apaciguamiento del país y prestar protección al comercio que por décadas había sido víctima de los salteadores de caminos”.⁴

⁴ *Ídem*. p.31.

4. La etapa Porfirista.

La tarea del ejército federal en la sociedad porfiriana fue vigilar la conservación del statu quo agrario en que se arraigaban el árbol de la industria naciente. En 1884 Porfirio Díaz suprimió los mandos castrenses superiores, dividiendo militarmente a la República en diez zonas, “y creó, dentro de éstas, más de treinta jefaturas de armas, que debían evitar el brote de cualquier agitación política entre los no participantes de la maquinaria estatal”⁵. De esta forma nació el concepto “zona militar”, que es un espacio geográfico bien delimitado, normalmente fundamentado en la división política del país, en el que se desplegaban regimientos, cuadros de batallón o regimiento, hospitales, etc. Las diez zonas militares con sus respectivas jurisdicciones fueron las siguientes:

1ª Zona Militar, con jurisdicción en los estados de Sonora, Sinaloa y territorio de Baja California, con cuartel general en Hermosillo.

2ª Zona Militar, con jurisdicción en los estados de Durango y Chihuahua, con cuartel general en la ciudad de Chihuahua.

3ª Zona Militar, con jurisdicción en los estados de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, con cuartel general en Monterrey.

4ª Zona Militar, con jurisdicción en los estados de Jalisco y Colima, con cuartel general en Guadalajara.

⁵ Krauze, Enrique, Místico de la autoridad, Porfirio Díaz, en Biografía del poder I, FCE, México 1992, p. 45.

5ª Zona Militar, con jurisdicción en los estados de San Luis Potosí, Zacatecas y Aguascalientes, con cuartel general en la ciudad de San Luis Potosí.

6ª Zona Militar, con jurisdicción en los estados de Querétaro, Guanajuato y Michoacán, con cuartel general en León, Guanajuato.

7ª Zona Militar, con jurisdicción en los estados de Puebla, Tlaxcala y Guerrero, con cuartel general en la ciudad de Puebla.

8ª Zona Militar, con jurisdicción en el estado de Oaxaca y cuartel general en la ciudad de Oaxaca.

9ª Zona Militar, con jurisdicción en el estado de Chiapas y cuartel general ubicado en Juchitán, Oaxaca.

10ª Zona Militar con jurisdicción en los estados de Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, con cuartel general en la ciudad de Mérida.

Al mismo tiempo hizo sentir en todas las regiones el peso del poder central. El ejército, las fuerzas rurales, la policía urbana, las cárceles y el destierro a Quintana Roo representaron en el porfiriato eslabones de una cadena de represión pública.

El Presidente de la República dominó en todo el territorio nacional. El gobernador lo hacía en su Estado y el jefe político en su distrito. El gobernador era responsable ante el Presidente y el jefe político ante el gobernador. Misión del ejército fue impedir que nada detuviese la buena marcha de este sistema de fidelidades comprometidas. Para 1891 existían 300 jefes políticos en el país, de los cuales 114 eran generales. En el mismo año, de los 27 gobernadores de los estados de la República, 18 eran generales.

A pesar de todo, la composición social de la oficialidad del ejército federal sufrió un cambio. A partir de las Leyes de Reforma, que eliminaron los fueros y privilegios del ejército, los grupos económicamente poderosos de la sociedad mexicana perdieron interés en pertenecer al ejército. Aunque hay que notar que los más altos puestos seguirían codiciándose por las posibilidades de ejercicio de poder y de lucro.

Ante tal situación, los jóvenes ricos de las ciudades y los hijos de los terratenientes no encontraban en la profesión militar aliciente económico o social alguno. Así, la clase media de las ciudades y de los pueblos grandes fue el sector de la población que proporcionó los cuadros de oficiales que el ejército requería.

El gobierno federal pretendió dar a un grupo de los nuevos oficiales una base de educación común, un rudimento de enseñanza técnica especializada. Con tal fin se actualizaron los programas de estudio del Colegio Militar siguiendo los modelos alemán y francés y constantes viajes a aquellos países para adecuar el desarrollo intelectual. Sin embargo, esta situación convirtió a sus generales, jefes y oficiales en un grupo elitista que se separaba continuamente de las tropas y en un intento por acortar esa distancia, se creó la Escuela de Aspirantes.

A pesar de este impulso, de la etapa del Porfiriato surgió, en apariencia, un ejército nuevo, moderno, y sobre todo, con un presupuesto mucho más grande. Sin embargo, la corrupción y el mal empleo del ejército no desaparecieron. La dura

realidad de la leva, la represión constante de los campesinos y la crueldad de los rurales eran prácticas que no se apegaban a un ejército moderno.

Las personas cercanas y amigos del Presidente especulaban con el erario, haciendo uso privado de los fondos militares. Al caer el gobierno de Díaz por las condiciones económicas y sociales que prevalecían en el país, la pesada estructura del ejército federal y el intento de crear una oficialidad organizada que fuese leal al régimen, por estar comprometida con él, cayeron también, pero sin modificarse la esencia de esta organización y quedando casi intactos sus cuadros oficiales.

5. De la Revolución hasta 1929.

Después de la renuncia del general Díaz a la presidencia de la República el 21 de mayo de 1911 y ante una indudable presión del ejército insurgente, Madero tomó el poder sin reflexionar los acontecimientos que desembocarían en la caída de su gobierno y su muerte.

El presidente Madero, liberal típico del siglo XIX proveniente del nuevo grupo empresarial que surgiera en los últimos años del Porfiriato, creía que las instituciones republicanas y democráticas se sostendrían por su propia fuerza moral. Por esto, no disolvió al ejército federal sino que, acorde con su mentalidad idealista liberal, que suponía una lealtad a las instituciones públicas en abstracto, se apoyó en ese ejército.

Madero no comprendió que ese ejército federal, por sus orígenes históricos, no podría ni querría defender la revolución.

El asesinato del propio Madero demostró el error de la apreciación idealista de este primer presidente revolucionario en lo referente a las fuerzas conservadoras del ejército federal.

En 1913 el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, lanzó el Plan de Guadalupe contra el general Huerta, que al frente del ejército federal había usurpado el poder tras el asesinato del presidente Madero.

Un mes antes de que Carranza lanzara el Plan de Guadalupe, "la XXII Legislatura del Estado de Coahuila emitió un decreto por medio del cual creaban las primeras fuerzas armadas de lo que sería posteriormente el Ejército Constitucionalista"⁶.

El Ejército Constitucionalista tendió a una organización estrictamente jerarquizada, apartándose de la lucha espontánea y sin coordinación de las tropas maderistas. Se dividió en tres cuerpos comandados por otros tantos generales de división insurrectos contra Huerta y que en principio aceptaron ponerse a las órdenes de Carranza.

⁶ Lozoya, Jorge Alberto, *Op. Cit.*, p.44.

Una vez que Huerta deja la presidencia y con la firma de los Tratados de Teoloyucan, Carranza hizo abandonar a los federales la ciudad de México rumbo a la de Puebla en grupos menores de 5 mil hombres sin artillería ni parque de reserva, entre otras medidas. Así, Carranza retomaba la experiencia maderista y desarmaba al ejército federal. A partir de entonces, uno de los objetivos de política interna más importante de los gobiernos posrevolucionarios sería luchar contra el surgimiento de un ejército con las características del porfiriano. Los gobiernos nacionales trataron de consolidar un nuevo ejército con estructura profesional que recordara, sin embargo, su origen revolucionario y popular.

Una vez derrotado y disuelto el gobierno federal, enemigo común de los revolucionarios, la lucha de facciones entre éstos recrudeció. En el triunfo carrancista participaron batallones de obreros organizados por la Casa del Obrero Mundial. En 1915, un pacto entre el Ejército Constitucionalista y la Casa del Obrero Mundial decidió la creación de los llamados Batallones Rojos que estaban bajo las órdenes de Obregón. La presencia de obreros organizados sindicalmente entre las fuerzas combatientes, además de subrayar la extracción popular del Ejército Constitucionalista, vendría a ser un antecedente importante para medidas políticas de la época cardenista, cuando se trataría de agrupar en torno al gobierno federal a las fuerzas populares.

Vencedor Carranza y con el apoyo de las tropas sonorenses, se dieron pasos para volver a la legalidad. Así, en diciembre de 1916 se reunía el Congreso

Constituyente que sentaría las bases de legalidad y lo más importante es que se pronunció civilista. La lucha contra el militarismo se convirtió en uno de los lemas del Congreso; también como resultado de la unidad de opiniones, se decidió que en un futuro el papel de los militares fuera apolítico.

La nueva Constitución confirmó las facultades que la de 1857 había otorgado al Presidente para nombrar, con aprobación del senado, a los oficiales superiores de todas las fuerzas armadas; además, el Presidente dispondría de la totalidad del ejército para la seguridad interior y exterior de la Federación. Así, el Congreso Constituyente y el presidente Carranza trataron de anular las funciones políticas del ejército y de someterlo a un orden civilista.

La lucha de los diferentes grupos por el poder no terminó con la aparición de la Constitución y la aparente normalización de la vida política. A la muerte de Carranza, el grupo sonoreense de Obregón y Calles, que había roto sus lazos con el Presidente, llegó al poder.

Una vez que Obregón llega a la presidencia empieza a implementar una política de tendencia obrerista y de ayuda al campesinado, situación que acarrió que no pocos generales, encabezados por Adolfo de la Huerta, vieran con malos ojos todas estas acciones presidenciales. A este malestar se unió uno muy importante: las ambiciones de poder de los generales. Sin embargo, desde antes, Obregón ya como

ministro de Guerra del presidente Carranza había iniciado reformas tendientes a la tecnificación, e indirectamente despolitización de las instituciones militares.

Durante el gobierno de Obregón se revisó todo el escalafón del ejército reduciéndose severamente el número de oficiales. La cantidad de activos para 1921 era de cien mil, pero para 1922 se reduce en un 50%. A lo largo de la presidencia de Obregón se dieron los primeros pasos para dejar atrás las lealtades a personas, marcándose así el inicio de la era de la institucionalización.

Después del asesinato de Obregón en 1928, elementos del ejército desearon nuevamente convertirse en grandes electores al tiempo que Calles se convertía en el verdadero gobernante, lo que generó nuevas rebeliones. Sin embargo, los rebeldes fueron derrotados por Cárdenas y Almazán y para acabar con la zozobra política que permeaba el ambiente desde la muerte de Obregón, se creó el Partido Nacional Revolucionario como frente popular para tratar de eliminar a los militares de cualquier función política por medio de la fuerza coordinada de los obreros campesinos y burócratas.

6. Las inclusión de los militares en el PNR.

En 1929 se creó el Partido Nacional Revolucionario, no para luchar para alcanzar el poder político, sino para mantenerse en él. Se trató de un intento de organización de las fuerzas revolucionarias en turno al gobierno establecido y no contra el mismo. El

objetivo era que todas las fuerzas que participaron en la revolución estuvieran representadas o al menos se sintieran representadas en sectores. Sin embargo, al constituirse el PNR no se pensó en hacer de los militares uno de estos sectores, a pesar de que ideológicamente eran producto de la revolución y sus jefes significaban gran poder real. Esta postura es consecuencia del Congreso Constituyente del 17 que se declara civilista, por tanto este hecho influyó de manera determinante para no incluir en el frente popular a los militares ni fijarles labores específicas en el partido.

La lucha contra la acción política de los militares en el lustro anterior a 1929 preludiaba de manera lógica la decisión de no convertir al ejército en una fuerza política organizada, así fuese dentro del PNR. En este entendido, en cierta medida el partido oficial pretendería un objetivo, al coordinar la acción política de los obreros, campesinos y burócratas: crear un contrapeso capaz de ser enfrentado al ejército y así restarle a éste fuerza política.

Ya para el período de gobierno de Lázaro Cárdenas los militares habían aceptado convertirse en el sostén del gobierno y no en su retador. Esta situación pudo darse gracias a dos cosas:

- a) El adoctrinamiento civilista al que fueron sujetos los jóvenes cadetes.
- b) Las compensaciones políticas que recibieron los antiguos jefes y oficiales leales al gobierno.

Debido a la política implementada por Cárdenas en beneficio de la clase popular y la nacionalización del petróleo, los intereses extranjeros trataron a toda costa de desestabilizar a través de varios medios; en este tenor, el ejército también se vio influenciado y esta situación queda claramente ejemplificada con el levantamiento del general Cedillo, esto es, cuando las compañías petroleras extranjeras lesionadas por la política nacionalista de Cárdenas lograron insurreccionar a este alto jefe militar. La importancia de esta rebelión fue esencialmente política ya que “intentó sembrar incertidumbre en momentos en que el país debía luchar con toda su energía contra la acción extranjera”.⁷

7. La inclusión de los militares en el PRM.

Cárdenas, ante la nueva realidad política, anunció en 1937 la transformación del PNR a Partido de la Revolución Mexicana debido a que el partido así respondería en forma más dinámica a las necesidades del momento. La novedad en el PRM era la incorporación de los militares al partido. Esto Cárdenas lo entendía como el momento en donde había que sumar y no excluir ante la severa crisis por la que pasaba México,

⁷ *Ídem.* p. 64.

así como reducir a un voto al sector uniformado frente a los otros tres que lo integraban.

Se había decidido que los militares fuesen parte del “Pacto de Unión y Solidaridad” en torno al gobierno que representaba el PRM; si entre ellos había quienes tuviesen aspiraciones políticas era mejor que las desarrollasen en el marco del partido y no correr el riesgo de alentar la oposición al régimen. Es importante señalar que el consenso general temía la participación de los militares nuevamente en política. Pero el sector militar dentro del partido surgió principalmente por la necesidad del momento, cuando el movimiento sinarquista y el conflicto con las compañías petroleras significaban la amenaza principal al gobierno constituido. Sin embargo, los militares que fueron delegados para la asamblea constitutiva del PRM se encontraban confundidos puesto que por mucho tiempo las fuerzas armadas se habían mantenido al margen de cualquier actividad política.

La intención y finalidad de este cambio del partido quedó claro en la primera cláusula del pacto constitutivo del PRM, a saber:

“Todos y cada uno de los miembros de los cuatro sectores que suscriben este pacto, se obligan de manera expresa y categórica, a no ejecutar acto alguno de naturaleza político-electoral, si no es por medio del PRM y con estricta

sujeción a los estatutos, reglamentos y acuerdos emanados de los órganos superiores correspondientes”.⁸

Y en cuanto a los militares, el apartado número cuatro se dedica a este aspecto:

“Los miembros del ejército y de la armada formaran parte del organismo político en su exclusivo carácter de ciudadanos, y no en representación del instituto armado de la República, cuyo funcionamiento continuará en pleno absolutamente apartado de las contiendas y cuestiones políticas, en su aspecto militante”.⁹

Todas estas circunstancias tan especiales hicieron que los militares, a pesar de estar dentro del partido, no adquirieran personalidad propia debido a que siempre tuvieron que plegarse al sector popular. En este sentido, el artículo 56 del mismo pacto constitutivo señalaba que los miembros de las fuerzas armadas tenían derecho a figurar como candidatos a un puesto de elección popular pero representando a alguno de los otros tres sectores del partido, toda vez que el sector militar no podía nombrar candidatos en vista del deseo de no hacer partícipe del proceso electoral al instituto armado como tal. En el proceso para elegir a los candidatos del sector militar intervenía la Secretaria de Acción Social del partido que consultaba a la Secretaria de la Defensa los posibles oficiales elegibles.

⁸ Partido de la Revolución Mexicana, Pacto Constitutivo, declaración de principios, programa y estatutos, México, 1938.

⁹ *Ídem*.

A pesar de estas discrepancias, el gobierno federal y el presidente Cárdenas junto con sus colaboradores lograron presentar un frente unido de obreros, campesinos, burócratas y militares que hizo que la masa de población nacional sintiera al régimen sólidamente cimentado para enfrentarse a los intereses extranjeros amenazantes. Si se considera que éste era el fin último de la reestructuración del partido -sobre todo en lo que se refiere a la incorporación de los militares-, puede afirmarse que con todos los errores teóricos y con toda la confusión de los textos y procedimientos de participación política, el sector militar del partido cumplió sus objetivos plenamente. El régimen del general Cárdenas no solo sobrevivió al momento histórico, sino que logró transmitir el poder a un colaborador cercano del presidente, quien a pesar de ser militar, tenía clara conciencia de que el país necesitaba desechar paulatinamente a los militares como fuerza política.

Para la contienda electoral de 1939 se presentaron todavía 6 candidatos militares, todos ellos generales, Manuel Ávila Camacho, Juan Andrew Almazán, Rafael Sánchez Tapia, Francisco J. Mújica, Gildardo Magaña y Joaquín Amaro. Sin embargo, Ávila Camacho recibió el apoyo total para ser el candidato del PRM a la Presidencia de la República. Inmediatamente, el candidato del partido oficial encontró una oposición fuerte encabezada por Almazán y Amaro, quienes tenían una carrera política sobresaliente.

Es importante mencionar que de julio a octubre de 1940 hubo en el país levantamientos armados, siendo el más importante el ocurrido en Monterrey el 1 de

octubre de 1940 comandado por el general Andres Zarzosa, amigo cercano de Almazán, quien fue muerto en la refriega.

Una vez que asumió el poder el 1 de diciembre de 1940, Ávila Camacho ordenó el retiro expedito de los miembros del ejército y de la armada de las actividades políticas que desempeñaban dentro del PRM. El entonces presidente, que como secretario de Defensa con Cárdenas defendiera la propuesta de incluir al ejército al partido, en esta ocasión abogaba para que éste se dedicara a tareas no políticas.

Es importante resaltar dos aspectos que apunta el investigador José Luis Piñeyro y que marcarían de manera indeleble la relación cívico-militar en México. Por un lado, señala que todo este proceso fue acompañado de promociones de mandos intermedios a posiciones superiores y remoción de altos mandos de dudosa lealtad partidaria; y por otro, indica que estos comicios presidenciales “fueron la primera lección de civilidad para los uniformados mexicanos: quienes tuvieran aspiraciones políticas debían canalizarlas por medio del partido oficial; además, la profesionalización militar avanzaba de forma contundente, no había lugar para caudillos militares ni lealtades no institucionales”.¹⁰

Toda esta situación se daba en un ambiente político diferente al que se vivió en el régimen cardenista. La crisis del petróleo se hallaba en vía de solución y la guerra

¹⁰ Piñeyro, José Luis, “Las fuerzas armadas en la transición política de México”, Revista Mexicana de Sociología, UNAM, México, enero-marzo, 1997, p.169.

había estallado en Europa. Disminuidas las presiones extranjeras sobre México, la permanencia de los militares en el partido de la Revolución ya no era necesaria.

Los militares recibieron con beneplácito las nuevas disposiciones, pues la función del sector militar del partido no fue nunca del todo clara para ellos. Es importante observar que los militares dotados de talento político fueron incorporados discretamente como individuos al sector popular en donde a partir de entonces han militado.

Desde el punto de vista estrictamente militar, el Ejército mexicano había logrado una organización moderna y eficiente, dentro de los límites marcados por los recursos económicos nacionales. Otra medida de gran importancia para la organización profesional del ejército que tuvo repercusiones directas en el proceso de despolitización, fue la política de rotación de jefes; desde 1924, el país fue dividido en 33¹¹ zonas militares cuyos jefes debían rotar el mando periódicamente, lo que impediría el surgimiento de lazos políticos estrechos entre el jefe de zona y los intereses de la región, a la vez que se despersonalizó la relación entre el jefe y la tropa. La división de las zonas se llevó a cabo de la siguiente manera:

1. México, D. F.

18. Pachuca, Hidalgo.

2. Mexicali, Baja California.

19. Villa Cuauhtémoc, Veracruz.

¹¹ Después de 1924 y hasta 1982 las fuerzas armadas estuvieron divididas en 35 zonas militares, pero en 1983 fue creada la zona militar número 36 en el estado de Chiapas. De ahí a la fecha se ha incrementado el número hasta llegar a 40.

3. La Paz, Baja California.
4. Hermosillo, Sonora.
5. Chihuahua, Chihuahua.
6. Torreón, Coahuila.
7. Monterrey, Nuevo León.
8. Tampico, Tamaulipas.
9. Mazatlan, Sinaloa.
10. Durango, Durango.
11. Zacatecas, Zacatecas.
12. San Luis Potosí, San Luis Potosí.
13. Tepic, Nayarit.
14. Aguascalientes, Aguascalientes.
15. Guadalajara, Jalisco.
16. Irapuato, Guanajuato.
17. Querétaro, Querétaro.
20. Colima, Colima.
21. Morelia, Michoacán.
22. Tenancingo, México.
23. Tlaxcala, Tlaxcala.
24. Cuernavaca, Morelos.
25. Puebla, Puebla.
26. Veracruz, Veracruz.
27. Iguala, Guerrero.
28. Oaxaca, Oaxaca.
29. Cd. Ixtepec, Oaxaca.
30. Villahermosa, Tabasco.
31. Tapachula, Chiapas.
32. Mérida, Yucatán.
33. Payo Obispo, Quintana Roo.

Ya casi para terminar su periodo de gobierno, Ávila Camacho acuerda la prohibición para que los miembros del ejército se inmiscuyan en asuntos eminentemente políticos, vislumbrándose la muy próxima entrega del poder político a los civiles.

El 4 de junio de 1945, el secretario de Gobernación, Miguel Alemán, joven abogado, renunció a su cargo para aceptar la postulación a la primera magistratura del país por parte del PRM. La candidatura de Alemán estaba apoyada por Ávila Camacho y por el líder político-sindical Vicente Lombardo Toledano; había sido escogido como representante de una nueva generación por completo apartada de la vida militar y que se consideraba preparada técnica y profesionalmente en disciplinas modernas. En suma, Alemán simbolizaba la realización del anhelo de los presidentes Ávila Camacho y Cárdenas de transmitir a los civiles el poder después de tantos años en manos militares.

8. La creación del PRI y la entrega del poder a los civiles.

En plena campaña presidencial, el 18 de enero de 1946, la convención política convocada por el PRM acordó declarar desaparecido a este partido y crear el Partido Revolucionario Institucional. En el surgimiento del PRI, las fuerzas armadas como tales no tuvieron ya ninguna participación. Cabe señalar que Ruiz Cortines contendió contra el general Miguel Henríquez Guzmán, candidato de la Federación de Partidos del Pueblo de México. Nuevamente Piñeyro apunta que esta sucesión presidencial fue la segunda lección de civilidad para los uniformados, toda vez que todo el peso de la ley y del partido de estado se descargó contra los militares henriquistas, mientras que para los uniformados institucionales hubo ascensos de rango y mayores prestaciones salariales y sociales. Con estas dos lecciones de civilidad quedaron

sentadas las bases futuras de la conducta política de la milicia nacional. “Primero, quienes tuvieran aspiraciones políticas viables o reales no tenían otro canal más que el del partido oficial; segundo, 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; tercero, la institución como tal quedó semicorporativizada al partido de estado mediante un grupo militar de enlace con la presidencia y el partido dominante”.¹²

Conforme a las ideas de renovación que le habían llevado al poder, el presidente Alemán remozó en forma espectacular los cuadros de oficiales y jefes del ejército. Los generales de los años de la Revolución eran ya veteranos en el retiro o muy próximos a él; por tanto, Alemán pudo imprimir un ritmo acelerado a la sustitución de los viejos elementos de las fuerzas armadas por los jóvenes oficiales egresados de las escuelas militares. Así, los años del gobierno de Alemán vinieron a ser la culminación de la política iniciada por sus antecesores y la eliminación de la tradición de otorgar los altos puestos a los viejos generales, siendo probablemente el acto más significativo en este sentido el nombramiento del Jefe del Estado Mayor Presidencial, que vino a recaer en un oficial de las nuevas promociones.

Cuando Adolfo Ruiz Cortines llegó a la presidencia en 1952 se observa un pequeño auge de la economía nacional. En cuanto a la relativa paz social de los primeros años de su sexenio, Ruiz Cortines no tuvo pretexto para aplicar medidas

¹² Piñeyro, *Op. Cit.*, p. 171.

represivas similares a las que se practicaron bajo la presidencia de su antecesor. El gobierno de Ruiz Cortines era moderado, pretendía restablecer los lazos entre las fuerzas políticas que durante el alemanismo tuvieron fricciones dentro del aparato de dominación. Trató de implementar un régimen de unidad nacional, lo que en términos prácticos casi logró; no obstante, en la parte final de su gobierno se mantuvo a base de combinar medidas represivas y dar algunas concesiones. Y como un ejemplo de su política represiva, en 1956 fue detenido el movimiento estudiantil del IPN, con la ayuda de la fuerza militar después de que los estudiantes llevaban varias semanas en huelga. También en el campo se sintió la intervención de la fuerzas armadas para reprimir a campesinos que ocupaban tierras ilegalmente. Asimismo, la fuerza militar se empleó contra movimientos que únicamente exigían el cumplimiento cabal de la Constitución o las leyes agrarias.

Referente al movimiento obrero, para 1957 las luchas por la democracia interna de las organizaciones sindicales y contra los líderes corruptos se extendieron a gremios como: ferrocarrileros, telegrafistas, telefonistas, profesores de educación primaria y otros. A estos esfuerzos se sumaron grupos estudiantiles de educación superior en la capital de la república. Ante este clima de agitación política, Ruiz Cortines satisfizo muchas de las demandas planteadas por estos movimientos. Pero también fueron frecuentes las movilizaciones de tropas y policías en las proximidades de los centros políticamente más inquietos.

En general, en el sexenio de Ruiz Cortines fue conservada la línea trazada por el alemanismo en el desempeño de las fuerzas armadas, que estribaba principalmente en las tareas de control interno. Dicha función se convirtió, en cierto modo, en una regla seguida hasta nuestros días.

Durante el primer año de la presidencia de Adolfo López Mateos, el movimiento ferrocarrilero paralizó con una huelga al sistema ferroviario del país. El gobierno recurrió una vez más al ejército a fin de terminar con esta revuelta. Sin embargo, al mismo tiempo, mantuvo una política promocional dentro de las fuerzas armadas, aumentó los salarios e incrementó las prestaciones sociales. Fuera de estos cambios, no se aprecian modificaciones importantes en el papel del aparato militar, ni en la subordinación de éste al Jefe del Ejecutivo.

Las condiciones eran prácticamente las mismas en los inicios del régimen de Gustavo Díaz Ordaz, sobresaliendo, sin embargo, la intervención de las fuerzas militares como instrumento represivo; tal es el caso del movimiento médico de 1964-1965, cuando los médicos militares suplieron en clínicas y hospitales a los civiles, y también cuando contingentes militares ocuparon diversas universidades del país. Pero sobre todo, el ejército tuvo una importante función represiva en los sucesos del 68.

Los acontecimientos de la segunda mitad del año de 1968 muestran la intensidad que puede alcanzar el aparato represivo mexicano ante un movimiento

democrático, que se escapa al control de los mecanismos político-ideológicos del Estado. Muestran, también, la realidad sociopolítica del país, llena de contradicciones sociales, económicas, etc.

Esta protesta estudiantil, a lo largo de varios meses, realizó movilizaciones masivas, las cuales fueron violentamente frenadas el 2 de octubre cuando “el Batallón Olimpia disparó contra una multitud reunida durante un mitin en la Plaza de las Tres Culturas, quedando el movimiento aplastado”¹³.

Después de esta experiencia todo vuelve aparentemente a la normalidad; sin embargo, aparecen nuevos elementos en el escenario político del país. La rama militar de la burocracia política parece adquirir mayor peso al nivel de las decisiones políticas, a partir de que es ésta la que toma la decisión de sofocar el movimiento ante la inoperancia de los mecanismos civiles de control.

Al respecto de la decisión de exterminar al movimiento, han habido tres versiones: 1) la oficial que dice que el ejército siguió órdenes presidenciales; 2) otra señala que ante la ausencia del presidente, el Secretario de la Defensa, el general Marcelino García Barragán, asumió la iniciativa; y 3) que todo fue por órdenes expresas del regente de la ciudad Alfonso Corona del Rosal. La segunda versión ha sido más difundida; en su libro Generales en el Palacio, Roderic Ai Camp afirma esta versión apoyado en información no publicada de un oficial norteamericano: “lo más

¹³ Guevara Niebla, Gilberto, “Volver al 68”, en Nexos #190, México, octubre 1993, p.37.

importante fue la forma como se tomó la decisión: el Secretario de la Defensa fue el que tomó la iniciativa, no el Secretario de Gobernación”.

Como haya sido, las decisiones tomadas revelan la incapacidad del régimen para atender las demandas del movimiento democrático, además de una crisis política. Con esta crisis se observa un deterioro de la maquinaria política en su capacidad para mantener la bases de manipulación-conciliación, haciéndose necesaria una readecuación del régimen con miras a una apertura democrática, la cual fue bandera durante los primeros años del gobierno echeverrista. En el seno del aparato militar, esta apertura cobra expresión en la introducción de nuevas formas de intervención con fines de control sociopolítico.

Después de los sucesos del 68, las guerrillas, que se encontraban aisladas de las regiones rurales, crecieron al nutrirse de estudiantes universitarios radicalizados ante la cerrazón del gobierno. Por los años que median entre 1968 y 1976 aparecieron nuevos grupos guerrilleros de actividad urbana, integrados principalmente por estudiantes, aunados a los que ya existían en las zonas rurales. La contención de las guerrillas durante el gobierno de Echeverría se dio empleando el recurso de la fuerza armada a la par de una apertura del sistema político a partidos políticos de izquierda, todo esto con la finalidad de que estos grupos subversivos no contaran con apoyo de otros sectores de la sociedad y con ello evitar la posibilidad de que creciera la actividad clandestina.

Una vez exterminado el foco guerrillero, las acciones de las fuerzas armadas se apuntaron, sobre todo, hacia la protección de instalaciones vitales como las petroleras. Al mismo tiempo se aceleró su modernización al construir el Colegio de la Defensa Nacional con la finalidad de promover una educación más profesional que incorporara una nueva filosofía integral. Para finales de la década de los ochenta empezó la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, fue Miguel de la Madrid quien intensificó las campañas para combatir este problema echando mano, principalmente, del ejército. Otra situación obligaba al gobierno a recurrir a las fuerzas armadas: los movimientos armados en Guatemala y en Centroamérica, sucesos que obligaron a desplazar a una gran cantidad de efectivos hasta la frontera sur de nuestro país.

En síntesis, el papel de las fuerzas armadas a lo largo de nuestra historia, sobre todo en la primera mitad de este siglo, ha tenido variaciones importantes. Una vez concluida la Revolución, la época de los caudillos y la civilización del poder presidencial se llegó a la profesionalización de la hueste armada, y ahí se marca el momento en que se puede hablar de una supuesta apolitización del ejército, una relativa marginación de los militares en las decisiones políticas que se tomaban en el país. Todo esto enmarcado en un ambiente político-económico y social de aparente calma, en donde el partido único abanderaba y reivindicaba las causas populares, a la vez que el sistema cooptaba o eliminaba las incipientes disidencias.

Sin embargo, para finales de la década de los ochenta, el panorama era diferente. La situación económica se encontraba inmersa en una crisis profunda, la

sociedad despertaba y se daba cuenta que se podía organizar al margen del sistema o del partido de Estado, y las demandas de democratización del país fueron el caldo de cultivo para que a partir de 1988 se diera el proceso de liberalización gradual del sistema político mexicano. Ante esta serie de acontecimientos, el ejército no podía quedarse ajeno a esta nueva relación de gobernantes-gobernados. Así, en palabras de José Luis Piñeyro, “todo este proceso bajo la mirada vigilante, preocupada y disciplinada del monopolio de violencia legal-legítima del Estado mexicano: las fuerzas armadas”.¹⁴

¹⁴ Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.*, p. 166.

CAPÍTULO II

CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA

Aquellos que ganan todas las batallas en realidad no son diestros; son diestros quienes dejan a los ejércitos del enemigo imposibilitados sin llegar a combatir los mejores de todos.

Sobre el arte de la guerra.



En este apartado se ha querido realizar una revisión de algunos conceptos, los más relevantes, de la tipología de los regímenes políticos tanto democráticos como no democráticos con la finalidad de aterrizar estas teorías en el caso mexicano y, al mismo tiempo, sustentar nuestras aseveraciones. Se revisarán, asimismo, con el ánimo de contar con un marco general, a los diversos autores que han estudiado los procesos de transición política a nivel global. Más adelante, y particularmente para el régimen político, el análisis se centrará en los procesos de cambio que hay en el país.

1. Las tipologías.

Para poder analizar una etapa de transición en un país determinado es necesario estudiar previamente el tipo de régimen dominante. De tal suerte que se revisarán las diversas tipologías propuestas por algunos autores, quienes, tomando en cuenta diversas variables, diferencian a los regímenes no democráticos de las democracias.

A. Los regímenes no democráticos.

Existen varios estudiosos que han aportado a la Ciencia Política diferentes enfoques en cuanto a este tipo de regímenes. Tal es el caso de Samuel P. Huntington, quien señala que dentro de la tercera ola democratizadora los regímenes autoritarios que precedieron a los diversos procesos de transición se dividían en tres grupos: "sistemas de un solo partido, regímenes militares y dictaduras personalistas".¹

En cuanto a los regímenes de un solo partido, indica el autor, fueron creados por un movimiento revolucionario, el partido único monopolizaba el poder; la vía para acceder a éste era la organización partidista, el partido sustentaba y legitimaba ideológicamente a su gobierno y algo importante es que estos sistemas lograron un nivel satisfactorio de institucionalización política.

¹ Huntington, Samuel, La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX, Paidós, Argentina, 1994, p. 108.

Por su parte, los regímenes militares tuvieron su origen en golpes de Estado que reemplazaban a gobiernos democráticos o civiles. Aquí, los militares ejercían el poder sobre una base institucional, los jefes militares gobernaban de manera colegiada o a través de una circulación de puestos gubernamentales de alto nivel.

Las dictaduras personalistas, ubicadas en el tercer grupo, se diferenciaban de las demás debido a que “el líder individual es la fuente de autoridad y el poder depende del acceso a él, su cercanía, su dependencia y apoyo directo”.²

Otro analista de los regímenes no democráticos y los procesos de transición es Leonardo Morlino, quien indica que a pesar de las diferencias existentes en los modelos autoritarios todos tienen en común el papel preeminente del partido único o hegemónico que convive con otros partidos sin que se dé una verdadera competencia. Estas diferencias “residen en los orígenes, en los contextos culturales y socio-económicos y en las ideologías-mentalidades que inspiran y guían la acción de los gobernantes y dan contenido a las formas de legitimación de esos regímenes”.³

Morlino, asimismo, para explicar los diversos tipos de regímenes no democráticos retoma la teoría de los autoritarismos de Juan Linz que tiene como base tres variables: 1) el grado de pluralismo político, 2) el grado de participación real de la población, y 3) el grado de ideologización. De tal forma que éstos “se distinguen por un pluralismo político limitado y no responsable; por una baja

² *Ídem.*, p. 109.

³ Morlino, Leonardo, “Los autoritarismos”, en Gianfranco Pasquino *et al.*, Manual de Ciencia Política, Alianza Universidad, Madrid, 1991, p. 151.

movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad; no tienen una ideología compleja y articulada, sino tan sólo algunas actitudes mentales características; en ellos, un líder, más raramente un grupo pequeño, detenta el poder y lo ejerce dentro de los límites formalmente mal definidos pero suficientemente claros”.⁴

Otro importante análisis en cuanto a las transiciones políticas es el que aporta Jaime Cárdenas, quien señala que la existencia de los regímenes democráticos, totalitarios, sultanistas, autoritarios y posttotalitarios en una sociedad en particular (a excepción de las democracias), afectan de manera importante el proceso de transición toda vez que éstos retardan o favorecen las posibilidades de cambio.

Al igual que los autores anteriormente revisados, Cárdenas escribe que los regímenes autoritarios cuentan con un limitado pluralismo, “a menudo extensivo a la sociedad y a la economía”⁵. No son soportados por una ideología muy definida y acabada como los totalitarios, pero sí por un cuerpo doctrinario teórico. Existe cierto apoyo popular por parte de algunos sectores pero de manera difusa. Formalmente se llevan a cabo elecciones para sustituir a los gobernantes, sin embargo, éstas no son ni competitivas ni limpias, sino que se utilizan otros medios, bastante predecibles, para dicha renovación. En los regímenes autoritarios es en donde con mayor frecuencia ocurren transiciones a través de la reforma pactada, lo que se conoce como ruptura pactada.

⁴ Linz, Juan, An Authoritarian Regime: The Case of Spain, citado por Morlino, Leonardo, Cómo cambian los regímenes políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 93.

⁵ Cárdenas Gracia, Jaime, Transición política y reforma constitucional en México, UNAM, México, 1994, p. 37.

También el autor anota que “la pérdida de legitimidad o de eficacia del régimen a menudo son de trascendencia para iniciar la liberalización, que empieza cuando un sector del equipo gobernante decida, al tener el poder, comenzar un proceso de apertura en búsqueda de legitimidad y con la esperanza de ganar las elecciones si las hubiere”.⁶

B. Los regímenes democráticos.

Una vez que hemos definido e identificado de manera general las características principales de los sistemas no democráticos, y en particular de los autoritarismos, estamos en posibilidad de analizar los rasgos básicos de los regímenes denominados democráticos. De tal suerte que el problema se torna menos sinuoso puesto que la mayoría de los teóricos de la democracia coinciden, en lo fundamental, con los elementos que integran a un sistema de este tipo.

A pesar de que existen puntos de acuerdo para definir a la democracia, tales como que ésta sea básicamente un método para determinar el liderazgo a través de elecciones competitivas y limpias, no por ello queda descartada una rica y fructífera discusión en torno al tema. En este sentido, algunos analistas agregan diversos elementos importantes a esta primera aproximación; tal es el caso de Mainwaring quien incorpora a las elecciones competitivas la existencia de “sufragio universal y el respeto y garantía de los derechos humanos”.⁷

⁶ *Ídem.*, p. 38.

⁷ Mainwaring, Scott, “Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues, citado por Cárdenas Gracia, Jaime, *Op. Cit.*, p. 34.

A decir de Huntington "...las elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia, ...".⁸ Esto es, el autor de La tercera ola explica que con la realización de elecciones abiertas, libres y justas, los demás elementos que se incorporen a este núcleo inicial de democracia no son más que meras utopías.

Otros autores se han centrado en el papel preponderante que tiene la sociedad para construir un sistema democrático. Tal es el caso de Norberto Bobbio, quien aborda esta definición desde la óptica del conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. En esta lógica, el autor también propone que "para una definición mínima de democracia..., no basta ni la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos ni la existencia de reglas procesales como la de mayoría...Es necesaria una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc.,...".⁹

Al exponer sus ideas en torno a los regímenes democráticos, no pocos politólogos coinciden en que si un país quiere ser tomado en cuenta dentro de esta clasificación, debe observar, desde el punto de vista empírico, ciertas

⁸ Huntington, Samuel, *Op. Cit.*, p. 22.

⁹ Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, FCE, México, 1983, p. 15.

condiciones o rasgos mínimos. En este sentido, dichas características pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Ampliación del sufragio universal
- b) Elecciones libres, competitivas, periódicas y correctas
- c) La existencia de varios partidos
- d) Responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados

De las definiciones anteriores y la propuesta por Jaime Cárdenas podemos apuntar una aproximación bastante aceptable en cuanto a la concepción de democracia. Entonces, ésta se debe entender como un método para la sustitución de los gobernantes a través de elecciones competitivas y limpias. A decir de Cárdenas, “la democracia debe ser pluralista (competencia entre élites en la sociedad, en la economía, en la política y en la vida de las organizaciones)”.¹⁰ Es fundamental, asimismo, el respeto de los derechos de las minorías, la existencia del Estado de derecho y que la participación política se dé por medio de partidos políticos.

Finalmente, mucho se ha escrito en relación a las tipologías inherentes a este régimen. Sin embargo, existe una, tal vez la más empleada, que se basa en la relación entre el ejecutivo y el legislativo, es decir, la distinción entre el régimen presidencial, con elección directa del jefe de Estado y poderes autónomos de dirección del ejecutivo que no depende del parlamento y el régimen parlamentario en donde el jefe del Estado es una figura fundamentalmente representativa y el ejecutivo depende de la confianza del parlamento. A esta división se la puede

¹⁰ Cárdenas, Jaime, *Op. Cit.*, p. 36.

sumar el tipo que propone Duverger: el semipresidencial, en el cual “el presidente es elegido directamente por sufragio universal pero el gobierno aún depende de la confianza del parlamento”.¹¹

2. Las transiciones.

Después de haber analizado de manera un tanto superficial las tipologías de las no democracias, ahora es necesario revisar los procesos de cambio hacia la democracia, en el mejor de los casos, que se dan al interior de estos regímenes.

Para ello es importante rescatar, en primera instancia, la definición de transición. Así, quien ha propuesto una aproximación, tal vez la más acertada en este sentido, es la de O'Donnell quien señala que es “...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro...Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se hayan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos, cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores...Por

¹¹ Duverger, Maurice, Los partidos políticos, FCE, México, 1986, p. 91.

otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios".¹²

Debido a la cantidad considerable de politólogos que han estudiado las transiciones, existe igual número de conceptos que explican la metamorfosis del régimen no democrático. Así lo señala por ejemplo Huntington al decir que es propio del hombre que los estudiosos tienen a veces las mismas ideas pero utilizan diferentes palabras para definir las. En este terreno, este mismo autor clasifica en tres a estos procesos de cambio: 1) la transformación ocurre cuando las élites en el poder toman las riendas del proceso hacia la democracia y el régimen autoritario se quiebra o es interrumpido; 2) el traspaso se produce cuando la democratización se da a través de unir la acción del gobierno con los grupos de oposición; y 3) los reemplazos, es cuando los reformistas dentro del régimen son débiles o no existen. Los elementos dominantes en el gobierno son ultraconservadores opuestos al cambio del régimen de manera acérrima. En consecuencia la democratización depende del hecho de que la oposición gane fuerza y el gobierno la pierda hasta que caiga o sea derrocado. Esta fase se integra por tres etapas: la lucha por producir la caída, la caída misma y la lucha por el poder después de la caída.

Morlino propone también una clasificación de las transiciones y para él son cinco las fases por las que deberá atravesar un proceso de este tipo: la transición, la instauración, la consolidación, la persistencia y la crisis. Él entiende como

¹² O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", en O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (Comps.) Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Paidós, Buenos Aires, 1991, p. 19 y 20.

transición la suma de dos elementos o características que están conectadas entre sí. Por una parte, es que hay dos o más coaliciones políticas en busca por el poder político sin que ninguna de ellas se imponga a la otra completamente; por otra, se encuentra la desarticulación de las viejas estructuras, fluidez institucional y ausencia de nuevas estructuras políticas. Esta etapa se inicia cuando se reconocen los derechos civiles y políticos y termina cuando hay una clara posibilidad de instaurar una democracia.

La etapa de la instauración implica una ampliación completa y un reconocimiento real de los derechos civiles y políticos, la aparición de más partidos y de un sistema de partidos, la elaboración de procedimientos e instituciones democráticas. Esta etapa se completa cuando termina la construcción de la principales estructuras del régimen. En este punto es importante resaltar dos notas que hacen Huntington y Morlino. El primero indica que "la democratización de un régimen con partido único o casi único significa que el partido monopolizador arriesga su control del gobierno y se convierte en un partido más que compite en un sistema multipartidista"¹³, es decir, el partido abandona su monopolio de poder, pero no la oportunidad de competir por el poder por vía electoral.

Por su parte, Morlino al hablar del papel de los actores en la instauración indica que la posición de los militares, sea cual fuere su papel en esa etapa, es importante por motivos obvios: los militares mantienen el monopolio del escenario

¹³ Huntington, Samuel, *Op. Cit.*, p. 116.

coercitivo.¹⁴ Desde este punto de vista, los casos más simples son los de militares derrotados en una guerra, profundamente divididos en su interior, o sencillamente con una estructura desorganizada y en desbandada. Los casos más difíciles son aquellos en que el ejército permanece íntegro e intocado durante el cambio, incluso en el plano del status y del prestigio social. La posible neutralidad pasiva inicial puede convertirse en politización, aunque solo parcial, en función contraria al régimen democrático. Aunque los militares apoyen al régimen democrático, siguen siendo potencialmente peligrosos: siempre pueden decidir tratar de mantener un control parcial sobre el poder político, sobre todo tras la continua repetición de crisis.

El período de consolidación, una vez que ha concluido la instauración, se puede definir como el proceso por el cual se ajusta la coalición de actores políticos dominante en el nuevo régimen, ampliándose o restringiéndose, y se refuerza a través de dos vías, completando la destrucción de algunas estructuras del viejo régimen y ampliando y acrecentado el grado de legitimidad interna e internacional del nuevo régimen. Es importante señalar que aquí se corre el riesgo de que existan regresiones, involuciones o desviaciones del objetivo original, es decir, que en el peor de los casos se podría tener nuevamente un régimen autoritario mucho más rígido. Como fase consecuente de la anterior, si es que ésta tiene éxito, se encuentra la etapa de la persistencia estable, la cual se caracteriza por ser un sistema político capaz de mantenerse y que tiene perspectivas futuras de persistencia segura. Pero también se puede hablar de la persistencia inestable en

¹⁴ Morlino, Leonardo, "Las democracias", *Op. Cit.*, p. 107.

donde el sistema político se puede mantener pero no cuenta con una persistencia segura.

Finalmente, existe crisis democrática cuando aparecen límites y condicionamientos a los derechos políticos y civiles, o bien cuando se tienen limitaciones de la competencia política y potencial participación.

En suma, se puede hablar de tres momentos de la transición política de un régimen: a) la liberalización, entendida como el proceso que hace efectivos los derechos que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos, arbitrarios o ilegales, cometidos por el Estado (se habla específicamente de la inviolabilidad de la correspondencia, ausencia de censura en los medios de comunicación, libertad de asociación, etc.) ; b) la transición a la democracia, la cual se caracteriza como un cambio en el patrón legitimatorio de normas que regulan el acceso, distribución y ejercicio del poder político; y c) la consolidación democrática en donde “las reglas del juego político se institucionalizan, volviéndose más sólidas, estables y previsibles”¹⁵.

Una vez vistas las teorías y tipologías de la transición a la democracia podemos señalar a continuación el caso mexicano.

¹⁵ O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, *Op.Cit.*, p. 20.

3. Los procesos de cambio político en México.

Generalmente un sistema autoritario tiene una vida limitada, ya que se mantiene con métodos coercitivos, represivos y violentos, pero cuando estos sistemas logran desarrollar instituciones más o menos sólidas para su desempeño político, entonces tienen mayor posibilidad de sobrevivir algún tiempo más.

Este es el caso del régimen político mexicano, que ha desarrollado características institucionales sui géneris que le han servido para “mantener el funcionamiento regular de sus instituciones políticas, con estilos y procedimientos que mucho distan de ser democráticos, pero que tampoco son dictatoriales”¹⁶

México se caracterizaba hasta antes de 1988 como un país con un régimen político autoritario, con un sistema de partido hegemónico, carente de elecciones limpias y competitivas, con una institución presidencial con enorme fuerza, más allá de las atribuciones que la Constitución de 1917 le confiere.

Algunos estudiosos del tema como José Antonio Crespo, Alonso Lujambio y César Cansino coinciden en que este singular sistema político sufrió un cambio a partir de las elecciones presidenciales de 1988 por varias razones; primeramente porque los resultados de esta contienda electoral dejaron al descubierto signos de desequilibrio del régimen autoritario, siendo éstas las más competidas y discutidas en la historia moderna de México que además evidenciaron los niveles de legitimidad y efectividad más bajos jamás registrados.

¹⁶ Cansino, César, Construir la democracia. Límites y Perspectivas de la transición en México., CIDE, México, 1995, p. 14.

Dentro del marco de este proceso, el sistema de partidos experimentó importantes cambios, uno de ellos fue la candidatura que presentó el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República por el Frente Democrático Nacional, lo cual supuso una verdadera competencia electoral para el PRI (aunque inequitativa). Dicho cambio tendió a configurar un sistema de elecciones “competitivas y transparentes”.

Cansino, en su libro Construir la democracia, menciona algunos factores y condiciones que intervienen en una transición democrática, y señala que las posibilidades de ésta son mayores cuando:

- la crisis autoritaria del régimen alcanza niveles elevados,
- hay una crisis de legitimidad,
- hay una pérdida en la eficacia decisional del gobierno y,
- se incrementa la movilización social antirrégimen.

Nos damos cuenta que todas estas condiciones se presentaron en 1988 además de que comenzaron y continúan institucionalizándose los partidos de oposición, el sistema de partidos, los procesos electorales, etc.

Estas transformaciones indican que la transición a la democracia comienza en nuestro país, partiendo de la premisa básica de que la democracia depende no sólo de condiciones económicas, sociales y culturales sino también del diseño de instituciones políticas que comienzan a configurarse con el cambio político.

Para explicar la naturaleza y características de los procesos de transición, debemos de tomar en cuenta los aspectos legales y constitucionales de los regímenes no democráticos; en este caso, es necesario considerar los poderes del sistema político presidencialista, en especial del Jefe del Ejecutivo, ya que su poder influye de manera sustancial para el desarrollo de este proceso.

Ahora bien, una transición democrática supone el cambio del conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas no democráticas por otro acuerdo en que el “funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se sometan a discusión, estén garantizados en la Constitución y sean respaldadas por la participación ciudadana”.¹⁷ Ya iniciado este proceso, se pueden distinguir distintas rutas de transición por las que el sistema político puede transitar, es así que a continuación se señalan estos caminos.

Para Crespo, dado que este proceso de transición se está dando en un régimen con un presidencialismo exacerbado y además sumamente institucionalizado, deberá seguir necesariamente alguna de las siguientes líneas:

1. Desde arriba, es decir, dirigida y supervisada por la propia institución presidencial.
2. Desde abajo, impulsada exclusivamente por los partidos de oposición, grupos de interés y una fuerte movilización ciudadana para derrocar al régimen (por vía pacífica o violenta)¹⁸.

¹⁷ *Ídem.*, p. 83.

¹⁸ Crespo, José Antonio, Jaque al rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México, Joaquín Mortiz, México, 1996, p. 159.

Cansino ha diseñado una tipología muy parecida a la de Crespo en torno al mayor o menor protagonismo de los distintos actores inmersos en dicho proceso. Tenemos que puede ser una transición continua o una transición discontinua; la primera se refiere a una mayor intervención de la élite gobernante, mientras que en la segunda es más relevante el protagonismo de los actores emergentes, esto es, que están en contra del régimen actual.

Respecto de la primera opción, las opiniones de los principales teóricos mexicanos se dividen. Por un lado Alonso Lujambio plantea que en el Presidente de la República “no está el dilema central de la transición democrática”; por su parte, Crespo señala que para que este cambio pueda darse, deben de tomarse en cuenta dos factores: a) si el Presidente tiene la percepción de que el cambio es inevitable y prefiera dirigirlo él mismo en su beneficio, o b) si el Presidente cuenta con la fuerza real y la posibilidad institucional para impulsar el cambio democrático.¹⁹

Si la primera opción fuera elegida por el Presidente, sería necesario tomar en cuenta que él mismo tendría que renunciar a muchas de sus facultades metaconstitucionales y sacrificar algunos privilegios de los que hasta ahora han gozado los presidentes mexicanos, como por ejemplo, ser intocables aún después de su mandato, designar a su sucesor, etc.

La segunda alternativa sería que el Presidente haya decidido iniciar el proceso de transición y que a pesar de todo el poder constitucional y

¹⁹ *Ídem.*, p. 160.

metaconstitucional del que goza, no cuente con la fuerza necesaria para poder hacerlo, además de toparse con fuertes límites reales impuestos por diversos actores nacionales e internacionales, como por ejemplo: “la cúpula empresarial, la Iglesia, el gobierno norteamericano, la prensa nacional e internacional, los partidos de oposición, las corporaciones priístas, entre otros”²⁰.

Una vez vista la primera posible ruta de la transición, es decir iniciada desde el poder ejecutivo, debemos estudiar la segunda ruta propuesta por Crespo, es decir, iniciada desde abajo, por los partidos de oposición, grupos de interés, la sociedad civil, etc. Arribar a un sistema democrático desde esta vía podría dar lugar a una democracia más abierta y plena, pero habría una “mayor probabilidad de poner en riesgo la estabilidad política del país, y la democracia resultante tendría bases más frágiles para su posterior consolidación”.²¹

Si la presidencia se pronuncia en favor de la continuidad del sistema autoritario, la única posibilidad de democratizar al régimen tendría que provenir de la oposición y la sociedad civil, a través de una fuerte movilización desde abajo.

Si tomamos en cuenta que en nuestro país la presidencia a lo largo de los años ha concentrado un poder casi absoluto, difícilmente accederá voluntariamente a limitarlo o transferirlo a otras instituciones; esto significa, que sólo cedería bajo la presión de los grupos opositores al régimen, es decir, el camino que podría seguir la transición sería presionando desde abajo. Con lo anterior se pone de manifiesto que hay una mayor probabilidad de que el cambio

²⁰ *Ídem.*, p. 162.

²¹ Samuel, Huntington, *Op. Cit.*, p.120.

le deban lealtad a él y no a sus gobernados, el federalismo no acaba nunca de consolidarse.

En síntesis, para Lujambio, en el federalismo se “concentran las oportunidades y los retos centrales del cambio político de México”.²⁸ Por una parte, permite que la oposición acceda al poder (en el nivel estatal) y así tiene la posibilidad de probar sus soluciones y mostrar que puede ser una opción eficaz real, además de que hay un equilibrio en cuanto a la distribución del poder.

Este arreglo institucional (el federalismo) ha ido tomando forma desde el sexenio de Carlos Salinas, al reconocérsele el triunfo al Partido Acción Nacional en la elección de gobernador de 1989 en Baja California (el primero en la historia de México) y en otros estados; y ha cobrado mayor fuerza durante el mandato de Ernesto Zedillo con los triunfos recientes del PRD. Sin embargo, Lujambio dice que estas victorias muestran una apertura real pero incompleta. Es decir, se puso de manifiesto desde entonces (1989) que un proceso más dinámico y profundo de transición debía incluir a todas las fuerzas opositoras en la mesa de negociación, no solamente debería haber diálogo PRI-PAN sino con todos los demás partidos.

Finalmente, la democracia para José Antonio Crespo es la capacidad del sistema gubernamental para limitar y controlar el poder de los funcionarios y políticos como un mecanismo para prevenir el abuso del poder y una mala gestión de los gobernantes. Esta característica es, en resumidas cuentas, la capacidad institucional para llamar a cuentas a los gobernantes.

²⁸ *Ídem.*, p. 51

Para arribar a un régimen democrático, primeramente debe darse un equilibrio entre dos o más de los actores que aspiran al poder, en este caso sería entre el régimen autoritario y la oposición. Es en este sentido que a partir de 1988 se comienza a configurar dicho equilibrio pues la oposición fue capaz de negociar con el régimen reglas un poco más equitativas en lo que se refiere a la competencia electoral.

Ahora bien, como se ha mencionado anteriormente, para Crespo el dilema de la transición se encuentra en la figura del Presidente, lo cual significa que en sus manos está la responsabilidad de decidir de qué manera se lleva a cabo el cambio político, ya que éste requiere de una mano firme para resistir las presiones de los sectores que se oponen al cambio. Para este cambio “es fundamental la promoción de acuerdos y pactos entre las fuerzas políticas moderadas que el Presidente debe apoyar con decisión”²⁹

Sin embargo, es difícil pensar que el propio Presidente, al dirigir la transición democrática e imponer los límites y controles a las instituciones políticas, los implemente en el mismo poder ejecutivo, es decir, que se autolimite sacrificando sus poderes casi absolutos y teniendo como resultado una presidencia acotada.

Después de haber revisado estas teorías, llegamos a la conclusión de que ninguna de éstas explican al cien por ciento los diversos procesos que acontecen

²⁹ Crespo, José Antonio, *Op. Cit.*, p. 175

en el país. Sin embargo existen elementos rescatables en cada una que pueden coadyuvar al análisis de los procesos de cambio que iniciaron a partir de 1988.

Nosotros estamos de acuerdo con la tesis de Alonso Lujambio, debido a la crisis que el sistema político está viviendo, incluido el partido oficial, da lugar a que el cambio deba realizarse. En realidad así es como se está llevando a cabo mediante las negociaciones entre la élite política, principalmente el poder ejecutivo, y los partidos de oposición; a su vez, todos estos actores están presionados por la sociedad civil en su conjunto.

Por otra parte, es indudable que el funcionamiento del sistema federal ha influido de manera importante en este proceso porque ha incluido a los partidos de oposición en la configuración de la política nacional. También es necesario resaltar que un gran paso para el cambio fue lo que se dio en las pasadas elecciones del 6 de julio de 1997, con la consolidación de las oposiciones que fueron capaces de construir nuevas mayorías potenciales en la Cámara de Diputados.

Estamos conscientes de que el proceso de transición es sumamente complejo y muchas veces tardado, influyen en éste todas las rasgos y costumbres del régimen autoritario, además de que existen muchos obstáculos puestos por los sectores que se oponen al cambio (generalmente el llamado sector de los "duros")³⁰. Pese a todo, el cambio se inició en nuestro país, y hasta el momento se ha desarrollado continuamente.

³⁰ Son los sectores tradicionalistas del PRI que han demostrado en varias ocasiones su férrea oposición al cambio.

CAPÍTULO III

TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA RELACIÓN CÍVICO-MILITAR

El curso que sigue un ejército debe ser correcto: si levantas un ejército y movilizas tropas hacia una causa que no es justa y que sólo acarrea problemas, la gente en realidad no obedece, y sólo están sujetos bajo coerción. De ahí que el principio rector del ejército deba ser la rectitud.

Cheng Yi.

Sobre el arte de la guerra.



En el capítulo anterior se describió cómo se ha dado el cambio político en nuestro país y para ello partimos del supuesto que esta etapa de transición empezó a partir de 1988 y que en ella participan, de manera directa o indirecta, una gran cantidad de actores de la sociedad política y civil que pueden llegar a influir de manera determinante en el rumbo de este cambio. Sin embargo, para la finalidad de este estudio, nos centramos en una institución que históricamente marcó la pauta de grandes eventos en la primera mitad de este siglo, y que hoy por hoy, es uno de los pilares del sistema político mexicano. De ahí la importancia de estudiar a las fuerzas armadas de nuestro país. De tal suerte que en el presente apartado, con base en las consideraciones antes expuestas, se pretende, primero, echar un vistazo a las relaciones cívico-militares a nivel teórico y a algunos indicadores para medir, por decirlo de alguna manera, las situación de los militares en una democracia.

La segunda parte del capítulo está dedicada a la relación cívico-militar en México y cómo han actuado las Fuerzas Armadas en el cambio político a partir de 1988. Desde luego, esta segunda mitad inicia con una revisión del marco jurídico en el que se incerta el papel del ejército, es decir, su misión desde el punto de vista constitucional y de su Ley Orgánica. Así mismo, debido a que el tema ha sido poco estudiado, se ha realizado una investigación más hemerográfica que bibliográfica a partir de 1988, fecha en que, como señalamos líneas arriba, trazamos el inicio de la transición política en nuestro país. Es importante subrayar que con la finalidad de contar con testimonios de primera mano, realizamos algunas entrevistas a miembros del Alto Mando y jefes militares, así como a algunos investigadores especialistas en el tema para que opinaran acerca de los cambios políticos ocurridos en México en la última década y su relación con las Fuerzas Armadas. Por último, con la finalidad de conocer la relación cívico militar en la actualidad, cruzaremos los indicadores de subordinación con las acciones de los militares en la realidad nacional.

1.- Una aproximación a la teoría de las relaciones cívico-militares.

Básicamente este punto se desarrollará tomando en cuenta los aportes brindados por Samuel P. Huntington, Felipe Agüero y Carlos Basombrío Iglesias, quienes en diversos trabajos han estudiado esta relación de cerca.

Dentro de las instituciones del Estado se encuentra la de las fuerzas armadas; aunque menos protagónica como objeto de estudio, mantiene su carácter permanente dentro del sistema de político dado que las relaciones cívico-militares constituyen un aspecto importante de la política de seguridad nacional, concepto que más adelante se abordará brevemente.

Para Huntington las relaciones cívico-militares implican un “equilibrio complejo entre la autoridad, influencia y la ideología de los militares por un lado, y la autoridad, la influencia y la ideología de los grupos no militares, por el otro”¹. Esto quiere decir que cuando se logra este equilibrio se puede observar un control civil, o en otras palabras, una minimización del poder militar.

Hay dos tipos de control civil: 1) el control civil subjetivo, que lleva al máximo el poder de algún grupo o grupos de civiles particulares; esto se logra civilizando a los militares, es decir, dándoles a éstos tareas que no corresponden a su misión original con el propósito de mantenerlos alejados de cualquier actividad política; 2) el control civil objetivo, que se diferencia del anterior porque no lleva al máximo el poder civil sino que lleva al máximo el profesionalismo militar, haciendo a los militares políticamente estériles y neutrales. Entre las principales características de dicho control resaltan cuatro: a) la profesionalización; b) la efectiva subordinación de los militares a la autoridad civil; c) el reconocimiento y aceptación de la autonomía de los militares por parte de la

¹ Huntington, Samuel, El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1995, p. 10.

élite civil; y e) la disminución al mínimo tanto de la intervención de los militares en política, como de la intervención política en la arena militar. El logro del control civil objetivo, sin embargo, se ha visto perjudicado por la actitud de algunos civiles al no aceptar un cuerpo de oficiales políticamente neutral y siguen insistiendo en utilizar a las fuerzas armadas para sus propios fines e intereses.

De lo anterior es importante señalar cuales son las condiciones que probablemente lleven al máximo el profesionalismo militar y el control civil objetivo, toda vez que este es el modelo a seguir. Dichas condiciones dependen de la relación entre los dos niveles de las relaciones cívico-militares que señala Huntington: A) nivel del poder, en donde se toma en cuenta el poder del cuerpo de oficiales respecto de los grupos civiles²; y B) nivel ideológico, donde lo importante es la compatibilidad de la ética militar con las ideologías políticas prevaletes.

A. Nivel de poder.

Ahora bien, para explicar ampliamente el nivel de poder, son necesarios criterios según los cuales se pueda medir el poder militar y civil. Para Huntington el poder existe en dos formas, “la autoridad formal y la influencia informal... La autoridad se puede definir como un poder ordenado, legitimado que tiene la sanción de la

² Dentro de las relaciones cívico-militares, estamos hablando de una relación entre élite política y una élite militar llamada cuerpo de oficiales que representa a toda la institución.

Constitución, por otra parte, la influencia puede surgir de la personalidad, la riqueza, el conocimiento, el prestigio, etc.”³.

a) Autoridad

Al analizar el modelo de autoridad en las relaciones cívico-militares, debemos de tomar en cuenta el nivel, la unidad y el alcance relativo de la autoridad de los grupos civiles y militares.

En cuanto al nivel de autoridad, éste se refiere a la posición que el grupo (civil o militar) ocupa en la jerarquía de autoridad del gobierno. En este sentido podemos observar que un nivel de autoridad puede ser cuando las fuerzas armadas se encuentran ubicadas en la cima de la jerarquía de gobierno, y las demás instituciones se subordinan a ellas. Otro nivel de autoridad puede ser cuando los militares no poseen autoridad sobre otras instituciones y ninguna otra institución tiene autoridad sobre la institución armada; en este caso podemos encontrar dos estructuras paralelas de autoridad, una militar y otra civil. En el último caso, la autoridad es ejercida por una institución civil, dejando a la institución militar subordinada a esta estructura gubernamental.

La unidad de autoridad se refiere a la medida en que un grupo está unido estructuralmente respecto de otro grupo. Es una gran ventaja tener una unidad

³ Huntington, Samuel, *Op. Cit.*, p. 96.

estructural para manejarse frente a otro grupo, ya que tenderá a aumentar su autoridad frente a una institución desunida.

En cuanto al alcance de la autoridad podemos mencionar que se refiere a “la variedad y tipo de valores respecto de los cuales el grupo está formalmente autorizado a ejercer el poder”;⁴ por ejemplo, la autoridad de los grupos militares normalmente está limitada a asuntos militares, es únicamente dentro de la institución armada donde pueden ejercer su autoridad, en cambio, las instituciones civiles gubernamentales tienen injerencia en ellas mismas y en otras, incluyendo a las fuerzas armadas.

b) Influencia

Aquí se trata de explicar la influencia de un grupo y sus líderes dentro de la política. Según Huntington existen cuatro índices por los cuales puede evaluarse la influencia, en este caso, del cuerpo de oficiales.

Una prueba de la influencia de un grupo es el alcance y la naturaleza de sus afiliaciones con otros grupos e individuos poderosos. Para el cuerpo de oficiales estas afiliaciones se pueden hacer de tres maneras. Primero, pueden surgir antes de entrar al servicio; una segunda forma es cuando se desarrollan en el curso de sus deberes militares y finalmente, las afiliaciones también pueden darse cuando los oficiales se han retirado del servicio activo.

⁴ *Ídem.*, p. 97.

Otra forma en que se puede notar la influencia de un grupo es observando los recursos económicos y humanos sujetos a la autoridad del cuerpo de oficiales, esto es, cuanto mayor sea la proporción del presupuesto asignado a las fuerzas armadas respecto de otras instituciones y mayor el número de individuos que sirven a estas, más grande será la influencia del cuerpo de oficiales.

La influencia militar aumenta cuando varios integrantes del cuerpo de oficiales ocupan posiciones de autoridad en la estructura de poder civil, y por el contrario, su influencia disminuye cuando autoridades civiles penetran en la estructura de poder militar. Existe un elemento clave que permite determinar la influencia militar, esto es, el prestigio y la popularidad del cuerpo de oficiales dentro de la opinión pública.

Lo anterior nos permite observar cuando aumenta o disminuye el grado de influencia civil o militar dependiendo principalmente de los presupuestos asignados y los cargos desempeñados en una u otra rama y en relación a este grado de influencia saber el aumento de poder que tendría la élite civil y/o la militar.

B. Nivel ideológico.

Como ya mencionamos anteriormente, en este inciso trataremos de explicar la compatibilidad entre la ética militar y las ideologías políticas prevalecientes en los

Estados, todo esto en función de que pueda desarrollarse satisfactoriamente el control civil objetivo.

Es conocido por todos que hay una gran variedad de éticas e ideologías políticas dentro de los grupos que pugnan por el poder; a diferencia de esto, la ética militar es una sola, es concreta, permanente y universal. En el breve análisis que se presenta en seguida trataremos de ver la compatibilidad o la diferencia de ésta con una forma de ideología política: el liberalismo, ya que para nuestro estudio es la más adecuada.

Liberalismo

Esta doctrina a grandes rasgos subraya enfáticamente el individualismo, y la razón, se opone a restricciones políticas, económicas y sociales. Esta ideología se opone a las grandes fuerzas armadas y a las alianzas militares; cree que la defensa nacional es responsabilidad de todos, no sólo de unos pocos. Por otro lado, el militar afirma que la relación natural entre los hombres es el conflicto y subraya la importancia del poder en las relaciones humanas. De lo anterior podemos observar que no hay compatibilidad entre una y otra ética, no existen aspectos similares entre ambas.

La distribución del poder entre el grupo civil y el grupo militar que produce un máximo de profesionalismo militar y el control civil objetivo, varía con la compatibilidad que existe entre la ética militar y alguna ideología política. Es decir,

en aquellos Estados en donde prevalece una ideología antimilitar, como lo pudimos observar en el liberalismo, los militares adquieren poder sólo sacrificando su profesionalismo. Sin embargo, en un caso tal, lo natural o lo más común es que los militares renuncien a la autoridad y a la influencia y lleven una existencia débil políticamente, es decir, el profesionalismo militar es llevado al máximo y se pone en acción un control civil objetivo.

Por otra parte, en una sociedad donde prevalece una ideología compatible con la ética militar, el poder de este grupo se puede incrementar sin dejar de ser compatible con un alto profesionalismo, es decir, el control civil objetivo puede realizarse sólo si se logra un equilibrio adecuado entre el poder militar y la ideología que prevalece en la sociedad.

“El mantenimiento del equilibrio entre el poder militar y la ideología que constituye el control civil objetivo es obviamente difícil en el mejor de los casos. Cualquier profesión experimenta una presión entre sus aspiraciones profesionales naturales y el poder político en el cual puede verse comprometida”⁵. La profesión militar no está excluida de esto, y hemos podido observar en épocas pasadas y en la actualidad a algunos militares jugando un papel predominante en sus gobiernos, dejando de lado su profesionalismo.

⁵ *Ídem.*, p. 104.

Hasta aquí hemos tratado de explicar las características y tipologías de las relaciones cívico-militares en un nivel teórico, ahora debemos preguntarnos si éstas relaciones podrían variar si las pensamos en una etapa de transición.

2. Militares, transición política y democracia.

“Pasados los regímenes militar-autoritarios y las transiciones desde el autoritarismo, nos enfrentamos a un cierto período de transiciones más globales”.⁶ Ahora se pueden observar cambios en las identidades de grupos sociales y clases, cambios en los modos de participación, en las comunicaciones, en las organizaciones sociales, en la movilidad del capital, etc., sólo por enumerar algunas de las muchas transformaciones actuales. Ninguno de estos cambios le son indiferentes a las fuerzas armadas; aun dentro de su notable organización y doctrina, siempre han sido sensibles a las transformaciones sociales, políticas y económicas. Estas circunstancias muchas veces las han llevado a participar en la política y otras tantas a apartarse de ella.

Los cambios que se presentan en esta etapa de globalización pueden producir un reordenamiento en las relaciones entre la organización militar, el estado y la sociedad. En este sentido, Felipe Agüero afirma que cuando un ejército es altamente profesional siempre estará preparado para las circunstancias

⁶ Agüero, Felipe, Las fuerzas armadas en una época de transición: Perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina en La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina, sept., 1996, p. 63.

que se presenten y éstas no alterarán en grado sumo su relación con otras instituciones, “las fuerzas armadas han adecuado la definición de amenazas y objetivos en concordancia con su lectura, muchas veces anticipada de los cambios contextuales, de modo de prepararse para el cumplimiento de sus compromisos con la nación”⁷. Además de estar preparadas gracias a su espíritu de misión, las fuerzas armadas también reaccionan frente al contexto a partir de un cierto instinto de supervivencia burocrática, de un modo similar al de otras grandes instituciones.

Así como es necesario estudiar la teoría de las relaciones cívico-militares, también es importante analizar de manera más particular el papel de los militares en una democracia. En este tenor, Carlos Basombrío propone ciertos indicadores⁸ que permiten medir el grado de subordinación por parte de los militares hacia una democracia:

a) Grado de aceptación por parte de las fuerzas armadas del régimen democrático y de las reglas del juego que este régimen establece en la relación entre civiles y militares.

⁷ *Ídem.*, p. 64.

⁸ Basombrío, Carlos, Militares y democracia en la América Latina de los noventa (una revisión de las condiciones legales e institucionales para la subordinación) en La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina, sept., 1996, p. 74.

b) Tipo de misión legal y constitucional que se les asigna a las fuerzas armadas, la delimitación o no de los ámbitos precisos de acción y las atribuciones que tengan para la definición de las políticas de Estado.

c) Grado de autonomía económica que tienen las fuerzas armadas, es decir, hasta qué punto pueden éstas definir sin mayor interferencia externa sus presupuestos y el uso de sus recursos.

d) Un elemento más es el concerniente a fueros especiales como puede ser la sanción o impunidad frente a violaciones a los derechos humanos.

e) Un punto más es el que se refiere a la intervención de militares en asuntos de seguridad interior y orden público.

Como se puede apreciar, estos indicadores nos pueden mostrar un panorama muy general. Sin embargo, hemos rescatado sólo algunos de éstos debido a que la relación Ejército mexicano-sistema político es *sui generis* y por lo mismo no es comparable con otro tipo de relaciones.

3. Ejército y política en México.

En relación con el ambiente económico, político y social en el que se desarrollaron a finales del sexenio de Miguel de la Madrid, con el nuevo

mandatario, la institución armada asumió responsabilidades diferentes a las que tradicionalmente había desempeñado. La finalidad de los siguientes incisos, precisamente, es presentar los acontecimientos más significativos que dan cuenta de la relación cívico-militar y de las variantes del quehacer de la hueste armada en los periodos presidenciales de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León. Sin embargo, antes de entrar en materia, lo primero que se tiene que revisar son las leyes que rigen a las fuerzas armadas, es decir, es necesario indicar cuál es el sustento jurídico de las acciones militares que se realizan en nuestro país.

A. Marco jurídico del Ejército mexicano.

La misión fundamental de las fuerzas armadas mexicanas, en principio, está plasmada en la Constitución Política de México, que a la letra dice:

Artículo 13. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese implicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente de la República son las siguientes:

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales.

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.⁹

Artículo 129. En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.

La milicia nacional, así mismo, se encuentra acotada por una Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea en donde se indica cuál es el deber de los uniformados. En este tenor, la Ley señala en su título primero, capítulo único, de las misiones generales lo siguiente:

Artículo 1º.- El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I.- Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II.- Garantizar la seguridad interior;
- III.- Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, mayo, 1997, p. 80.

IV.- Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país y;

V.- En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Artículo 2º.- Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.¹⁰

Con base en este lineamiento jurídico y desde el punto de vista doctrinario, las fuerzas armadas asumen una posición militar y estratégica con la finalidad de lograr sus propósitos globales de la defensa y seguridad nacional, basadas en tres ejes:

1) El plan de Defensa Nacional 1 (DN1) que consiste en la defensa de un agresor externo.

2) El plan de Defensa Nacional 2 (DN2) consiste en la defensa contra un adversario interno. En el caso de este plan “es del que menos difusión y conocimiento público se tiene. Se podría suponer que este plan únicamente está enunciado en la doctrina de defensa y que su elaboración conceptual e

¹⁰ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional, México, septiembre, 1990, p. 5, 6.

implementación se da de forma coyuntural. O sea, ante la eminencia de graves conflictos internos, es que se decide la participación de las fuerzas armadas de forma directa y esta decisión es eminentemente política”.¹¹

3) El plan de Defensa Nacional 3 (DN3) es un plan de despliegue contra catástrofes humanas y naturales, básicamente para auxiliar a la población en casos de desastre.

En torno a estas bases jurídicas ha habido voces que han discutido si las acciones militares se apegan al Estado de derecho. En este tenor se encuentran las palabras del constitucionalista Alfredo del Valle quien indica que “desde el constituyente de 1857 quedó claro que la seguridad pública no es un asunto de la autoridad militar, sino que corresponde a las autoridades civiles. Sin embargo, de esto han hecho toda una confusión tanto la Presidencia de la República como las secretarías de Gobernación y de la Defensa Nacional y hasta la propia Suprema Corte...toda vez que confunden y dan el mismo significado a los conceptos de seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior...lo más grave (de esta situación) es que podría generarse la tentación peligrosa de que, además de meterse en estos asuntos, el ejército empezara a mandar en otras cuestiones del gobierno civil”.¹² Más adelante, también señala que en la Secretaría de la Defensa Nacional funciona un centro de inteligencia para combatir el narcotráfico

¹¹ Benítez Manaut, Raúl, “Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad”, *Sociológica*, núm. 25, México, UAM-A, mayo-agosto, 1994, p. 191.

¹² *Proceso*, México, No. 1086, 24 de agosto de 1997, p. 8.

el cual investiga tanto a civiles como a militares, situación que viola, apunta el académico, el artículo 13 de la Constitución.

Mónica Serrano, al tratar de responder acerca de si esta confusión conceptual es un problema de interpretación legal o de interpretación política, indica que existe un problema de definición legal, “resultado de la dificultad para establecer una frontera clara entre lo que es una cuestión de orden público y lo que es un problema de seguridad nacional”¹³ Por su parte, Luis Garfias, al abundar sobre el tema, apunta que la seguridad pública es una parte pequeña de la seguridad interior y exterior y del concepto de seguridad nacional, y finaliza señalando que si no hay una buena seguridad pública, pueden generarse problemas que afectan la seguridad interior, “lo que justifica entonces la acción de las fuerzas armadas”.¹⁴

Estudioso del derecho militar, José Manuel Villalpando también ha vertido sus puntos de vista y explica que uno de los problemas en relación con las fuerzas armadas “radica en que el ejército tiene como norma fundamental la institucionalidad, que se traduce en lealtad al gobierno legalmente constituido, pero esta lealtad, que en realidad debe ser a la Constitución y no a los hombres que integran al gobierno, no puede implicar la participación de las fuerzas

¹³ *Nexos*, México, No. 232, abril de 1997, p. 46. (Esta es una versión editada de la mesa que salió al aire en el programa de Nexos TV, titulada “El Ejército hoy”, en donde participaron Rolando Cordera, el Gral. Luis Garfias Magaña, Carlos Montemayor y Mónica Serrano).

¹⁴ *Ídem*. p. 46.

armadas en el devenir político de la nación, del que deben ser celosas protectoras no actores del mismo".¹⁵

En suma, tanto la lectura jurídica del deber de las fuerzas armadas como el concepto de seguridad nacional, como se verá en los siguientes apartados, han dependido en gran medida del titular del poder Ejecutivo en turno.

3. *De la cordialidad al enojo. 1988-1994.*

Para las elecciones presidenciales de 1988 hubo una gran efervescencia popular, cada vez que la sociedad percibía por primera ocasión que el partido en el gobierno podía ser derrotado a través de una verdadera competencia en las urnas. Es decir, veían en la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, quien abanderó al Frente Democrático Nacional, a la persona con mayor posibilidad de derrotar al aparato oficial. Para esto, Cárdenas tejió una gran cantidad de alianzas y apoyos dentro y fuera del gobierno, destacando el respaldo pedido al sector militar para que se uniera al cambio y eventualmente, ante un fraude, pugnara por el respeto a la voluntad popular, como lo apuntó en un acto de proselitismo al indicar que "el ejército no puede ser ajeno a lo que sucede en el país, toca a nuestras fuerzas armadas respaldar las opiniones mayoritarias y velar por el mantenimiento e integridad de la Constitución y de la ley".¹⁶ Es necesario subrayar que al ser cuestionado sobre un posible triunfo de la oposición, el representante de las

¹⁵ *Proceso*, *Op. Cit.*, p. 13.

¹⁶ *La Jornada*, 6 de mayo de 1988.

fuerzas armadas señaló que son “apolíticas ciento por ciento”¹⁷, se mantendrían institucionales y respetarían la voluntad de la mayoría de los ciudadanos.

Por su parte, el candidato del Partido Revolucionario Institucional Carlos Salinas de Gortari contó con una gran comitiva de militares pertenecientes al Estado Mayor Presidencial (EMP) a sus órdenes, quienes, ocupando presupuesto del erario público¹⁸, no sólo proporcionaban seguridad a éste sino que diseñaban totalmente la campaña, situación que ponía en entredicho la imparcialidad política e institucionalidad de los uniformados. Es importante aclarar que esta actividad por parte del EMP se ha presentado desde hace varios sexenios y se sigue llevando a cabo en la actualidad.

De manera paralela a las campañas, el entonces secretario de la Defensa Nacional, Juan Arévalo Gardoqui, informó al presidente de la Madrid que toda la documentación electoral estaba custodiada por elementos de las 36 zonas militares existentes. De igual forma, otra de las actividades sobresalientes de los uniformados fue la de resguardar el orden desde la madrugada del día de la elección, “realizando patrullajes constantes y discretos en todo el país para vigilar las 54 376 casillas”, así mismo, fueron acuartelados “38 mil marinos listos para

¹⁷ El Universal, 5 de julio de 1988.

¹⁸ Proceso, México, No. 600, 2 de mayo de 1988. En este reportaje se indica que elementos del EMP utilizaron recursos oficiales, como vales de gasolina de la Secretaría de Comunicación y Transportes, en el desempeño de sus tareas dentro de la campaña priísta.

cualquier emergencia"¹⁹, por lo que se ha dicho que fueron las elecciones más vigiladas de la historia del país desde el punto de vista militar.

Las autoridades electorales, en medio de un fuerte reclamo popular por las sospechas de un claro fraude cometido en contra de Cuauhtemoc Cárdenas, declararon vencedor al candidato priísta. No se hicieron esperar las declaraciones de adhesión al candidato electo. En este tenor, el ejército sostuvo que mantendría la lealtad a las instituciones y a la Presidencia de la República, independientemente del resultado de las elecciones.

En relación a los resultados de la elección es preciso rescatar la tendencia del voto militar, la cual en alguna medida -de la que no puede precisarse su magnitud- favoreció al candidato del FDN, lo que demostraría que los militares no son homogéneamente priístas. En una entrevista, el general y diputado perredista Samuel Lara Villa, explicó que el voto en este sector se dio de esta manera debido principalmente a dos causas: 1) porque se trataba del hijo del expresidente y general Lázaro Cárdenas y; 2) para manifestar su inconformidad ante la situación por la que atravesaba el país y debido a que el ejército es una masa pensante, sensible a los cambios que ocurren en la nación. Por su parte, un jefe militar²⁰ opinó que esta tendencia se debió a Cuauhtemoc Cárdenas era considerado como líder nuevo y carismático.

¹⁹ Proceso, México, No. 610, 11 de julio de 1988, p. 13.

²⁰ A lo largo de estos apartados, se retomarán algunos de los conceptos vertidos por jefes y altos mandos de las fuerzas armadas en conversaciones informales. Dado que no contamos con su autorización expresa, no podemos precisar el origen de algunas fuentes de información.

Una vez que se dieron como válidos los resultados electorales, Cárdenas, en campaña postelectoral, hizo ver a sus simpatizantes la necesidad de convencer a las fuerzas armadas de la magnitud del fraude para que éstas se erigieran en defensoras de los derechos del pueblo mexicano, agregando que el ejército debía ser garante de la legalidad en ese proceso electoral. Sin embargo, el secretario de Marina, Miguel Ángel Gómez Ortega, hizo una severa crítica a las fuerzas políticas opositoras, y a manera de respuesta a las declaraciones del excandidato frentista aseguró que “se debe distinguir lo que es una crisis constitucional y debate institucional. No se debe confundir éste con espectáculo de desorden ingobernable ni con simulacro teatral...”²¹

Después de tomar posesión como Presidente constitucional, Salinas tuvo que apoyarse en la institución castrense con el propósito de legitimar su frágil imagen ante los diversos sectores de la sociedad y a la vez mandar un mensaje claro a quienes pudieran ser un obstáculo para su proyecto modernizador. En este tenor, empezó a hacer uso extensivo del ejército (es decir, ampliar sus funciones) para ejecutar algunas decisiones. Tal fue el caso del arresto del narcotraficante Miguel Ángel Félix Gallardo, quien fue aprehendido por elementos castrenses y no por la policía; ordenó la toma militar de Cananea; usó las tropas para mantener el orden y evitar la violencia electoral que se caracterizó durante

²¹ El Universal, 7 de septiembre de 1988.

ese sexenio, y en algunos casos, “para perpetrar el fraude en las elecciones”,²² pero también acrecentó su papel en la seguridad nacional.

Al presentar su Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el presidente Salinas dedicó un apartado a la relación de seguridad nacional y el papel que realizan las fuerzas armadas mexicanas en el territorio nacional. En este sentido, es importante hacer algunas reflexiones en relación al uso teórico y práctico que se le dio a estos conceptos, primero con de la Madrid y después con el propio Salinas.

Evidentemente existe un relación estrecha entre la noción de seguridad nacional y el papel que realizan las fuerzas armadas mexicanas. Como anteriormente se apuntaba, la Carta Magna indica que es deber de los uniformados defender la seguridad interna y externa de la nación. Sin embargo, el concepto de seguridad nacional apenas apareció en el discurso oficial a principios de la década de los ochenta con el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid Hurtado, en donde se utilizó el término para discutir el papel y las funciones de las fuerzas armadas “confundiendo seguridad con defensa nacional”.²³ A pesar de esta situación, para algunos analistas este plan gubernamental representa un esfuerzo serio para darle un contenido amplio y explícito al significado de seguridad de la nación. Según este documento oficial escrito en 1983, se define como seguridad al “desarrollo integral de la nación,

²² Proceso, México, No. 810, 11 de mayo de 1992.

²³ Aguayo Quezada, Sergio, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, en En busca de la seguridad perdida; aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI, México, 1990, p. 116.

como herramienta para mantener la condición de libertad , paz y justicia social dentro del marco constitucional...y la función de las fuerzas armadas es colaborar, coadyuvar o contribuir a la seguridad nacional”.²⁴

Por esas mismas fechas, también en el discurso militar empezó a haber definiciones en este sentido y quién mejor que el mismo secretario de la Defensa durante el sexenio delamadridista, Félix Galván López, quien agregó un matiz importante cuando definió a la seguridad nacional “como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas”.²⁵

Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia de la República, existió en su Plan Nacional de Desarrollo un replanteamiento fundamental en el concepto, el cual no se dio en la definición porque rescató la del anterior plan, ni en el papel y función de las fuerzas armadas. “El cambio está en que se utiliza con más frecuencia y soltura (aunque con poco rigor) el término, en la forma como se concibe la seguridad de México frente al mundo y en que ya aparece explícitamente una agenda de amenazas a la seguridad”.²⁶

Es importante señalar que durante el mandato del presidente Salinas, el concepto de seguridad nacional se utilizó con criterios diferentes: por una parte lo que planteaba el Plan Nacional de Desarrollo, y por otra, cuando el ejército capturó al líder sindical de PEMEX, Joaquín Hernández Galicia, justificando esta

²⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 61.

²⁵ Proceso, México, No. 993, 22 de noviembre de 1995.

²⁶ Aguayo Quezada, Sergio, *Op. Cit.*, p. 118.

acción al indicar que se trató de un asunto de seguridad nacional. Salinas, asimismo, en los primeros días de su mandato creó la Oficina de la Coordinación de la Presidencia de la República y al mismo tiempo anunció la creación de un Gabinete de Seguridad Nacional en donde se incluía a la Secretaría de Gobernación. Se podría pensar ahora que la instancia coordinadora en materia de seguridad sería la recién creada Oficina de la Presidencia, pero no fue así, toda vez que el titular del Ejecutivo Federal ratificó las funciones de la Secretaría de Gobernación en materia de seguridad nacional, asentadas en el nuevo Reglamento Interno de dicha institución que entró en vigor a partir de 1989. En este mismo año, el presidente Salinas fusionó a la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional con la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales creando el Centro de Investigación y Seguridad Nacional cuyas funciones son hasta la fecha “establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país”.²⁷ Orgánicamente este nuevo centro de investigación dependía de la Secretaría de Gobernación pero funcionalmente respondía a las órdenes del Jefe de la Oficina de la Presidencia.

Aunado a lo anterior, Aguayo ofrece dos ejemplos claros entre el concepto teórico y práctico de seguridad nacional manejado en esa época; el primero de ellos: “en el plano conceptual, la seguridad nacional se define como el desarrollo integral de la nación; lo que contradice con lo operativo porque el Gabinete de Seguridad Nacional sólo incluye a las Secretarías de Gobernación, Relaciones

²⁷ Diario Oficial, febrero de 1989, p. 40.

Exteriores, Defensa Nacional y Marina y a la Procuraduría General de la República. Con excepción de Relaciones, la función de las otras es mantener el orden interno cuando, de tener validez la definición amplia, tendría que estar en este Gabinete algunas de las Secretarías cercanas al área social”.²⁸ Para el siguiente ejemplo, continua el autor, “hay que remitirse a esa frase del PND de 1989 donde se afirma que la seguridad de la nación la procuran pueblo y gobierno. Con estas palabras el gobierno parecería reconocer la importancia de los mecanismos de consulta. Pese a ello, en el decreto de creación de la Oficina de la Presidencia y del Gabinete de Seguridad Nacional se dice que: el Presidente podrá determinar que a las reuniones de los gabinetes asistan los titulares de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal. En otras palabras, los asuntos de seguridad nacional son atribución de un gabinete que controla el ejecutivo...”.²⁹

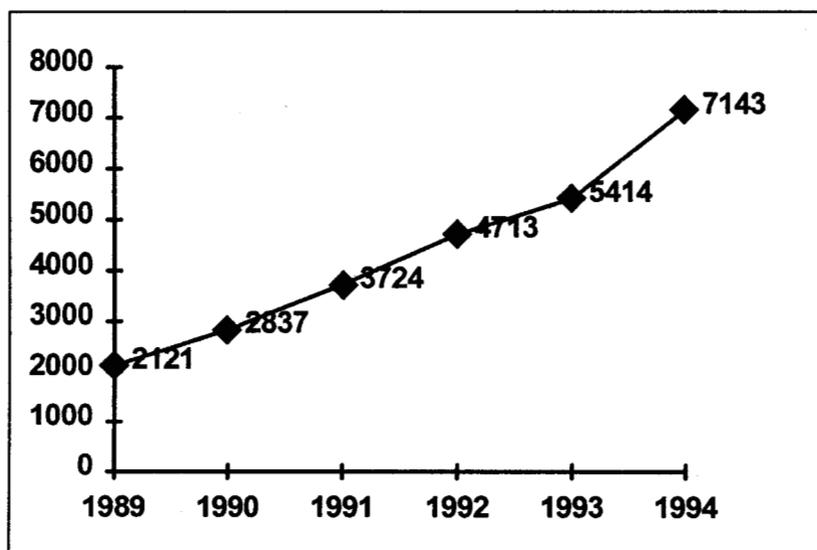
Otro aspecto importante dentro del salinato fue el proceso de modernización al interior de las fuerzas armadas. A pesar de la crisis económica que sufrió el país en los años ochenta, el ejército no sólo no tuvo ninguna restricción financiera, sino que de mediados de esa década hasta 1994 aumentó considerablemente el número de efectivos; además recibió sustanciales incrementos en su presupuesto (como se muestra en la gráfica 1), que fueron destinados en buena medida para la compra de arsenal militar a Estados Unidos. En su Tercer Informe de Gobierno, Salinas afirmó que “la modernización de las

²⁸ Aguayo Quezada, Sergio, *Op. Cit.*, p.122.

²⁹ *Ídem.*, p. 122.

fuerzas armadas de México se mantiene permanentemente,...están mejorando sus escuelas, poniéndose al corriente en sus estudios y planes de operación, métodos de entrenamiento y de estructura de las organizaciones militares”.³⁰ Ahora bien, el presupuesto asignado año tras año a la institución castrense siempre ha sido utilizado sin ninguna regulación por parte de alguna instancia fiscal, es decir, existe una autonomía total en relación a la forma en cómo y en qué se gasta dicho presupuesto.

Gráfica 1
Presupuesto militar
(en millones de pesos)



Fuente: Anuario Estadístico del INEGI 1996.

³⁰ Proceso, México, No. 945, 12 de diciembre de 1994.

Siguiendo con el curso de los acontecimientos, para mediados de 1993 era un secreto a voces la existencia de grupos armados en el sureste mexicano, toda vez que en mayo del mismo año un contingente militar se encontró un campo de adiestramiento militar clandestino en la selva chiapaneca. A partir de esta fecha, como lo platicó el general Godinez, comandante de la XXXI zona militar en la entidad, al grupo rebelde se le tenía perfectamente localizado y se pudo haber terminado con él en tres meses. Sin embargo, no hubo enfrentamiento alguno y sólo se siguieron los movimientos del grupo rebelde, situación que fue informada a la superioridad, es decir, al Presidente de la República y al Secretario de la Defensa.³¹ A pesar de la información proporcionada tanto por los militares como por la inteligencia civil, no se realizó acción preventiva alguna, puesto que, como lo señalan dos analistas norteamericanos (Wager y Schultz), los funcionarios del gobierno tenían otras prioridades en mente, como el Tratado de Libre Comercio, ignorando la evidencia del problema.³²

En medio de este panorama y después de algunos meses, en la madrugada del primero de enero de 1994, el grupo rebelde autodenominado como Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) atacó las poblaciones de San Cristóbal de las Casas y Ocosingo, entre otras, declarando la guerra al Ejército mexicano y exigiendo la renuncia de Salinas de Gortari a la Presidencia de la República. Frente a esta insurrección, la postura de los militares se puede resumir en tres puntos: 1) para la institución armada, los alzados son unos

³¹ Proceso, México, No. 1080, 13 de julio de 1997.

³² Wager, Stephen, and Schulz, Donald, The Awakening: the zapatista revolt and its implications for civil-military relations and the future of Mexico, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, EUA, december, 1994. p. VI.

transgresores de la ley, grupos subversivos armados, que han alterado el orden; 2) se pudo observar dentro de los altos mandos cierto enojo porque el conflicto se pudo evitar de haber escuchado las advertencias hechas meses atrás y 3) el secretario de la Defensa, general Antonio Riviello Bazán, se quejó de que los políticos estaban entorpeciendo la acción del ejército, a pesar de que ellos fueron los responsables directos del levantamiento.³³

Una vez que el EZLN atacó algunas posiciones militares, el ejército respondió a la agresión. Desde ese momento hasta que se declaró el cese unilateral del fuego, los militares tomaron el control de las decisiones debido a que los funcionarios civiles no propusieron otra salida. Es importante subrayar que el discurso oficial de la élite civil durante los primeros 4 días del conflicto mostró un marcado tono de enfrentamiento hacia el grupo clandestino y elogiando, a la vez, a la institución armada. Esta situación de hegemonía temporal del ejército mostró en primera instancia el fracaso de los políticos y de la política puesto que esencialmente esta rebelión era la convergencia de problemas económicos, políticos y sociales y no era una cuestión de tipo militar; y por otra parte, se cayó en lo que siempre se quiso evitar: “que el ejército salvara a los políticos de situaciones de crisis”.³⁴

Cuando el gobierno federal se decide a declarar el cese unilateral del fuego, fue notable un incipiente cambio en el discurso, ya que se introdujo el

³³ *El Financiero*, 6 de enero de 1994.

³⁴ *Ídem*.

término de reconciliación; no obstante se siguieron avalando las acciones castrenses, esto es, que la tropa no retrocedería de sus posiciones. Hasta este momento se había mantenido un entendimiento entre ejército y autoridades civiles, pero a partir de esta decisión se percibió un serio distanciamiento entre estas instancias. Por una parte, los militares empezaron a ser criticados por los políticos a causa de su pobre actuación en la selva, y por otra, muchos miembros del ejército sintieron que los mismos políticos los privaban de su prerrogativa de llevar a término sus operaciones. El mando militar endureció su postura pública por los motivos arriba señalados y por otros igualmente importantes como fueron la presencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuyo titular Jorge Madrazo se quejó de que los soldados entorpecían su labor; también por la llegada de representantes de organismos no gubernamentales internacionales y los recorridos de la comisión pluripartidista de legisladores para analizar la situación que prevalecía en la entidad. Las conclusiones a las que llegaron estas comisiones fueron que en el territorio no se respetaban a cabalidad los derechos humanos y no existía un total cese al fuego, situación que puso en tela de juicio la presencia del ejército en la zona del conflicto.

Otro malestar de las fuerzas armadas se presentó cuando en los discursos del primer comisionado para la paz y reconciliación, Manuel Camacho Solís, no las mencionó como parte de los esfuerzos de pacificación. En este mismo sentido, al percibir esta molestia, el presidente Salinas tuvo que reconocer públicamente y dejar en claro la participación de los militares, al señalar que el

ejército “ni agrade ni actúa por su cuenta y sí colabora con la paz”.³⁵ Para contestar y contrarrestar la avalancha de críticas contra la hueste armada por su actuación en Chiapas, el general Riviello Bazán, al celebrarse la marcha de la lealtad, señaló que el ejército “es el órgano de represión del Estado y eso a nadie debe de asustar porque la defensa de la soberanía y la independencia se debe de hacer con energía. Su función es concreta y tiene que cumplirla, lo cual no le quita su perfil ni popular ni de auxilio a la población civil”.³⁶ Es importante apuntar que la problemática en el sureste mexicano no concluye aquí, por lo que se abordará en el siguiente inciso.

En resumidas cuentas este fue el panorama global del quehacer militar en los aspectos más sobresalientes del acontecer nacional durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

C) Del error de diciembre al endurecimiento militar. 1994-1998.

Un acontecimiento de suma importancia se dio antes de la designación de Luis Donaldo Colosio como abanderado priísta a la Presidencia. Al interior de las fuerzas armadas se difundió un análisis prospectivo de la economía nacional elaborado por analistas militares. Dicho documento cuestionó la efectividad del proyecto económico salinista y a la vez propuso diez puntos para redefinir el futuro del país, entre los que resaltan, la cuestión educativa, la vivienda, la seguridad

³⁵ *Proceso*, México, No. 899, 24 de enero de 1994.

³⁶ *El Financiero*, 13 de febrero de 1994.

social y de salud. Asimismo, en este análisis se justifica la intervención del Estado en la economía, reconoce los logros en el combate a la inflación pero descalifica el pacto económico y el Pronasol.³⁷

Tiempo después y ya en el marco de referencia del proceso electoral de 1994, éste se desarrolló inmerso en un ambiente político enrarecido esencialmente por dos factores; el primero, la paz armada en el sureste mexicano; y el segundo, el asesinato del candidato del partido en el gobierno, Luis Donaldo Colosio. En cuanto a este último aspecto, el Estado Mayor Presidencial se vio envuelto en una serie de rumores que se generaron por acusaciones en torno al general Domiro García Reyes por ser éste el jefe de seguridad del candidato. En este sentido, existen algunas versiones acerca de los responsables de los hechos ocurridos en Lomas Taurinas, las que van desde el asesino solitario, hasta un complot que involucra a la élite civil y la militar. Esta última versión, para el profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana Guillermo Garduño, es la más viable, toda vez que sostiene que sin la ayuda del EMP no hubiera sido posible la muerte del candidato. Después de este hecho, fue designado como aspirante sustituto del tricolor a la Presidencia de la República quien fuera el coordinador de la campaña, Ernesto Zedillo. Esta nominación fue vista por algunos altos mandos castrenses como representación de la continuidad del proyecto salinista.³⁸

³⁷ Para más información de este documento ver El Financiero, 9 de junio de 1994, p. 36.

³⁸ Comentarios vertidos durante una entrevista con el diputado y general retirado Samuel Lara Villa.

Mientras todo esto sucedía, del problema zapatista durante este año sólo se puede señalar que las pláticas continuaron al mismo tiempo en que la posición del ejército avanzaba acordonando más la zona del conflicto.

Asimismo, un hecho que sin duda llamó la atención meses antes de la elección presidencial fue la adquisición por parte del ejército de vehículos antimotines. Algunos analistas atribuyeron esta compra a la famosa teoría que por esa época permeó el ambiente: la del “choque de trenes”³⁹. Sin embargo, el general Riviello Bazán aclaró que la compra obedecía a un plan de modernización de la dependencia; también aclaró que el gobierno no pretendía (mediante la utilización de estos vehículos) suspender los derechos de libertad de expresión y manifestación.

Por otra parte, al igual que en el proceso electoral federal anterior, los militares brindaron seguridad a los Talleres Gráficos de la Nación, donde se imprimió el material electoral, a las juntas locales y cuidaron el traslado de la documentación a las casillas. Sin embargo no se observó una gran vigilancia como en 1988, en donde los uniformados patrullaron virtualmente todo el país el día de la elección.

El 21 de agosto se llevó a cabo la elección presidencial, en donde resultó ganador el priísta Zedillo. En esta ocasión, a diferencia del 1988, la tendencia del

³⁹ Dicha teoría fue expresada por Carlos Fuentes, miembro del grupo San Angel, (grupo integrado por políticos, académicos, sindicalistas, etc., cuyo objetivo fue analizar el panorama político preelectoral en 1994) y que argumentaba que el sistema político mexicano se colapsaría en la elección de ese mismo año.

voto militar no favoreció al Ing. Cárdenas por varios motivos, entre los que destacan el debate televisado, el uso de la imagen de Colosio, el voto del miedo y además que la figura del general Lázaro Cárdenas ya no tuvo el mismo peso. Es importante mencionar que entre la hueste armada hubo confianza en que no se cometería fraude electoral pero en caso contrario, mencionó un Mayor, “nosotros no estamos para defender al PRI”.⁴⁰ En este sentido, según la explicación de un funcionario del PRI, el partido gobernante había ganado las elecciones sin fraude, y expresó que su triunfo se debió a que después de la rebelión zapatista Televisa bombardeo a sus televidentes con historias sobre Bosnia o de Oriente Medio como parte de la estrategia de propaganda subliminal del gobierno para asustar al pueblo, contándole que algo similar podía ocurrir en México si las elecciones sacaban al PRI del poder.⁴¹

Una vez que el Presidente electo tomó posesión, se enfrentó a una serie de severos problemas. Según Piñeyro, las crisis de diversa magnitud e intensidad de la mayoría de las instituciones del Estado y de las organizaciones del sistema político han sido más la regla que la excepción durante la gestión de Zedillo.⁴² Las crisis más importantes que signan este período presidencial son las siguientes:

- a) La situación de paz armada en Chiapas.
- b) La crisis del partido gobernante.

⁴⁰ El Financiero, 22 de agosto de 1994.

⁴¹ Oppenheimer, Andres, México: en la frontera del caos. La crisis de los noventa y la esperanza del nuevo milenio., Javier Vergara Editor, México, 1996, p.141.

⁴² Piñeyro, José Luis, “Las fuerzas armadas en la transición política de México” en Revista Mexicana de Sociología, UNAM, enero-marzo, 1997, p. 177-178.

- c) La crisis de la institución presidencial con la rebelión del “sindicato de gobernadores” priístas y de algunos sectores de su partido.⁴³
- d) La crisis financiera.
- e) La crisis política a causa de una reforma del Estado estancada y cuestionada por la oposición.
- f) La crisis social por el aumento de la criminalidad.

Pero vamos por partes. Para resolver la problemática antes expuesta, Zedillo presentó su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en donde incluyó la forma en que habría de enfrentarse el deterioro político, económico y social. De este plan, nosotros rescatamos el tema de la seguridad nacional y su relación con las fuerzas armadas. En este sentido, básicamente entre el Plan Nacional de Desarrollo de Salinas y el del Presidente Zedillo existe una diferencia mínima en cuanto a la seguridad nacional. Por un lado se sigue confundiendo el término de seguridad nacional con seguridad interior al indicar que “el principio rector de la política de seguridad nacional y de política exterior es fortalecer la soberanía”⁴⁴, y por otro, sólo se habla en general de la modernización de las fuerzas armadas y no se profundiza en cuál es su papel en la seguridad interior del país, puesto que el Plan sólo se limita a señalar que para garantizar la seguridad nacional se deberá “actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares,

⁴³ Este sindicato está integrado principalmente por Manuel Bartlett, Roberto Madrazo, Víctor Cervera y Patricio Chirinos, entre otros, quienes han destacado por sus diferencias con el titular del Ejecutivo y su insubordinación al poder presidencial.

⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 8.

operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a urgencias y desastres".⁴⁵

Sin embargo, hay avances significativos en dos temas; a) por primera vez se indica cuales son las amenazas a la seguridad nacional de nuestro país: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo; y b) se trata de actualizar un marco legal en materia de servicios de inteligencia con la finalidad de reglamentar las acciones inherentes a esta materia.

Pocos días después de que Zedillo tomó el poder, se colapsó el sistema económico nacional ya que, según información difundida por el secretario de Hacienda Jaime Serra Puche, se tuvo que ampliar la banda de fluctuación cambiaria para hacer flexible la cotización del peso frente el dólar, medida que se tomó para hacer frente a las inquietudes que surgieron a consecuencia del conflicto en Chiapas.⁴⁶ Lo anterior provocó que la figura presidencial se desgastara ante los diversos sectores de la sociedad, tanto nacionales como internacionales. Ante este panorama económico, las fuerzas armadas, a través de diversos discursos, respaldaron al titular del Ejecutivo. Sin embargo, algunos jefes militares y del alto mando coincidieron en que esta situación obedeció al proyecto neoliberal implantado por Salinas.⁴⁷ Después de las declaraciones realizadas por el Secretario de Hacienda, se intensificaron las acciones y el cerco militar en el sureste mexicano. La incursión de las tropas federales generó uno de

⁴⁵ *Ídem.*, p. 9.

⁴⁶ *El Universal*, 21 de diciembre de 1994.

⁴⁷ Placamientos sostenidos por un teniente coronel y un general.

los momentos de mayor tensión y preocupación desde la implantación del cese al fuego.⁴⁸

Ahora bien, siguiendo con la cuestión zapatista, pero muy ligado al tema de la crisis económica y el desgaste de la imagen del titular del Ejecutivo, y con la finalidad de subsanar la erosionada figura presidencial, Zedillo ordenó la captura del líder más visible del movimiento armado y cuatro dirigentes más el 9 de febrero de 1995. Esta medida fue tomada por el Presidente a causa de que se encontró atrapado entre la presión del ejército y del gobierno estadounidense que exigía que el asunto de Chiapas se resolviera. Es necesario explicar el porqué de la presión militar. Fuentes cercanas a la inteligencia estadounidense aseguraron que la orden de arresto respondió a un "ultimátum" de las fuerzas armadas mexicanas al Presidente. "Los militares le dijeron a Zedillo que si no actuaba con decisión contra los zapatistas, tenía sus días contados como Presidente de México. Esto no implicaba un golpe militar, sino que volcarían su respaldo a las facciones duras del PRI, para facilitarles la tarea de destituir al titular del Ejecutivo. Esta acción ayudaría a restaurar la confianza de inversionistas en la capacidad de Zedillo para gobernar".⁴⁹

Durante los meses siguientes a esta acción fallida por parte del gobierno, la situación se tornó en tensa calma, pero con una enorme presencia militar en la

⁴⁸ El Universal, 23 de diciembre de 1994.

⁴⁹ El Financiero, 11 de febrero de 1995.

zona del conflicto, lo cual generó una gran cantidad de comentarios en contra de la institución armada.

De este modo, los zapatistas declararon que el ejército se convirtió en un obstáculo para el diálogo y desobedeció la orden presidencial de suspender los patrullajes en la Selva. Por su parte, la Coordinación de Organismos No Gubernamentales por la Paz (Conpaz) apuntó que los avances del ejército constituían una muestra clara de que éste no estaba supeditado al control civil y era un obstáculo para la salida política del conflicto. Observadores nacionales e internacionales también señalaron que el ejército continuaba violando los derechos humanos de la población civil.⁵⁰

En otro orden de ideas, el instituto armado estuvo presente en el debate político a finales de 1995 por dos cuestiones:

1.- Al ser incluido en el recién creado Consejo Nacional de Seguridad Pública, se creó una situación que generó expectativas toda vez que al interior de este Consejo se tomarían decisiones políticas, contraviniendo las disposiciones constitucionales. Pero también por el lado de los militares hubo molestia debido a que no estaban dispuestos a actuar bajo las órdenes de un civil.

2.- La desestabilización de los mercados financieros nacionales por el supuesto rumor de que el ejército y el gobierno zedillista tenían grandes diferencias en

⁵⁰ Proceso, México, No. 962, 10 de abril de 1995.

materia económica y que podrían derivar en un golpe de Estado. Sin embargo, tanto la Presidencia como la Sedena negaron categóricamente los rumores. Por su parte, el general Luis Garfias comentó en relación a este asunto que era “impensable, ya que significaría un retroceso social, político y económico”.⁵¹

Otro suceso que puso en tela de discusión el tema militar fue el vínculo descubierto los primeros días del mes de febrero de 1997 entre el encargado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, general Jesús Gutiérrez Rebollo, con el cártel que encabezaba Amado Carrillo Fuentes. Estos acontecimientos generaron una gran cantidad de críticas en contra del instituto armado, así como cuestionamientos severos a la labor realizada por éstos en actividades de seguridad pública. A este respecto, Piñeyro y Benítez coinciden al señalar que la participación de los militares mexicanos en el combate al narcotráfico y sus nuevas tareas de seguridad pública deben ser temporales para evitar el riesgo de que se generalice la corrupción y se produzca un desgaste al interior de las fuerzas armadas.⁵² Asimismo, estos investigadores señalan que la corrupción a gran escala podría convertirse en un factor de inestabilidad que a largo plazo comprometería la seguridad nacional de México.⁵³ Ante la oleada de comentarios, Cervantes Aguirre reconoció el error en el que incurrió un miembro sobresaliente de este instituto, lo cual no significaba que la corrupción se hubiera generalizado al interior de la hueste armada.

⁵¹ *Proceso*, México, No. 993, 13 de noviembre de 1995.

⁵² Nos referimos a la militarización de una buena cantidad de cuerpos policíacos tanto a nivel estatal como federal.

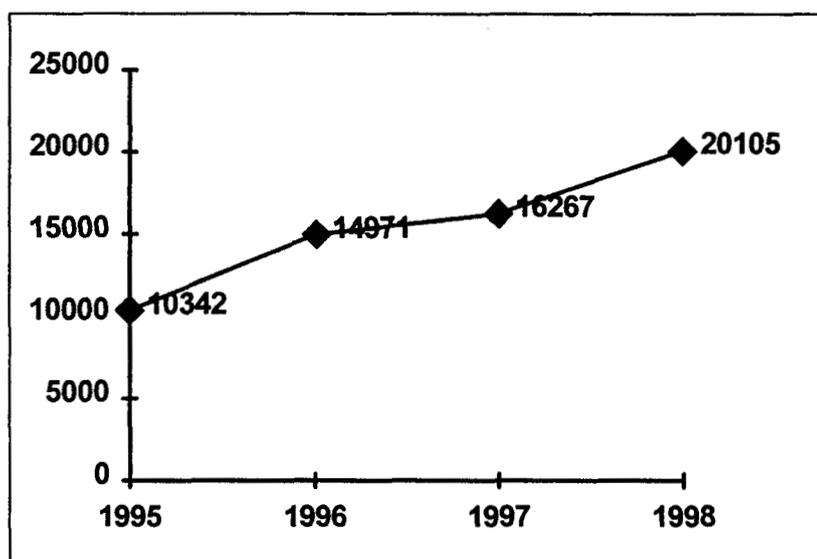
⁵³ *El Financiero*, 8 de septiembre de 1997.

Por otra parte, el diálogo por pacificar la zona del conflicto chiapaneco que se rompió en 1996 a causa de que el gobierno federal no cumplió cabalmente las acuerdos de San Andrés y después de varios acontecimientos sangrientos perpetrados por grupos paramilitares trata de restablecerse con la presentación de un nuevo plan de paz de Gobernación, cuyo punto central es poner en la mesa de negociaciones la distensión militar y la reubicación de las tropas. Ante este ofrecimiento, el ejército se mostró molesto puesto que sus altos mandos tienen la idea de que su presencia es consecuencia de los fracasos de la negociación política, además de ser la única garantía de la gobernabilidad en Chiapas. En este sentido se encuentran las palabras de Cervantes Aguirre al indicar que la tropa federal permanecerá en Chiapas en aquellos lugares donde la situación lo imponga, "pues estamos donde debemos y ahí continuaremos por el tiempo que sea necesario".⁵⁴

Finalmente, un punto que es necesario resaltar es el del gasto presupuestal que se designó durante los primeros años de la gestión de Zedillo. Como podemos apreciar en la gráfica 2, hubo un incremento sustancial en el monto a partir del levantamiento armado en Chiapas. De esta fecha hasta 1996, dicho presupuesto, según trascendió, se destinó principalmente a la industria militar, materiales de guerra, de transportes militares, de artillería, de transmisiones, así como en actividades de adiestramiento en general.

⁵⁴ La Jornada, 25 de julio de 1998.

Gráfica 2
Presupuesto militar
(en millones de pesos)



Fuente: Reforma, 17 de agosto de 1998 y
Diario Oficial, 29 de diciembre de 1997.

4. Breves reflexiones.

Ahora, con base en los indicadores de Brasombrío y los acontecimientos anteriormente reseñados que muestran la relación entre civiles y militares a lo largo de dos administraciones presidenciales, analizaremos el grado de subordinación de los uniformados a un sistema político democrático, lo que nos permitirá conocer el camino que ha recorrido y que le falta por andar a la institución armada en este proceso de cambio político.

Pero entremos en materia. A pesar de que en el discurso oficial de los militares se resalta la lealtad al pueblo, la institucionalidad y su posición apolítica, es sabido que desde que las fuerzas armadas quedaron semicorporativizadas al partido de Estado existe una relación estrecha entre ambos, y un ejemplo claro de esta situación se presentó en 1988 cuando se asegura que integrantes del EMP desviaron recursos económicos del erario público hacia la campaña presidencial de Salinas, así como las severas críticas vertidas a la oposición, quien denunciaba el fraude de ese mismo año, por el Secretario de Marina. En otras palabras, a lo largo de sesenta años esta relación fue viable debido a que los militares eran leales al Presidente, quien es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas pero a su vez el jefe real del partido oficial. Sin embargo, esta relación cambió a partir de 1994 debido principalmente a tres factores: 1) que Salinas no correspondió con la misma intensidad a la lealtad mostrada por el ejército; 2) los militares percibieron la posibilidad de una alternancia real en el poder político; y 3) por el conflicto chiapaneco, donde los militares se vieron inmiscuidos por los errores de los civiles, generándoles un desgaste importante al involucrarse en asuntos de derivaciones políticas. Sin embargo, el negociar la presencia militar en la zona puede provocar mayores problemas. Por otra parte, distintas reuniones entre la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, integrada por representantes de todos los partidos, y el secretario de la Defensa Nacional muestran una parcial apertura de la institución hacia el Poder Legislativo, así como los cursos sobre derechos humanos dirigidos a los militares que se

implementaron a partir de agosto de 1998 con la finalidad de mejorar su imagen son factores que marcaron la pauta para que se iniciara una gradual democratización de la institución castrense.

Por otra parte, las fuerzas armadas, legal y constitucionalmente, tienen una misión asignada. Sin embargo, ésta es muy general y no es lo suficientemente clara, puesto que se llega a confundir a la seguridad interna con la seguridad nacional y la del gobierno, como quedó demostrado sobre todo en el sexenio pasado cuando el titular del Ejecutivo utilizó al ejército para actividades fuera de su competencia.

En materia de presupuesto ha habido un incremento muy importante a partir de 1994 a la fecha. Los recursos asignados para 1998 son tres veces mayores⁵⁵ que los ejercidos durante 1994, situación que corrobora que los civiles están pagando caro los errores cometidos por su ineficiencia y corrupción. En este sentido podemos señalar que si bien los militares no participan de manera directa en la asignación de recursos, en los últimos años ha habido una súbita presión a los civiles para que el presupuesto militar sea mayor año con año. También es necesario apuntar que existe una total autonomía en el uso de los recursos económicos, es decir, que ni el Poder Legislativo, aunque constitucionalmente esté facultado, ni otra instancia de gobierno, saben del destino de los recursos asignados.

⁵⁵ Es importante precisar que el presupuesto asignado a las fuerzas armadas ocupa el tercer lugar en importancia, sólo después de las Secretarías de Educación Pública y Agricultura.

En lo que se refiere a la rebelión zapatista y a la presencia del ejército en la zona del conflicto, podemos señalar en principio que no es un problema militar sino político, en donde la presencia de las tropas se debió, en primer lugar, a las fallas del sistema para gobernar y en segundo término, a la incapacidad del gobierno para negociar la paz y dar soluciones políticas. La ubicación de las fuerzas armadas en todo el estado chiapaneco ha tenido muchos detractores, debido principalmente a los excesos cometidos y a las violaciones a los derechos humanos, por esta razón es que la reubicación de los uniformados se incorporó a la mesa de negociación. El Ejército mexicano es el principal apoyo del debilitado gobierno de Zedillo, si la presencia militar en la zona se negocia, puede provocar mayores problemas ya que el Presidente no tendría el apoyo incondicional de los militares.

También podemos indicar que desde el inicio de la guerrilla chiapaneca, diferentes organismos no gubernamentales y de derechos humanos señalaron a las fuerzas armadas como presuntos responsables de transgredir las garantías individuales. Ante tales acusaciones, el ejército siempre se defendió enérgicamente; sin embargo, es evidente que hay una clara violación a los derechos humanos que ha quedado totalmente impune. Por otra parte, en varias ocasiones se observó una gran autonomía en la acción militar, es decir, no se siguieron órdenes civiles sino que las decisiones fueron tomadas por el alto mando, tal es el caso del conflicto en Chiapas, asimismo, también es evidente una

fuerte presión militar hacia el poder Ejecutivo, principalmente con Zedillo, para que actuara con firmeza contra los zapatistas.

Por otro lado, el creciente involucramiento del ejército en la lucha contra el narcotráfico y en los asuntos de seguridad pública obedecen a un desplome de las instituciones policiacas y jurídicas que combaten la delincuencia y en la crisis de otras instituciones del Estado que no han podido controlar y erradicar este problema. Sin embargo, se ha visto que tampoco los militares están exentos de la corrupción que ha llegado a las más altas esferas de la institución, lo que ha provocado severos disgustos al interior del aparato castrense al verse involucrados en actividades que van más allá de sus funciones normales, las cuales merman su imagen.

La guerra es, pues, un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad.

Karl Von Clausewitz.

CONCLUSIONES

A lo largo de los capítulos anteriores abordamos la forma en que se semicorporativizaron las fuerzas armadas al partido oficial, situación que generó una relación de apoyo y estabilidad por más de seis décadas, así como las reglas no escritas para la participación de los militares en política. Sin embargo, la relación entre civiles y militares sufre un distanciamiento esencialmente por dos causas: por un lado, la molestia por parte del instituto armado al haber sido utilizado por el presidente Salinas en actividades ajenas a su naturaleza; por otro, debido al proceso de transición política que se lleva a cabo a partir de las elecciones más competidas en la historia reciente de nuestro país, en donde las fuerzas armadas no pueden quedar al margen de este cambio toda vez que salen del aislamiento tradicional en el que se encontraban.

Revisamos, asimismo, algunas teorías que dan cuenta de las relaciones cívico-militares, así como algunos indicadores que muestran el grado de subordinación de los uniformados en una democracia; todo esto con la finalidad de contrastarlo o de llevarlo al caso mexicano. Como consecuencia de esta comparación, llegamos a las siguientes conclusiones, mismas que se direccionarán en dos sentidos; por una parte, explicaremos cuál es la relación cívico-militar en el marco del desmantelamiento gradual del régimen autoritario;

por otra, la posibilidad que tiene el Ejército mexicano, con base en los indicadores antes señalados, de adecuarse a un entorno político democrático.

Para empezar es necesario apuntar que la democracia naciente representa para el país dos cosas. Por una parte, problemas muy severos de inestabilidad y, por otro, la aparición de nuevos actores o fuerzas en la escena política. Esta situación implica que la serie de equilibrios tradicionales, así como el orden interno, no den cuenta de la nueva realidad, generándose así otros equilibrios y, a partir de ello, las fuerzas armadas tienen que mover su foco de atención.

En este tenor podemos indicar que con el proceso de liberalización política iniciado en 1988 y con la internacionalización de la vida política mexicana, se modificó la estabilidad del pacto cívico-militar, poniéndose fin al aislamiento tradicional en el que se encontraban las Fuerzas Armadas. En otras palabras, aquel pacto que fue viable durante más de seis décadas, con el gradual desmantelamiento del régimen autoritario y la inherente inestabilidad política, ha modificado la relación entre civiles y militares. Como consecuencia de este cambio en el pacto, se han dejado entrever, en la práctica, dos posiciones contradictorias.

Por un lado, la tendencia que se direcciona en el sentido del desarrollo de un control civil objetivo, adecuándose al cambio y, por el otro, el riesgo de colapso del

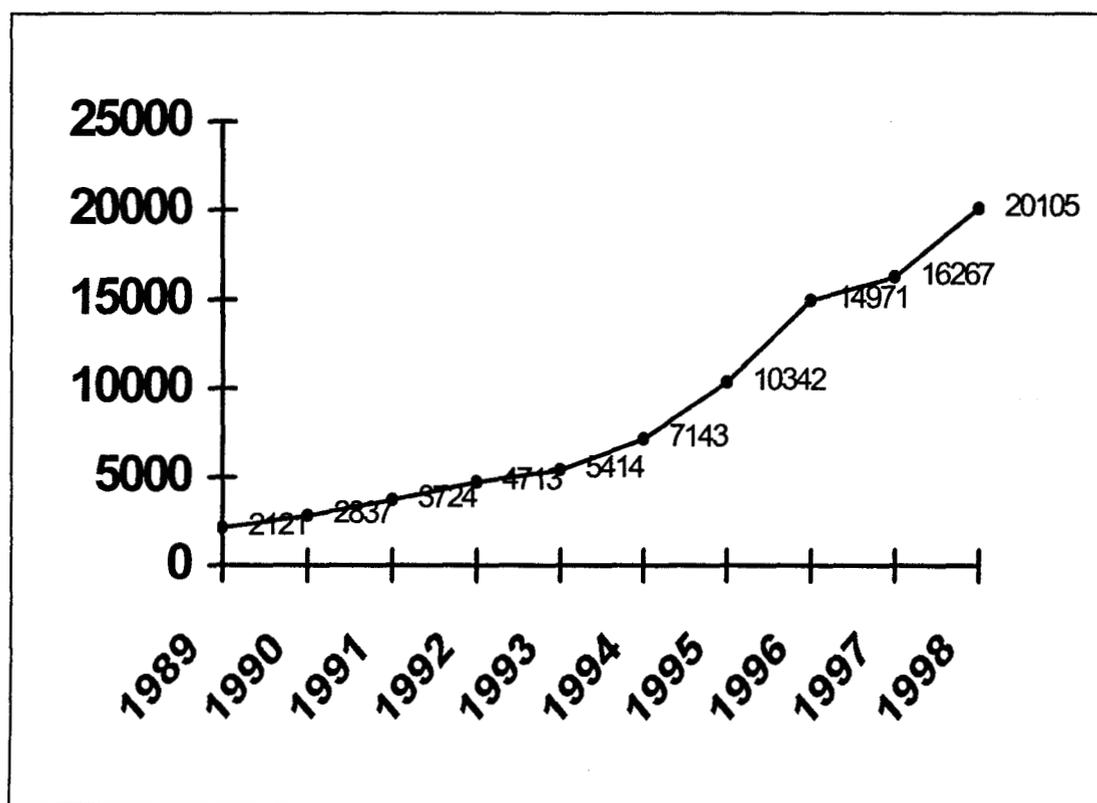
régimen podría interpretarse como una amenaza a la propia institución, politizando a las fuerzas armadas, es decir, el desarrollo de un control civil subjetivo.

Evidentemente no se puede hablar de liberalización sin aludir al partido oficial. Durante todos estos años se crearon mecanismos para coptar, influir y controlar la participación política de los militares. Sin embargo, en el marco de este desmantelamiento del sistema y con el desarrollo y consolidación de partidos políticos de oposición, los vínculos tradicionales existentes en la relación PRI-fuerzas armadas se dislocaron. Es decir, a la luz de una incipiente apertura política, el partido de Estado ya no asegura a los militares posiciones en alguna de las Cámaras debido a la diversidad política, y como ejemplo se encuentra el caso de los militares de alto rango que después de militar en el PRI se afiliaron al PRD.

Es un hecho que el Ejército mexicano se ha insertado en el proceso de transición política. Los jefes militares entienden con claridad las nuevas reglas del juego establecidas y además reconocen que ha cambiado significativamente la situación tradicional entre políticos y militares. Sin embargo, son evidentes todavía rasgos autoritarios y de insubordinación al interior del aparato castrense, situación que se observa en su postura (no oficial) para solucionar el conflicto armado. En este mismo orden de ideas, debido a la situación que generó a su alrededor el conflicto en el estado de Chiapas, los altos mandos se cuestionan ahora sobre la lealtad del sistema; en consecuencia, la institución armada está

menos dispuesta a sacar al gobierno de los problemas que le causan sus fallidas decisiones económicas, políticas y sociales. En este sentido, el gobierno para seguir contando con el respaldo militar, se ha visto en la necesidad de aumentar el presupuesto a dicha institución como lo muestra la gráfica siguiente:

Presupuesto militar
1988-1998
(en millones de pesos)



Fuente: Reforma, INEGI y Diario Oficial.

Por otro parte, la creciente participación de los militares en asuntos de seguridad pública es producto de los vacíos de poder creados por la ineficiencia y

corrupción tanto de autoridades como de instituciones civiles. Las fuerzas armadas están conscientes de que su empleo frecuente como policía y en el combate al narcotráfico es altamente perjudicial para su prestigio, así que consideran necesario que estas actividades se reduzcan al mínimo posible para evitar, por un lado, que se generalice la corrupción y se produzca un irreversible desgaste de las fuerzas armadas, y por otro, que sigan siendo utilizadas en actividades que van más allá de su misión teniendo como consecuencia una mayor injerencia de los militares en política.

Es evidente que no existe una clara delimitación de las atribuciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo con respecto a las funciones y supervisión del ejército; tampoco hay una delimitación precisa de hasta dónde las fuerzas armadas deben rendir cuentas públicas a las instancias de gobierno. Esto significa que los militares, debido a las costumbres del sistema presidencial autoritario, se sentían obligados a informar solamente al presidente en turno. Sin embargo, durante este sexenio se ha observado que estas inercias autoritarias se han dejado parcialmente atrás, toda vez que el Secretario de la Defensa se ha reunido con miembros de las Comisiones respectivas de ambas Cámaras.

Sobre los nuevos escenarios políticos del país, la institución militar se encuentra receptiva a cualquier partido político que pueda ocupar la silla presidencial, siempre y cuando cumpla con dos requisitos básicos. Primero, que sea elegido a través de un proceso electoral limpio y claro, y segundo, de ser

ganador un partido de oposición, los militares reconocerían el triunfo pero sobre la base de un acuerdo previo: quien llegara a la presidencia tendría que reconocer que hay reglas y que ellos son un electorado diferente, no de voto sino como fuerza histórica. En este sentido, las fuerzas armadas reconocerían la alternancia en el poder pero procurarían que se mantuvieran sus logros en materia de modernización y profesionalización.

En suma, sólo podemos asegurar dos cosas. Por una parte, no podemos olvidar que los militares mantienen el monopolio legítimo de la violencia y que en una etapa de transición de un régimen autoritario, donde el ejército permanece íntegro e intocado, a uno democrático, la posible neutralidad pasiva de las fuerzas armadas puede convertirse en una politización asumiendo una posición contraria al régimen por instaurarse. Por el otro lado de la moneda se encuentra la situación donde los militares apoyan decididamente la lógica democrática y en consecuencia asumen los compromisos de transparentar los usos de su presupuesto, eliminar fueros especiales, sujetarse al control y supervisión del Poder Legislativo, apegarse verdaderamente a las reglas impuestas por la democracia y abocarse, de manera clara y precisa, al mandato constitucional. Sin embargo, a pesar de que los militares apoyaran la tendencia democrática no hay que perder de vista que tras una continua repetición de crisis, pueden decidir tratar de mantener un control, aunque sea parcial, del poder político.

Finalmente, todas estas reflexiones, que no pueden llegar en sí a ser una
sión, solamente podrán corroborarse o desmentirse en la medida en que el
del Ejecutivo sea de un partido de oposición y se generen las reformas
cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, Sergio, (coord.), En busca de la seguridad perdida; aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Siglo XXI, México, 1990.
- Agüero, Felipe, La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina, 1996.
- Basombrío, Carlos, La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina, 1996.
- Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, FCE, México, 1983.
- Boils, Guillermo, Los militares y la política en México (1915-1974), El Caballito, México, 1975.
- Cansino, César, Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México, CIDE, México, 1995.
- Cárdenas Gracia, Jaime, Transición política y reforma constitucional en México, UNAM, México, 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1997.
- Clausewitz, Karl Von, De la guerra, Sedena, México, 1991.

- Crespo, José Antonio, Jaque al Rey. Hacia un nuevo presidencialismo en México, Joaquín Mortiz, México, 1996.
- De Vigny, Alfred, Servidumbre y grandeza de las armas, Sedena, México, 1992.
- Duverger, Maurice, Los partidos políticos, FCE, México, 1986.
- Garfias Magaña, Luis, (comp.), El ejército mexicano, Sedena, México, 1990.
- Huntington, Samuel, El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1995.
- Huntington, Samuel, La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX, Paidós, Argentina, 1994.
- Krauze, Enrique, Místico de la autoridad, Porfirio Díaz, Biografía del poder 1, FCE, México, 1992.
- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Sedena, México, 1990.
- López, Martha Patricia, La guerra de baja intensidad en México, Plaza y Valdés, México, 1996.
- Lozoya, Jorge Alberto, El ejército mexicano, Colmex, México, 1984.
- Lujambio, Alonso, Federalismo y Congreso en el cambio político de México, UNAM, México, 1996.

- Morlino, Leonardo, Cómo cambian los regímenes políticos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- Morse, Richard, Historia de América Latina, ed. Crítica, Barcelona, 1990.
- O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Phillippe C y Whitehead, Laurence, (comps.), Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 4: Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, Paidós, Buenos Aires, 1991.
- Oppenheimer, Andres, México: en la frontera del caos, Javier Vergara Editor, México, 1996.
- Pasquino, Gianfranco, (comp.), Manual de ciencia política, Alianza Editorial, Madrid, 1991.
- Piñeyro, José Luis, Ejército y sociedad en México: pasado y presente, UAP-UAM, México, 1985.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- Shils, Edward, Los militares y los países en desarrollo, Pleamar, Buenos Aires, 1967.
- Wager, Stephen, Schulz, Donald, The Awakening: the zapatista revolt and its implications for civil-military relations and the future of Mexico, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, EUA, 1994.

HEMEROGRAFÍA

Revistas

- Benítez Manaut, Raúl, "Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad", Sociológica, núm. 25, UAM-A, México, mayo-agosto, 1994.
- Boils, Guillermo, "Los militares en México (1965-1985)", Revista Mexicana de Sociología, UNAM, México, enero-marzo, 1985.
- Guevara Niebla, Gilberto, "Volver al 68", Nexos, núm. 190, México, octubre, 1983.
- Olvera, Alberto, Avritzer, Leonardo, "El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática", Revista Mexicana de Sociología, UNAM, México, oct-dic., 1992.
- Piñeyro, José Luis, "Las fuerzas armadas en la transición política de México", Revista Mexicana de Sociología, UNAM, México, enero-marzo, 1997.
- Gaceta Militar.
- Nexos.
- Proceso.

Periódicos

- Diario Oficial de la Federación
- El Financiero
- El Universal
- Excelsior
- La Jornada
- Reforma