

**“APUNTES EN TORNO A LAS FUERZAS ARMADAS Y EL SECTOR
DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN MÉXICO: LA
COYUNTURA ACTUAL Y LOS ESCENARIOS FUTUROS”¹**

Alexis Herrera²



2009

¹ Este estudio fue resultado del trabajo realizado en un período de dos meses por el autor como parte de una pasantía en la Secretaría Ejecutiva de RESDAL.

² Mexicano. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Iberoamericana y Diplomado en Seguridad Nacional, Fronteras y Migración del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Actualmente se encuentra cursando la Maestría en Artes en Leyes y Diplomacia en The Fletcher School, de la Universidad de Tufts, en las concentraciones de Seguridad Internacional y Resolución de Conflictos. Es Becario Fulbright García-Robles de la Comisión México-Estados Unidos.

A MANERA DE INTRODUCCIÓN: PRIMERAS CONSIDERACIONES PARA ENTENDER LAS CIRCUNSTANCIAS DE UNA TRANSICIÓN MILITAR INEXISTENTE

“La mayoría de los gobernantes de la Revolución han sido militares, y, sin embargo, ningún mexicano sensato vio en ese hecho un inconveniente mayor, porque procedían del pueblo y no de una casta, y porque ellos mismos habían hecho la Revolución. Hoy no puede decirse lo mismo [...]. No conocemos bastante a quienes los han sustituido, mas nada de extraño tendría que creyeran, como todo soldado profesional cree, que ellos representan el orden y la dignidad nacional. Mientras sean ellos los únicos que lo crean, menos mal; pero el peligro será grave si los civiles principian a compartir esa opinión. Entonces habrá orden, mucho orden; pero poca dignidad, nacional o personal.”

Daniel Cosío Villegas, “La Crisis de México” (Noviembre de 1946)³

En el ámbito de la seguridad y la defensa, como en tantos otros campos de la vida política nacional, México ha sido, y es aún, rehén de las circunstancias históricas que durante el siglo XX definieron la naturaleza de su sistema político y sus relaciones con el exterior. De estas circunstancias se deriva, igualmente, el carácter singular de la transición política mexicana: una en la que la ruptura con el autoritarismo no fue definida nunca en función del papel que las fuerzas armadas desempeñaron en el pasado inmediato del país; tal como ha sido el caso de gran parte de las naciones de América Latina y, especialmente, de las naciones del Cono Sur.

Mientras que para la gran mayoría de las naciones del Cono Sur la transición hacia la democracia ha sido un proceso definido por la necesidad de construir un régimen de libertades tras haber sufrido la experiencia de la dictadura militar; para México la transición a la democracia ha sido una experiencia por entero distinta pues México se apartó por entero de aquella tendencia debido a la naturaleza de su sistema político, el cual fue establecido al término de la Revolución Mexicana (1910 - 1920). Así, la distinción tajante entre dictadura y democracia —una noción central en la experiencia del Cono Sur— nunca fue del todo clara en México porque, después de todo, el régimen autoritario establecido en el país al triunfo de la Revolución celebraba elecciones regularmente y el remplazo de sus liderazgos civiles cumplía con los requisitos formales de la institucionalidad republicana.⁴ Es por ello que, al iniciarse el proceso de transición hacia la democracia, las singulares circunstancias que definieron históricamente el papel de las fuerzas armadas dentro del sistema político mexicano han impedido que el examen de las relaciones cívico - militares tenga un lugar verdaderamente relevante dentro de la agenda de la reforma del Estado y la

³ Daniel Cosío Villegas, “La Crisis de México” en *Extremos de América*, México, D.F., Editorial Cal y Arena (1949), p. 42.

⁴ Pesé a contar con un régimen de carácter claramente autoritario, a fines de la década de 1970 era común el señalar que México pertenecía al reducido grupo de naciones latinoamericanas que celebraban elecciones periódicas para renovar a sus dirigentes. Dentro del mismo grupo se incluía, también, a Costa Rica, Colombia, Ecuador y Venezuela. Así sucede por ejemplo en el caso de: José Cayuela, “El retorno a la democracia en América Latina. ¿Mito o realidad?” en *Nueva Sociedad*, no. 46 (enero - febrero de 1980), pp. 29 - 38, consultado el 27 de julio de 2009, disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/683_1.pdf

democratización del sistema político.⁵ Del mismo modo, han sido pocas las voces que, desde entonces, se han atrevido a demandar una revisión de la arquitectura de seguridad y defensa del país.⁶

Dadas las circunstancias bajo las cuales la evolución del proceso político ha tenido lugar en México, la agenda de la reforma del sector de la defensa no se encuentra dentro del vocabulario de la clase política ni, mucho menos, dentro del imaginario de la sociedad civil. ¿Cuáles son, pues, bajo estas circunstancias, las posibilidades de reforma del sector de la seguridad y la defensa en México? En una obra publicada recientemente, Narcís Serra ha señalado que la agenda que debe guiar la reforma del sector de la defensa tras la caída de un régimen autoritario —proceso que el autor define como *transición militar*— se inscribe, necesariamente, dentro de la agenda general de la transición a la democracia y su proceso de consolidación.⁷ Por lo que concierne al caso de México, ese proceso no ha estado exento de regresiones y sobresaltos, pues la transición mexicana es en realidad un ejercicio parcial que, por decir lo menos, parece bastante precario aún en el presente.⁸ Por lo demás, México ha resentido en los últimos años gran parte de las tendencias que el Secretario General de FLACSO ha asociado recientemente con la erosión de la autoridad del Estado en toda la región: el ascenso de la criminalidad y la desigualdad social, una frágil gobernabilidad democrática y un creciente cuestionamiento a la legitimidad del sistema político.⁹ A lo anterior se suma, por otra parte, un inquietante ascenso de la violencia vinculada a la criminalidad organizada, que debe ser inscrito en el contexto de la, así llamada, guerra en contra del narcotráfico.

De hecho, la evolución del entorno de seguridad en México durante la última década parece señalar justamente los límites del marco autoritario bajo el cual se configuró la arquitectura de seguridad y defensa en el país, pues la decisión presidencial de situar a las fuerzas armadas como actor central de esta lucha ha evidenciado el carácter disfuncional del sector y los riesgos que supone el involucramiento del personal militar en tareas de seguridad interior. Así, el escenario actual resulta disfuncional porque la arquitectura de la seguridad y la defensa en México parece no contar con un eje rector capaz de coordinar el proceso de

⁵ Así por ejemplo, dentro de la agenda de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, creada en 2001, el estudio de las relaciones cívico - militares sólo recibió un tratamiento marginal y aunque la reforma de la estructura de las Fuerzas Armadas recibió un tratamiento adecuado, el tema mereció poca atención por parte de la opinión pública nacional. Al respecto consúltese: Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado: Conclusiones y Propuestas*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones (2001), pp. 185 – 188.

⁶ Son de notar, sin embargo, los estudios realizados en éste ámbito por autores tan destacados como Raúl Benítez, Marcos Pablo Moloeznik, Sergio Aguayo, José Luis Pyñeiro, Leonardo Curzio y Abelardo Rodríguez Sumano, entre otros.

⁷ Narcís Serra, *La transición militar: Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, Barcelona, Editorial Debate (2008), p. 344.

⁸ El lector no debe olvidar que ha sido apenas en las elecciones celebradas el 2 de julio del año 2000 cuando los mexicanos pudieron elegir, por primera vez, a un mandatario surgido de las filas de la oposición. La victoria de la oposición en las elecciones presidenciales de ese año fue, en gran medida, el resultado último de un proceso gradual de apertura y reforma de las instituciones políticas que inició formalmente en 1977.

⁹ Francisco Rojas Aravena, “Globalización y violencia en América Latina: Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano” en *Pensamiento Iberoamericano*, no.2, segunda época (2008), pp. 3 - 36, consultado el 19 de junio de 2009, disponible en:

<http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoIberoamericano-51.pdf>

toma de decisiones de las diversas agencias civiles y militares que participan de ella y porqué —y este es su rasgo más preocupante— las fuerzas armadas ostentan una serie de prerrogativas que en cualquier otro Estado democrático contemporáneo serían insólitas. Es a la vez un escenario riesgoso porqué la iniciativa de militarizar la respuesta al desafío que supone el crimen organizado y el narcotráfico puede tener graves consecuencias para el mantenimiento de la gobernabilidad democrática en el país, acaso abriendo las puertas a la posibilidad de que, en el peor de los escenarios, las fuerzas armadas busquen ejercer una posición tutelar sobre el sistema político.

Pese a lo que acaba de ser señalado, no es propósito de este ensayo abordar directamente el estudio del entorno de seguridad en México tal como se ha configurado en el presente: si posteriormente hemos de referirnos a las circunstancias que prevalecen actualmente en el país, ello es sólo en el entendido de que el recuento de esas circunstancias puede orientarnos para identificar aquellas condiciones que en un futuro podrían permitir el inicio de una transición militar en México. Así pues, si en las próximas páginas nos referiremos al clima de violencia que priva actualmente en el país, ello es porque creemos que esta coyuntura podría generar en el mediano plazo incentivos suficientes para propiciar el debate en torno a las políticas de seguridad y defensa del país, señalando así la necesidad de emprender una reforma integral del sector. En el largo plazo, acaso en el muy largo plazo, ello podría conducir a una transición militar efectiva.

En lo inmediato, la tarea más urgente es entender las razones que explican la ausencia del tema de la transición militar dentro de la agenda de la transición política en México. Por ello, el estudio de las circunstancias históricas que permitieron la configuración del sector de la defensa en México recibirá en las próximas páginas una atención importante. De una correcta comprensión de esas circunstancias deriva, en nuestra opinión, un entendimiento adecuada de las relaciones cívico - militares en México en el presente. Existen, como el lector tendrá oportunidad de constatar, graves problemas asociados al concepto de control civil; o mejor dicho, a la ausencia de éste concepto como principio rector de la política de defensa en el país.

Planteado el problema, no resulta fácil, sin embargo, hacer un diagnóstico del presente. Tampoco es sencillo pensar en las alternativas que México tendrá en el futuro para hacer frente al reto, triplemente grande, de reformar sus instituciones de defensa; asegurar la gobernabilidad democrática del país; y recobrar, al mismo tiempo, la tranquilidad pública arrebatada hasta ahora por las acciones del crimen organizado. Parece prudente, por lo tanto, ensayar una explicación provisional para el ascenso de la violencia y entender con claridad cuáles son los supuestos que han justificado la respuesta del gobierno de la República frente a la actuación de los grupos armados vinculados al narcotráfico. Pensar en las alternativas que México podría escoger en el futuro es una tarea más ardua. Creemos, sin embargo, que México tiene un referente claro en la experiencia histórica de las naciones del Cono Sur: en los modelos de gestión de la defensa de Argentina, Brasil y Chile, por ejemplo, es posible encontrar tres trayectorias que, aunque disímiles, ofrecen lecciones que pueden ser aplicadas con utilidad para el caso mexicano.¹⁰ En este documento no se ha

¹⁰ Sólo los límites que nos ha impuesto el tiempo, así como la extensión necesariamente limitada de este documento, han impedido una revisión amplia y puntual de la experiencia de otras naciones de nuestro

hecho, sin embargo, una revisión puntual de cada uno de los caso mencionados, pues para ello se requeriría un documento mucho más ambicioso que el que el lector tiene en sus manos. Antes bien, nos hemos limitado a señalar algunos aspectos generales de la experiencia sudamericana que, a nuestro juicio, se encuentran relacionados con la experiencia mexicana.

continente. La trayectoria histórica de Venezuela, por ejemplo, ofrece similitudes evidentes con el caso mexicano. Corresponde sin duda a un esfuerzo más ambicioso atender éste y otros casos semejantes. Colombia es otro caso que no debe ser desdeñado, sobre todo por lo que toca a las similitudes del Plan Colombia con la Iniciativa Mérida y la insistencia de aquellos círculos académicos y políticos que, tanto en México, como en Estados Unidos, han pretendido establecer paralelismos entre las circunstancias de ambas naciones.

SUBORDINACIÓN FORMAL, AUTONOMÍA REAL: EN TORNO A LOS ORÍGENES DEL PACTO CÍVICO - MILITAR MEXICANO Y LA CONFIGURACIÓN DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA.

Se ha dicho, al iniciar esta exposición, que la necesidad de construir un régimen democrático, tras haber vivido bajo la égida de un gobierno militar, fue la condición histórica que animó a gran parte de las naciones del Cono Sur a establecer un control político claro sobre sus fuerzas armadas una vez que la democracia fue restablecida en cada una de ellas. La oposición existente entre la praxis de la dictadura militar y las necesidades de una nueva institucionalidad democrática señalo, así, la conveniencia de afirmar la supremacía del principio de subordinación de las fuerzas armadas al poder político, permitiendo el establecimiento de una arquitectura institucional controlada fundamentalmente por la burocracia civil del Estado.

En claro contraste con aquella trayectoria histórica, en México el establecimiento temprano de un régimen autoritario de carácter corporativo durante el siglo XX hizo innecesario, durante décadas, todo debate en torno a la relación de las fuerzas armadas con el poder político. De hecho, a partir de 1929 la *subordinación formal* de las fuerzas armadas al poder civil ha sido una realidad en el país aún cuando, en la práctica, su *autonomía real* se ha extendido desde entonces hasta nuestros días. Al parecer es ésta, y no otra, la causa que explica, aun en el presente, la indiferencia de la clase política mexicana frente a aquellas cuestiones vinculadas con la política de defensa del país y la dirección política del sector. Por lo demás, es necesario entender que el papel de las fuerzas armadas dentro del sistema político mexicano ha sido definido históricamente no sólo en tanto que estructura burocrática del Estado, en el sentido Weberiano del término, sino en tanto que grupo de poder que ha conservado hasta el presente una posición incontestada dentro de ese sistema. Antes que la Armada o la Fuerza Aérea, el Ejército Mexicano ha sido el actor protagónico del sector de la defensa en México, por lo que conviene hacer un recuento del proceso que le permitió ostentar esta posición durante el siglo XX.

Una narrativa “cuidadosamente construida”: los orígenes militares del régimen civilista mexicano.

En tanto que actor político, apunta Marcos Pablo Moloeznik, la legitimidad del Ejército mexicano descansa en una narrativa cuidadosamente construida, pues se trata de un ejército de origen popular, enteramente subordinado al poder político y que nació con la patria misma.¹¹ En términos concretos se trata, sin embargo, de un ejército con una trayectoria institucional relativamente breve, pues fue creado en el marco de la contienda armada que tuvo lugar en México tras el estallido de la Revolución Mexicana; verdadera guerra civil que sacudió al país entre 1910 y 1920 y que condujo a la formación del Estado mexicano contemporáneo tras la promulgación de la Constitución de 1917.¹² Moloeznik señala, así, que el momento fundacional que permitió la creación de las Fuerzas Armadas en México debe ser ubicado en 1913, pues fue entonces cuando la XXII Legislatura del

¹¹ Marcos Pablo Moloeznik, “Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito” en *Nueva Sociedad*, no.213 (enero - febrero de 2008), pp. 156 - 169. Consultado el 11 de julio de 2009, disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3500_1.pdf

¹² Para forjarse una idea general del proceso revolucionario que estalló en 1910 consúltese: Berta Ulloa, “La lucha armada (1911 - 1920)” en *Historia General de México*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos (2000), pp. 757 – 817.

Estado de Coahuila decretó la creación de un ‘Ejército Constitucionalista’ para hacer frente al régimen establecido en la capital del país tras el golpe de Estado que había derrocado en febrero de ese mismo año al presidente Francisco I. Madero.¹³ La trayectoria de las fuerzas armadas mexicanas correría desde entonces en paralelo con el proceso de consolidación del Estado mexicano contemporáneo, abriendo paso al proceso que, en última instancia, permitiría la consolidación del sistema político mexicano tal como sería conocido durante el siglo XX.

Al hacerse el recuento del proceso que permitió la consolidación del sistema político mexicano durante las décadas de 1920 y 1930 no es posible dejar de señalar el hecho de que quienes dieron los pasos decisivos para consolidación de un orden civilista en México fueron, paradójicamente, los jefes militares que participaron del movimiento armado en la década previa.¹⁴ En ello reside justamente, la complejidad del caso mexicano, pues las relaciones cívico-militares en México, tal como han persistido hasta el presente, cobraron forma al amparo de un orden político que fue creado por jefes militares antes que por civiles. Se trató pues, en gran medida, de Generales que obtuvieron su posición en el campo de batalla, antes que en las academias militares del antiguo régimen: hombres como Álvaro Obregón (1880 - 1928) y Plutarco Elías Calles (1877 - 1945), quienes, desde la Presidencia de la República, ensayaron un proyecto político personalista que en el caso de Obregón sería saldado con su vida el 17 de julio de 1928.

De hecho la muerte de Obregón fue el punto de quiebre que, en las célebres palabras de Plutarco Elías Calles, permitiría a México dejar de ser un país de caudillos para convertirse en un país de instituciones.¹⁵ Sin embargo, la institucionalidad que habría de construirse a partir de entonces no tendría como referente los valores de una democracia moderna, sino los de un régimen autoritario. Calles convocaría en marzo de 1929 a la creación del Partido

¹³ Op. cit. Moloeznik. p. 158. En realidad, el Decreto de la XXII Legislatura de Coahuila (dado a conocer el 19 de febrero de 1913) facultó al gobernador del Estado, Venustiano Carranza, para que procediese a “armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional en la República.” En cualquier caso, el Decreto sería secundado por el *Plan de Guadalupe* (dado a conocer el 26 de marzo del mismo año) en el cual se reconoció a Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y como encargado provisional del Poder Ejecutivo. Al respecto consúltese: Javier Garcíaadiego Dantan (ed.), *La Revolución Mexicana: crónicas, documentos, planes y testimonios*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (2005), pp. 163 – 165.

¹⁴ Resulta por demás irónico saber que Venustiano Carranza (1859-1920), Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, fue en realidad un político civilista obligado por las circunstancias a portar el uniforme militar. Su mandato presidencial fue interrumpido por el golpe de Estado encabezado en 1920 por los generales Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón tras la promulgación del *Plan de Agua Prieta*, último de los grandes planes revolucionarios en tener éxito al derrocar a un gobierno constituido. Carranza sería sucedido por el General Adolfo de la Huerta, quien en su calidad de presidente interino convocaría a elecciones para entregar el poder al General Obregón. Éste, a su vez, gobernaría entre 1920 y 1924, siendo sucedido por el General Calles para el periodo comprendido entre 1924 y 1928.

¹⁵ En su último informe de gobierno, y con relación a lo que significaba políticamente para el país el asesinato del Álvaro Obregón, el presidente Plutarco Elías Calles señalaba lo siguiente: “La desaparición del presidente electo ha sido una pérdida irreparable que [...] debe permitirnos, va a permitirnos orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica de ‘país de un hombre’ a la de ‘nación de instituciones y de leyes’”. Al respecto, consúltese: “El Gral. Plutarco Elías Calles, al abrir las sesiones ordinarias el Congreso, el 1º. de septiembre de 1928” en *500 años de México en documentos*. Consultado el 20 de agosto de 2009, disponible en: <http://www.biblioteca.tv/artman2/uploads/1928.pdf>

Nacional Revolucionario (PNR), el cual sería el foro político destinado a conciliar los intereses de aquellos actores sociales y políticos vinculados a la Revolución que hasta entonces habían contendido por el poder utilizando vías no institucionales. El PNR sería así un instrumento construido desde el poder concebido para dar orden a la transferencia de poder entre las elites revolucionarias, las que serían encabezadas a partir de ese momento por la figura del presidente de la República. De entonces data, también, el acuerdo entre los jefes militares de la Revolución para deponer la vía armada como medio de acceso al poder y su aceptación de las reglas no escritas de un sistema político corporativo que al pacificar al país, iniciaría su reconstrucción económica y buscaría la profesionalización del Ejército.¹⁶

Es durante éste periodo de la vida política nacional, que corre de 1929 a 1945, cuando los jefes militares de la revolución se despojaron de sus uniformes para vestir la indumentaria civil y ocupar puestos de elección popular, garantizados de antemano por el nuevo aparato político construido en torno al PNR. Al llegar a la presidencia de la República, uno de estos generales civilistas, Lázaro Cárdenas del Río (1895 - 1970), hará posible la consolidación definitiva del nuevo sistema político mexicano: durante su mandato (1934 - 1940) la investidura presidencial será fortalecida y los primeros pasos para construir un Estado de bienestar en México serán dados de manera contundente. Bajo la dirección de Cárdenas las estructuras corporativas vinculadas al PNR —instituto político que a partir de 1938 adoptará el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM)— serán perfeccionadas, dándole solidez a un aparato político destinado a mantenerse en el poder por el resto del siglo.¹⁷ En 1946 el PRM adoptaría un nuevo nombre que ha perdurado hasta nuestros días: el de Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Para entonces había transcurrido ya el periodo de gobierno presidido por el sucesor del General Cárdenas en el poder, el General Manuel Ávila Camacho (1896 - 1955), y el sistema político se encontraba preparado para aceptar que un civil asumiese la presidencia de la república. Así, el 1 de diciembre de 1946, el Licenciado Miguel Alemán Valdés (1900 - 1983) asumió la presidencia de la República para el periodo comprendido entre 1946 y 1952.¹⁸ De acuerdo con Raúl Benítez, la transferencia del poder que tuvo lugar en 1946 es fundamental, pues confirmó de manera contundente el pacto no escrito entre los jefes militares de la revolución y los líderes civiles que habrían de sucederles a partir de ese

¹⁶ Al hacer un recuento de ese proceso de pacificación, José Luis Pyñeyro ha señalado que durante el periodo comprendido entre 1920 y 1940 se estableció un sistema de contrapesos políticos que, “en perspectiva histórica, permitió derrotar a los más peligrosos alzamientos golpistas [del periodo], como la rebelión delahuertista de 1923, la escobarista de 1929, la cristera de 1927 – 1929, y la cedillista de 1938; proseguir con el proyecto de profesionalización del ejército, y convencer con la manipulación ideológica o la represión al movimiento obrero y campesino rebelde a incorporarse a las organizaciones sindicales oficiales primero, y después, al partido oficial fundado en 1929.” José Luis Piñeyro, “Las Fuerzas Armadas en la transición política de México” en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, no.1 (enero a marzo de 1997), p.168.

¹⁷ Para forjarse una idea general del proceso que permitió la consolidación del régimen autoritario que se instauró al triunfo de la Revolución consúltese: Lorenzo Meyer, “La institucionalización del nuevo régimen” en Op. Cit. El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, pp. 823 -941.

¹⁸ Raúl Benítez Manaut, “Dilemas del ejército mexicano a fin de siglo” en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, no.1 (enero - marzo de 1999), p.12

año.¹⁹ Ese pacto, que ha prevalecido hasta el presente, puede ser resumido bajo la fórmula siguiente: las fuerzas armadas respetarían las decisiones del poder político a condición de que éste, a su vez, estuviese dispuesto a respetar la autonomía de las propias fuerzas armadas.

Seguridad y defensa en México: confusiones conceptuales, carácter corporativo.

Si algo resulta notable cuando se aborda el estudio del sector de la seguridad y la defensa en México, ello es la enorme confusión conceptual reinante en el sector: en los últimos años los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional han sido invocados de manera simultánea por los tomadores de decisiones mexicanos para justificar las políticas adoptadas en el sector; vinculando a su vez estos dos conceptos con el concepto de defensa. Esta circunstancia ha justificado el involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas propias de los cuerpos de seguridad interior y señala la existencia de una arquitectura institucional que por momentos parece francamente anárquica y poco eficaz. Sólo en fecha tan reciente como 2005 estas graves contradicciones pretendieron ser subsanadas con la promulgación de una nueva *Ley de Seguridad Nacional* que buscó aclarar las confusiones conceptuales relacionadas con la noción de seguridad nacional en el país; creando, además, un Consejo de Seguridad Nacional, en el entendido de que esta nueva instancia coordinaría las tareas de las diversas agencias civiles y militares que participan del aparato de seguridad del Estado.²⁰

De la confusión conceptual que imperó en los años previos a la expedición de la *Ley de Seguridad Nacional* dan cuenta Sergio Aguayo y Leonardo Curzio cuando señalan que, si en México el concepto de seguridad nacional no fue utilizado en el debate público durante gran parte del siglo XX, ello se debió a que la estructura autoritaria del sistema político hacía innecesario toda referencia al mismo. Ambos autores coinciden al señalar que en el periodo comprendido entre 1946 y 1970 los mecanismos de control de carácter corporativo con los que contaba el sistema político, así como el uso de la represión selectiva, fueron suficientes para garantizar la estabilidad política del país y el mantenimiento de la paz social.²¹ Sólo cuando el entorno internacional y las condiciones económicas internas del país comenzaron a cambiar, haciendo insostenible la posición de relativo aislamiento sostenida por México durante la Guerra Fría, el concepto comenzó a ser considerado con seriedad por los tomadores de decisiones mexicanos. Aguayo estima que el inicio de las guerras civiles que estallaron en América Central durante la década de 1980 fue el punto de

¹⁹ Por lo demás, los procesos electorales que tuvieron lugar durante el periodo fueron de particular importancia para consolidar la subordinación formal de las Fuerzas Armadas al poder político. Así sucedió especialmente en las elecciones presidenciales de 1940, 1946 y 1952, puesto que éstas fueron, a decir de Pyñeiro, “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.” Op. cit. Pyñeiro. p. 169

²⁰ Al respecto consúltese: “Ley de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación* (Lunes 31 de enero de 2005), disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/lsn.pdf>

²¹ Sergio Aguayo, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946 - 1990” en Sergio Aguayo y Bruce Bagley (coomp.), *En busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1990, pp. 107 - 145; Leonardo Curzio, “La seguridad nacional en México: Balance y Perspectivas” en *Revista de Administración Pública*, no.98, agosto de 1998, pp. 9 - 30

inflexión que marca un renovado interés por el concepto de seguridad nacional y, sobretudo, por el diseño de políticas públicas orientadas por ese concepto. Mónica Serrano, por su parte, afirma que en el mismo periodo —coincidente en México con el inicio de una crisis estructural del modelo de desarrollo ensayado en las décadas previas— se iniciará un proceso de descomposición de los mecanismos corporativos que permitieron mantener la estabilidad interna del país y que fueron un sostén efectivo de su seguridad interior durante décadas.²²

Así pues, en lugar de concebir la seguridad interior del país como un componente esencial de la más amplia agenda de la seguridad nacional y la defensa, en el México de la segunda mitad del siglo XX el referente conceptual que guió la acción del gobierno fue la necesidad de mantener la paz social. Por su parte, éste último concepto fue vinculado a la necesidad de subordinar, en la medida en la que ello fuese posible, a todos los actores sociales y políticos del país bajo el amparo de las estructuras corporativas creadas por el propio sistema político. Por lo que toca al concepto de seguridad nacional, éste fue vinculado con la permanencia en el poder de la clase política, antes que con la defensa de los intereses del Estado mexicano. Es por ello que la orientación del concepto de seguridad nacional siempre tuvo un carácter interno, desprovisto de la proyección externa con la que cuenta en otras naciones y completamente desvinculado del concepto de defensa.²³

Sólo cuando las condiciones que permitieron el mantenimiento de la estabilidad política y económica del país durante la segunda mitad del siglo llegaron a su fin, el uso del instrumento militar se convirtió en una alternativa para hacer frente a una serie de desafíos que, por su complejidad, comenzaron a rebasar las capacidades de las agencias de seguridad pública mexicanas y los mecanismos de control político corporativo del pasado. Cuando la corrupción y la complicidad con la delincuencia organizada se convirtieron en una constante de los cuerpos de seguridad pública locales, el ascenso de la violencia no se hizo esperar. El uso de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico y ahora en la, así llamada, guerra contra las drogas, es, pues, una consecuencia de un proceso de descomposición del aparato político corporativo que fue el eje del sistema político mexicano durante décadas. Aunque la utilización de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública ha sido vista desde hace años como una alternativa para hacer frente a ese fenómeno, su uso en esta clase de tareas no ha sido acompañado, por otro lado, por una revisión de las estructuras de seguridad y defensa del país. Muy por el contrario, el sector de la defensa aún conserva hoy por hoy gran parte de las prerrogativas que las fuerzas armadas conquistaron en 1929, cuando el pacto entre la clase política y los jefes militares de la revolución permitió la consolidación del sistema político mexicano. Conviene, por lo tanto, hacer un recuento del proceso histórico que permitió la configuración de la

²² Mónica Serrano, “México: narcotráfico y gobernabilidad” en *Pensamiento Iberoamericano* no 1, vol. (2007). Consultado el 20 de junio de 2009, disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/1/pdf/pensamientoIberoamericano-49.pdf>

²³ Ello explica también el papel protagónico que ostentó la Dirección Federal de Seguridad (DFS) —verdadera policía política al servicio del régimen— en el combate a la guerrilla urbana y rural en las décadas de 1970 y 1980 y como instrumento destinado a regular la actividad de la criminalidad organizada y el narcotráfico durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX. Al respecto consúltese:

arquitectura organizacional del sector, para así poder ponderar, a su vez, el alcance de aquellas prerrogativas que hoy conservan las fuerzas armadas mexicanas.

Institucionalidad y prerrogativas: los orígenes de la arquitectura de defensa en México y sus circunstancias actuales.

El mejor modo de entender el control civil, medir su existencia y evaluar su efectividad consiste, de acuerdo con Richard Kohn, “en ponderar la influencia relativa de los funcionarios civiles y militares en las decisiones de Estado concernientes a la guerra, la seguridad interna, la defensa externa y la política militar”.²⁴ Si ello es así, entonces la necesidad de identificar claramente los niveles de intervención militar y los alcances de las prerrogativas de las fuerzas armadas es una tarea central para un diagnóstico adecuado de la situación del sector de la defensa en México. Hemos señalado ya que una primera aproximación en éste sentido consiste en estudiar la manera en la cual se configuraron históricamente las instituciones de la defensa en México. No obstante, tras haber destacado la naturaleza del proceso político que entre 1929 y 1946 condujo al establecimiento del pacto cívico-militar que aún hoy rige las realidades del sector en México, parece pertinente hablar de la arquitectura de la defensa tal como se configuró durante el mismo periodo, pues sólo así será posible entender el alcance de las prerrogativas con las que las fuerzas armadas cuentan en el presente.

Como ya se ha mencionado, los esfuerzos que permitieron consolidar la estructura autoritaria del sistema político mexicano coincidieron con el proceso de profesionalización de las fuerzas armadas. Durante la década de 1930 esta tarea fue asumida por el General Joaquín Amaro (1889 - 1952), quien ya a mediados de la década previa había sido el responsable de la creación de la estructura organizacional y administrativa del Ejército Mexicano y de la creación de las instituciones necesarias para formar a su oficialidad.²⁵ A partir de 1937 el antiguo Ministerio de Guerra y Marina sería transformado en una nueva dependencia, la Secretaría de la Defensa Nacional, bajo cuya estructura quedarían subordinados desde entonces el Ejército Mexicano y la Fuerza Área. En 1939 se creó, por su parte, el Departamento de Marina; dependencia que al año siguiente sería elevada al rango de Secretaría de Estado bajo el nombre de Secretaría de Marina - Armada de México.²⁶ Desde entonces, quienes han analizado la estructura institucional del sector de la defensa en México, no han podido dejar de notar la extraña circunstancia de contar con dos ministerios distintos para cumplir con una serie de tareas que, en sustancia, son análogas.

Por lo demás, el hecho de que ambos ministerios fuesen concebidos para satisfacer las necesidades de las fuerzas armadas *en tanto que grupo de poder*, militó en contra del establecimiento de una estructura organizacional realmente efectiva. En lugar de que se plantease el establecimiento de una estructura capaz de atender a las necesidades de la

²⁴ Richard Kohn, “How Democracies Control the Military”, *Journal of Democracy*, vol.8, no.4 (1997), p. 143

²⁵ Sobre la trayectoria del general Amaro, consúltese: Martha Beatriz Loyo Camacho, *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del Ejército Mexicano, 1917 - 1931*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 194.

²⁶ Aunque ésta última circunstancia pudo ser dictada por el ingreso inminente de México en la Segunda Guerra Mundial y por la necesidad de defender, en ese contexto, los litorales mexicanos; lo cierto es que México no tomaría parte en aquella conflagración mundial sino hasta mediados de 1942, por lo que es difícil estimar cuales fueron las razones que explican en realidad la creación del ministerio de marina mexicano.

defensa en su dimensión operativa y estratégica, privó un criterio corporativo que ha prevalecido hasta nuestros días. “Esto explica —señala Moloensnik— la confusión entre la dimensión política y la técnica que presenta el sistema de defensa mexicano y ha hecho que los militares se hayan convertido en arquitectos de su propio destino, a la luz del monopolio *-de iure y de facto-* que ejercen en la materia.”²⁷

Por ello, el propio Moloensnik ha apuntado que, a más de contar con dos ministerios distintos y carecer, a su vez, de un Estado Mayor Conjunto, es notorio el hecho de que las fuerzas armadas mexicanas ejercen, en verdad, una serie de prerrogativas que les permiten definir su doctrina y su arquitectura organizacional de manera autónoma; gozando, además, de una independencia presupuestal que sería imposible en otros sectores de la administración, pues sólo nominalmente se encuentran sujetas a la supervisión parlamentaria. Destaca, igualmente, el hecho de que uno de los servicios armados, la Fuerza Aérea, sea considerado meramente como un arma táctica al servicio del Ejército.²⁸ A lo anterior podrían sumarse otros señalamientos, como aquellos que apuntan hacia la distancia existente entre los sueldos que perciben los altos mandos de las fuerzas armadas con relación a los que perciben sus subordinados y la manera discrecionalidad con la que, a decir de algunos autores, se rigen las políticas de personal del sector.²⁹

Por lo demás, quien no se encuentra familiarizado con el sector tampoco podrán discernir claramente cuáles son los fundamentos doctrinales que orientan a las fuerzas armadas mexicanas: el acceso a los documentos oficiales que podrían hacerla explícita es difícil para todos aquellos ajenos al estamento militar. Benítez ha apuntado, sin embargo, que por lo que toca al Ejército mexicano, esa doctrina es reconocible en la redacción de los tres planes de defensa que orientan la acción de ese instituto armado: el primero de ellos, el Plan DN I, define la defensa del país frente a amenazas externas; el segundo, el Plan DN II, define la defensa frente a amenazas internas, como la subversión o la guerrilla; mientras que, finalmente, el último de estos planes, el Plan DN III, define la asistencia que el Ejército mexicano deberá prestar a la población civil en caso de desastre.³⁰

Al mismo tiempo puede sostenerse que, pese al carácter crítico de los documentos vinculados con el sector de la defensa en México, la doctrina de las fuerzas armadas puede ser inferida gracias a lo que los propios militares han hecho y dejado de hacer en la práctica. Así, por ejemplo, el hecho de que México comparta una frontera común con la primera potencia militar del orbe, ha frustrado desde hace tiempo cualquier tentativa de proyectar el poder nacional de México en el exterior sirviéndose del instrumento militar: no hay pues una hipótesis de conflicto real con los Estados Unidos, única potencia militar de la

²⁷ Moloensnik, p. 159.

²⁸ Sobre éste asunto da cuenta Moloensnik cuando señala que en México “la mal llamada Fuerza Aérea constituye en realidad la quinta arma del Ejército [...]. A diferencia de lo que ocurre en otros países, se la considera un componente aéreo del Ejército, por lo que carece de autonomía y se encuentra subordinada a este último.” Ibidem. Moloensnik. p.159.

²⁹ Ibidem. Moloensnik. pp. 160 y 163 - 164; Ibidem. Benítez. p. 13.

³⁰ Ibidem. Benítez.p.14

cual México podría recelar en su entorno geográfico inmediato.³¹ Por ello, en ausencia de una hipótesis de conflicto en el frente externo, las fuerzas armadas mexicanas han definido su orientación doctrinal en función de la agenda de seguridad interior del país. Ello explica, en realidad, las líneas de continuidad existentes entre las políticas del pasado (definidas por la necesidad de combatir la subversión y mantener la paz social) y las políticas que hoy por hoy se han instrumentado para hacer frente al tráfico de drogas y a las organizaciones criminales vinculadas con éste fenómeno.

Cierto es que los militares mexicanos se han mantenido, hasta ahora, leales a las autoridades electas, y que por ésta circunstancia han sido justamente alabados. No obstante, el precio que la sociedad mexicana ha pagado para evitar la interferencia militar en la vida política del país ha sido considerable, pues la clase política ha permitido que las fuerzas armadas se erijan como un cuerpo separado dentro de la estructura política, con sus propias prerrogativas y reservas de dominio. Por ello Moloeznik desmiente, por ejemplo, la opinión de Alain Rouquie, quien al considerar el papel de las fuerzas armadas dentro del sistema político mexicano hace ya algunas décadas, lo supuso limitado o en última instancia inconsecuente.³² El gran problema reside no sólo en la existencia de prerrogativas que los militares mexicanos consideran como propias, sino en el hecho de que la configuración actual del sector de la defensa es la expresión de una reserva de dominio de carácter claramente autoritario dentro de la estructura de un Estado que pretende ser genuinamente democrático. Esto habla, desde luego, de las limitaciones de la transición mexicana y de la fragilidad de su sistema democrático. Teniendo en cuenta todas estas circunstancias es posible, ahora, presentar un comentario sobre los acontecimientos que a últimas fechas han definido la evolución de las tendencias en el sector de la defensa en México.

³¹ Del mismo modo, la posibilidad de un enfrentamiento armado con Cuba o con Guatemala, parece poco probable (por no decir que prácticamente imposible). Al respecto consúltese: Op. cit. Benítez. p. 18 y Moloeznik. p. 162.

³² Alain Rouquié, *El Estado militar en América Latina*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores (1984), pp. 227 - 228, citado por Op. cit. Moloeznik. p.158.

EL ENTORNO DE SEGURIDAD CONTEMPORÁNEO, SUS DETONANTES ESTRUCTURALES Y EL ASCENSO DE LA VIOLENCIA.

Decisiones presidenciales en el marco de una coyuntura política delicada: el proceso electoral de 2006 y el inicio de la campaña en contra del crimen organizado.

Se ha sugerido en diversas ocasiones que la decisión de hacer de la guerra en contra del crimen organizado un objetivo central de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006 - 2012), fue una exigencia dictada por la coyuntura política bajo la cual el presidente mexicano asumió su mandato en diciembre de 2006. Si ello es verdad, entonces es probable que el mandatario recordase aquella máxima de Maquiavelo, en la que el autor de *El Príncipe* señalaba que “Ninguna cosa le granjea más estimación a un príncipe que las grandes empresas y las acciones raras y maravillosas.”³³ Y es que, conviene recordarlo, en los comicios celebrados el 2 de julio de 2006 quien ahora es el presidente de la República obtuvo una victoria sancionada por un escaso margen a su favor, de apenas 0.58 por ciento, con relación a su competidor más cercano, el contendiente de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador.³⁴ Nunca como entonces pareció más necesario fortalecer la legitimidad política de la investidura presidencial.

Como quiere que sea, lo cierto es que desde el inicio de su administración el Presidente de la República anunció su determinación³⁵ de hacer frente a los altos índices de inseguridad que el país había vivido en los años previos, destacando la necesidad de movilizar a las fuerzas armadas³⁶ en el combate al crimen organizado y, en especial, al narcotráfico. Al nivel operacional, el modelo elegido por el presidente Calderón para restablecer el control del gobierno federal sobre aquellas áreas del país previamente controladas por las organizaciones de tráfico de drogas ha seguido el ejemplo de la *Operación Conjunta Michoacán*, la primera de las grandes operaciones militares lanzadas durante su administración. Esta operación fue puesta en marcha el 11 de diciembre de 2006 —apenas diez días después de la toma de posesión del presidente Calderón— con el despliegue de 1,500 agentes de la Policía Federal y 5,000 efectivos militares en el Estado de Michoacán.³⁷

³³ Nicolás Maquiavelo, “Capítulo XXI. De cómo debe conducirse un príncipe para adquirir alguna consideración” en *El Príncipe*, México, D.F., Editorial Época (1987), p. 122.

³⁴ Con relación al proceso electoral de julio de 2006, consúltese, por ejemplo, la quinta sección (“Ajustada competición con el perredista López Obrador y grave conflicto poselectoral”) de la *Biografía* de Felipe Calderón Hinojosa presentada por el Centro de Estudios Internacionales de Barcelona (CIDOB) en su portal en línea. Consultado el 12 de agosto de 2009, disponible en:

http://www.cidob.org/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/felipe_calderon_hinojosa

³⁵ Felipe Calderón, “Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional”, Sala de Prensa del Gobierno Federal (1 de diciembre de 2006). Consultado el 3 de junio de 2009, disponible en:

<http://www.presidencia.gob.mx/buscador/?contenido=28316>

³⁶ Felipe Calderón, “Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, durante la Salutación de las Fuerzas Armadas del Estado Mexicano, que tuvo lugar en el Campo Marte”, Sala de Prensa del Gobierno Federal (1 de diciembre de 2006). Consultado el 8 de Febrero de 2009, disponible en:

<http://www.presidencia.gob.mx/prensa/discursos/?contenido=28318>

³⁷ “Michoacán —sostiene Becerra— tiene una importancia estratégica para los cárteles de la droga, debido a que se encuentra a medio camino en la ruta del Pacífico, tanto por mar como por tierra, a través del puerto de Lázaro Cárdenas y es un importante productor de marihuana y amapola.” Al mismo tiempo, Michoacán es

En términos generales, señala Oscar Becerra, puede decirse que el modelo puesto en marcha por el *Operativo Conjunto Michoacán* se ha repetido desde entonces en otros puntos del territorio nacional mexicano en los últimos tres años. Las características de este modelo operacional pueden ser resumidas en función de tres elementos centrales: (1) el despliegue conjunto de unidades del Ejército Mexicano y la Policía Federal; (2) la independencia con la que estas unidades federales actúan frente a las agencias de seguridad pública locales; (3) la búsqueda de un control puntual sobre los puntos de acceso y las principales vías de comunicación de la provincia en la que el operativo tiene lugar. Los esfuerzos realizados por el gobierno federal cuando la Operación fue lanzada no tenían precedentes pues, como el propio Becerra lo señalaba en marzo de 2007, esa era la primera vez que el gobierno Mexicano lanzaba una operación de esa magnitud. “Previamente, las autoridades habían enviado tropas para patrullar un poblado, una ciudad o una región, pero no un estado entero. Michoacán, con 59, 864 km², es mayor que los Países Bajos y Luxemburgo juntos.”³⁸ Como es de esperarse, este tipo de operaciones no se encuentra exento de retos significativos al nivel logístico. Por ejemplo, el objetivo de establecer un control adecuado sobre los caminos y los puertos de una provincia entera es una aspiración que ha encontrado serios problemas en la práctica.

Con todo, la puesta en marcha de operativos similares al *Operativo Conjunto Michoacán* en otros puntos del territorio nacional durante los últimos años no ha sido suficiente para contener la violencia vinculada a la acción de los cárteles mexicanos de la droga. Y es que, en realidad, el *Operativo Conjunto Michoacán* no es diferente de otros mecanismos puestos en marcha previamente por el gobierno mexicano para atajar la violencia durante la última década: si existe una diferencia con relación a los mecanismos del pasado, ésta es definida no tanto por la estrategia, sino por la magnitud de los recursos destinados para combatir al crimen organizado.

Escribiendo en noviembre de 2007, Maureen Meyer señalaba que desde 2005 el incremento en los niveles de violencia del país había sido constante. Esta circunstancia se había reflejado a su vez en un incremento constante en el número de muertes asociadas con la violencia del narcotráfico, el cual había sido de 1.500 muertes en 2005, y más de 2.500 en 2006, mientras que para fines de 2007 el número de muertes asociadas al tráfico de drogas alcanzaba una cifra de 2.113. Meyer también hacía notar que los dos predecesores de Calderón, los presidentes Ernesto Zedillo (1994 - 2000) y Vicente Fox (2000 - 2006), también habían hecho del combate en contra del narcotráfico un componente central de sus

también la base operacional de aquellas organizaciones de tráfico de drogas vinculadas con la producción y distribución de metanfetaminas en el territorio nacional. Por lo demás, el hecho de que la ciudad natal del presidente Calderón se encuentre en el Estado de Michoacán le otorgó un componente emocional significativo al inicio de la campaña en contra del narcotráfico. Al respecto consúltese: Oscar Becerra, “Fighting Back: Mexico Declares War on Drug Cartels”, *Janes Intelligence Review* (1 de abril de 2008). Consultado el 25 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.janes.com/>

³⁸ Ibidem. Becerra.

administraciones, pero que en última instancia todos sus esfuerzos “habían vacilado a la luz de las leyes básica de la oferta y demanda de drogas.”³⁹

En un documento de trabajo publicado en marzo de 2009, Vanda Felbab Brown hacía notar que el número de personas que murieron en México durante 2008 en esa clase de enfrentamientos —estimado entonces en alrededor de 6.920 víctimas— era “seis veces mayor que el número promedio para una guerra civil, de alrededor de 1.000 personas al año.”⁴⁰ Y es que, en los últimos años, la violencia experimentada en México ha alcanzado niveles inéditos en la vida contemporánea del país: al número de muertos caídos en choques armados entre organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas —estimado en poco más de 13,000 personas⁴¹ al momento de escribir estas líneas— se suma el carácter atroz de los métodos empleados por los cárteles de la droga para afirmar su propio liderazgo frente a organizaciones criminales rivales y hacer frente, al mismo tiempo, al desafío que supone la acción del gobierno federal mexicano.⁴²

En torno a las razones de la violencia: un debate controvertido.

La cuestión más compleja a la que los analistas se han tenido que enfrentar en México durante los últimos años ha sido, en realidad, la de evaluar el carácter y los alcances de la violencia vinculada con el narcotráfico. Paradójicamente, la retórica de guerra adoptada por las autoridades y los medios de comunicación en México no contribuye a un análisis sereno del fenómeno de la violencia. De hecho esta retórica ha parecido confirmar la visión de quienes, en los Estados Unidos, sostienen que los niveles de violencia que México ha experimentado en los últimos años son la expresión de un escenario que amerita el uso del poder militar. Bajo esta hipótesis, las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico se han transformado en realidad en grupos armados: así, el caso mexicano parecería ser uno en el que la violencia del crimen organizado ha conducido a la configuración de un escenario de “insurgencia criminal”, bajo el cual los grupos del narcotráfico, deseosos de asegurar su entorno operativo, se han visto obligados a crear grupos armados destinados a

³⁹ Maureen Meyer, “At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State,” *Briefing Paper Thirteen*, Washington Office in Latin America / The Beckley Foundation (noviembre 2007), pp. 1- 12, consultado el 24 de marzo de 2009, disponible en:

[http://www.wola.org/media/Beckley%20Briefing13web%20\(2\).pdf](http://www.wola.org/media/Beckley%20Briefing13web%20(2).pdf)

⁴⁰ Vanda Felbab - Brown, *The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia*, Policy Paper N° 12, The Brookings Institution (Marzo de 2009), pp. v - 29. Consultado el 3 de junio de 2009. Disponible en http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/03_mexico_drug_market_felbabbrown/03_mexico_drug_market_felbabbrown.pdf

⁴¹ En marzo del presente año, el Procurador General de la República reconoció que, hasta entonces, el número de muertos asociados al combate en contra del narcotráfico se estimaba en alrededor de 10, 657. Sin embargo, para agosto del presente año, el conteo de *El Universal* situaba en 12, 480 el número de víctimas en lo que va de 2009. A su vez, el conteo de *El Financiero* para el 23 de agosto de 2009, ubicaba ya en 13, 348 el número de muertos asociados a los enfrentamientos entre los diversos grupos vinculados al narcotráfico. Con relación a las cifras presentadas por el Procurador consúltese: Traci Carl, “Mexico: Drug fight must target poverty, addiction”, Associated Press (6 de abril de 2009). Consultado el 3 de junio de 2009. Disponible en <http://www.ap.org/>. Con relación al recuento de *El Universal*, consúltese: “Violencia rompe récord: 4 mil ejecutados en sólo siete meses”, *El Universal* (1 de agosto de 2009). Consultado el 24 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.el-universal.com.mx/primer/33389.html>. Por lo que toca a *El Financiero*, consúltese el ‘Marcador’ disponible en la página 31 de la edición de ese diario del 24 de agosto de 2009.

⁴² Entre estos métodos se encuentran la ejecución videograbada de sus adversarios, el secuestro, la decapitación, la tortura, el asesinato selectivo, la intimidación, el uso de la propaganda negra y el rumor.

desempeñar funciones de seguridad que en un entorno más estable hubieran sido innecesarias.⁴³

Aunque resulta prudente tener en cuenta el punto de vista estadounidense, es necesario, a su vez, considerar también las hipótesis que sobre el caso han sido planteadas en México. De acuerdo con Mónica Serrano, el ascenso de la violencia vinculada al narcotráfico es en realidad una consecuencia del agotamiento de los antiguos mecanismos de control de la criminalidad organizada que prevalecieron en el país durante gran parte del siglo XX.⁴⁴ Bajo el régimen autoritario que prevaleció en México a partir de 1929 esos mecanismos permitieron reducir los niveles de violencia dentro del territorio nacional durante décadas, inscribiéndose dentro del marco de aquellas estructuras corporativas por medio de las cuales el sistema político mexicano pudo conciliar los intereses de los diversos actores sociales —lícitos e ilícitos— que participaron de ese mismo régimen.⁴⁵ Las razones que explican el agotamiento de estos mecanismos de control se encuentran vinculadas, por un lado, al propio agotamiento del sistema político mexicano contemporáneo; el cual, ahído de contradicciones sociales y políticas, vio deteriorada su legitimidad y su capacidad de control en los años que corren entre la década de 1980 y el momento actual.⁴⁶ Por el otro, los grupos criminales vinculados al narcotráfico encontraron en ese marco de debilitamiento gradual del viejo sistema político autoritario un margen de maniobra cada vez mayor, el cual sería favorecido a partir de la década de 1990 por las tendencias generales de la globalización en la región y por el declive relativo de las organizaciones criminales colombianas que, hasta ese entonces, habían ostentado una posición hegemónica en el tráfico de estupefacientes provenientes de la región andina.⁴⁷

Si bien el punto de partida que explica la configuración del actual escenario de violencia en México se inscribe en un horizonte que abarca las últimas décadas del siglo XX, ha sido en

⁴³ Al respecto consúltese: John P. Sullivan y Adam Elkus, "Plazas for Profit: Mexico's Criminal Insurgency" en *Small Wars Journal* (marzo de 2009) <http://www.smallwarsjournal.com>; John P. Sullivan y Rober J. Bunker, "Drug Cartels, Street Gangs, and Warlords," en *Small Wars & Insurgencies* (agosto de 2002), p.40.

⁴⁴ Mónica Serrano, "México: narcotráfico y gobernabilidad" en *Pensamiento Iberoamericano* no 1, vol. (2007). Consultado el 20 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/1/pdf/pensamientoIberoamericano-49.pdf>

⁴⁵ De acuerdo con Mónica Serrano, las estructuras corporativas de control político de las cuales se sirvió formalmente el régimen surgido tras la Revolución Mexicana, fueron acompañadas a su vez por mecanismos informales de mediación que permitieron conciliar durante décadas los intereses de los grupos criminales vinculados al narcotráfico con los de la clase política, al menos en lo que toca a un punto fundamental para ésta última: el mantenimiento de la paz social y la estabilidad interna del país. Ibidem. Serrano. pp. 261 - 267

⁴⁶ Sergio González Rodríguez, "México, bajo el azote del narcotráfico", *El País* (16 de abril de 2009). Consultado el 18 de julio de 2009. Disponible en:

http://www.elpais.com/articulo/opinion/Mexico/azote/narcotrafico/elpepiopi/20090416elpepiopi_12/Tes

⁴⁷ Coinciden en este punto de vista Vanda Felbab - Brown y Maureen Meyer. Al respecto consúltese: Vanda Felbab - Brown, *The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia*, Policy Paper no. 12 (marzo de 2009), The Brookings Institution, consultado el 24 de marzo de 2009, disponible en: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/03_mexico_drug_market_felbabbrown/03_mexico_drug_market_felbabbrown.pdf y Maureen Meyer, "At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State," *Briefing Paper Thirteen*, Washington Office in Latin America / The Beckley Foundation (November 2007), consultado el 24 marzo de 2009, disponible en: [http://www.wola.org/media/Beckley%20Briefing13web%20\(2\).pdf](http://www.wola.org/media/Beckley%20Briefing13web%20(2).pdf)

la última década cuando se han configurado las expresiones concretas de la clase de violencia que ha sido persistente en el país en el presente. En tanto que actividad económica de carácter ilícito, el narcotráfico no es un fenómeno nuevo en el país. Lo que parece ser nuevo dentro del escenario mexicano de los últimos años es el incremento en las capacidades organizacionales de los cárteles de la droga, al punto de que ha sido cuestionada la capacidad del Estado para hacerles frente. La expresión más concreta de este hecho ha sido la emergencia de grupos armados integrados por desertores de las Fuerzas Armadas o de las diversas agencias de seguridad pública locales y federales, quienes, al convertirse en instrumento de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico, han probado ser un mecanismo útil para resolver, por medio del uso de la violencia, el control sobre las diversas plazas en disputa a lo largo y ancho del territorio nacional mexicano. Las muertes violentas asociadas a enfrentamientos de grupos armados leales a los diversos cárteles de la droga han sido frecuentes en diversos puntos del país, de los cuales no han sido excluidos los grandes centros urbanos como Monterrey, Morelia, Ciudad Juárez o Acapulco, por citar sólo algunos ejemplos notables.

Los límites de la campaña en contra del crimen organizado y sus consecuencias para el sector de la defensa en México.

Tomando en cuenta la complejidad del entorno de seguridad que hemos buscado resumir en los párrafos previos, podría pensarse, acaso con justicia, que la idea de hacer frente a un fenómeno como el narcotráfico sirviéndose exclusivamente de los instrumentos coercitivos del Estado no es un despropósito. Sin embargo, el agotamiento de este curso de acción es notorio y el hecho de que el combate en contra del narcotráfico fuese definido desde un principio como un objetivo central de la administración del presidente Felipe Calderón hace difícil pensar que el gobierno mexicano pueda abandonar su empeño sin pagar un alto costo político frente a la opinión pública nacional e internacional. No obstante, la paradoja a la que el gobierno del presidente Calderón ha tenido que hacer frente estos años reside en el hecho de que, pese a la voluntad política del mandatario para hacer frente a un problema que compromete la seguridad interior del país, la integridad física de sus ciudadanos y el prestigio de México en el exterior, en realidad no cuenta con los instrumentos institucionales para hacerle frente adecuadamente. Por lo demás, los recursos a su disposición —humanos, políticos, económicos y materiales— son cada vez más limitados.

Aunque es cierto que la gravedad de las circunstancias pudo haber justificado el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior durante un periodo de tiempo limitado, la realidad señala que la intervención de las fuerzas armadas en estas tareas parece destinada a ser permanente. Pese a que los esfuerzos del gobierno mexicano han sido orientados en los últimos años a buscar una reorganización profunda de las agencias de seguridad interior dependientes del ejecutivo, no parece existir hasta la fecha una voluntad explícita de retirar a las Fuerzas Armadas de las tareas vinculadas a la seguridad pública que actualmente desempeñan. Lo anterior tiene importantes implicaciones que deben ser mencionadas: por un lado, resulta evidente que el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior favorece el mantenimiento de las prerrogativas con las que históricamente han contado éstas; por el otro, parece pertinente señalar que la ausencia de una clara definición de los alcances y los límites de la acción de las fuerzas armadas dentro del ámbito de la seguridad interior también tiene consecuencias operacionales que pueden minar su efectividad y la de los cuerpos de seguridad a los que ostensiblemente debían secundar con su actuación.

En relación con lo anterior, Paul Shemella ha señalado que la capacidad para diferenciar claramente los roles y funciones que las fuerzas armadas deben realizar frente a aquellos desempeñados por la policía, tiene un papel crítico al momento de garantizar el buen éxito de las políticas del sector. Al respecto, el autor citado declara enfáticamente que “la inhabilidad para hacer esta distinción suficientemente clara, y para definir las condiciones bajo las cuales estas fuerzas deben trabajar juntas, ha conducido frecuentemente a los gobiernos al fracaso militar y político”.⁴⁸ Por lo demás, el uso de las fuerzas armadas en tareas internas retrasa aún más la formación de cuadros civiles capaces de desempeñarse en el ámbito de la defensa.⁴⁹ Por su parte, Kohn ha señalado que la credibilidad derivada de una guerra exitosa puede ser utilizada por los líderes militares de una determinada nación para “limitar o minar el control civil” sobre las fuerzas armadas.⁵⁰ Exitosa o no, parece lógico pensar que, por lo que toca al caso de México, la guerra contra las drogas sólo reafirmará las prerrogativas de las fuerzas armadas mexicanas.

En cualquier caso los mecanismos que en otras naciones permiten la subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles —la existencia de un ministerio de defensa presidido por un civil y no por un oficial en activo de las fuerzas armadas; la publicación de libros blancos de defensa que normen abiertamente el contenido de las políticas de defensa durante un periodo determinado; o la rendición de cuentas en torno a las políticas de defensa — son elementos todos que se encuentran ausentes dentro de la configuración actual del sector defensa en México. Por ello, es muy probable que la campaña en contra del crimen organizado represente en el largo plazo más riesgos que beneficios para la gobernabilidad democrática del país. A esto se suma una estructura de mando vertical, y una orientación doctrinal conservadora que, que acaso hace a las Fuerzas Armadas particularmente ineficaces en contra del narcotráfico. En suma, la coyuntura actual es una en la que las contradicciones generadas en el sector de la defensa durante el largo periodo autoritario que vivió México durante el siglo XX pueden poner en riesgo la frágil gobernabilidad democrática del país.

⁴⁸ Paul Shemella, “The Spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces” en Thomas C. Bruneau y Scott D. Tollefson (eds.), *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil - Military Relations*, Austin, University of Texas Press (2006), p.124.

⁴⁹ Louis W. Goodman, “Las relaciones cívico - militares latinoamericanas en el siglo XXI” en Marcela Donadio (coord.), *Atlas comparativo de la defensa en América Latina 2007*, Buenos Aires, SER en el 2000 (2007), pp. 22 – 23.

⁵⁰ Kohn. p. 146.

HACIA LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN MÉXICO: UN LARGO CAMINO POR RECORRER.

Si las contradicciones que han sido señaladas previamente se agravan en el futuro, México no podrá rehuir por más tiempo la necesidad de realizar una evaluación integral de sus estructuras de defensa. Además de tener que hacer frente al escenario de violencia que ha cobrado forma en los últimos años, la clase política —lo mismo que la sociedad civil en su conjunto— tendrá que pronunciarse en torno a la funcionalidad de las estructuras de defensa, la relación del poder político con las fuerzas armadas, los mecanismos que aseguran la subordinación de éstas al poder civil y, finalmente, en torno a los instrumentos que el Estado necesitará en el futuro para garantizar la defensa de sus intereses en el exterior y la seguridad de sus ciudadanos en el interior. En México, tomar posición en torno a todos estos temas no será ciertamente una tarea sencilla para aquellos actores políticos y sociales que estén dispuestos a asumir esta tarea.

De iniciarse un debate semejante ¿En dónde podría México encontrar referentes para iniciar la reforma de sus estructuras de seguridad y defensa? Una posibilidad reside en recurrir a los modelos de gestión de la defensa desarrollados en las sociedades industriales del primer mundo. Existen, sin embargo, razones importantes para desestimar esta alternativa, pues debe recordarse que han sido otras las circunstancias históricas y las necesidades a la que estos modelos de gestión de la defensa han hecho frente desde los primeros años de la Posguerra.⁵¹

Así, los modelos de gestión de la defensa de países como Francia, el Reino Unido o los Estados Unidos, creados inicialmente para hacer frente a las exigencias de la Guerra Fría, han respondido desde entonces a las realidades de regímenes democráticos consolidados, con economías industriales avanzadas y con exigencias estratégicas muy distintas a aquellas que México ha tenido que enfrentar en el último medio siglo. Lo mismo sucede cuando se piensa en los modelos teóricos que han sido propuestos desde los Estados Unidos para explicar la naturaleza de las relaciones cívico-militares. Teniendo en mente la experiencia de la Argentina en este rubro, Ana María Tamayo sostiene que el modelo propuesto por Samuel P. Huntington para explicar las relaciones cívico-militares, si bien es útil para democracias altamente institucionalizadas, no lo es del todo para sociedades que se encuentran aún en proceso de construcción o consolidación de su institucionalidad democrática.⁵² Samuel Alves Soares parece compartir esa posición, señalando que el modelo propuesto por Huntington no siempre se corresponde con las realidades de aquellas naciones que —como sucede en el caso de Brasil— han tenido que transitar de la dictadura

⁵¹ Los modelos de gestión de la defensa de las sociedades industriales se derivan en gran parte de la experiencia de los Estados Unidos en la inmediata Posguerra, cuando fue creado el Departamento de Defensa para agrupar a las estructuras militares creadas en aquel país durante la Segunda Guerra Mundial.

⁵² De acuerdo con Huntington, un paso natural en el establecimiento del control civil sobre el aparato militar es la clara diferenciación de éste como un cuerpo profesional ajeno al mundo integrado por los civiles. Tamayo señala que esta tendencia puede tener resultados poco favorables en aquellas sociedades donde la democracia aún se encuentra en proceso de construcción. Ana María Tamayo, “La política de defensa en Argentina: Falencias en veinte años de democracia” en Ana María Tamayo (coord.), *Los nudos de la defensa: Enredos y desenredos para una política pública en democracia*, Lima, Instituto de Defensa Legal (2005), p. 183.

a la democracia, experimentando el doble reto de establecer un control civil efectivo sobre las fuerzas armadas, y reclamando a su vez papeles y misiones para éstas dentro de un nuevo contexto democrático.⁵³

Parece más pertinente sostener, en cambio, que el referente natural para México en lo que toca a las relaciones cívico-militares y la transformación del aparato de defensa se encuentra en la experiencia de América Latina. En los aciertos y los fracasos de otras naciones latinoamericanas, México puede encontrar referentes que de una u otra forma son el reflejo de su propia trayectoria histórica. En última instancia, todas las sociedades latinoamericanas contemporáneas comparten con México la determinación de construir un régimen democrático. Sin embargo, a diferencia de éste, son muchas las naciones latinoamericanas que han dado ya pasos decisivos en la construcción de una arquitectura de seguridad y defensa acorde no sólo a las exigencias de un régimen democrático; sino también a las necesidades que en éste ámbito dictan las tendencias internacionales contemporáneas y las propias realidades de la región.⁵⁴

Apuntes para la transición militar mexicana: los retos futuros.

Narcís Serra señala que la consolidación del control civil sobre el sector de la defensa no debe dejar lugar a dudas: cualquiera que sean las circunstancias del país del que se trate, implica en todos los casos la creación de una instancia de dirección política y administrativa capaz de definir la política de defensa. Así, la consolidación del control civil sobre el sector de la defensa demanda, necesariamente, el establecimiento de un Ministerio de Defensa y la acción concurrente de todos los poderes del Estado en la definición de las políticas del sector. En esta situación, prosigue el autor citado, “el poder ejecutivo define la política militar, el ministro la dirige y ejerce el control y la dirección de las fuerzas armadas, el poder legislativo controla al ejecutivo y al colectivo militar y la justicia militar se integra en el poder judicial que, en democracia, es único e indivisible.”⁵⁵

Por lo que toca a Iberoamérica en su conjunto, el establecimiento de los ministerios de defensa ha tenido lugar a un ritmo irregular. Aunque muchos de ellos fueron establecidos en un momento tan temprano como la década de 1930, el punto de inflexión en las políticas de defensa se ha dado en realidad cuando la dirección de los ministerios ha sido encomendada a funcionarios civiles. Así, por ejemplo, este rasgo distintivo de la transición militar tuvo lugar en España en 1977, en Portugal en 1982, en Argentina en 1988, y en Chile en 1990.

Si México decide transitar por una transición militar genuina, tendrá entonces que crear un Ministerio de Defensa, un Estado Mayor Conjunto y decidir el futuro de la Fuerza Área, la

⁵³ Samuel Alves Soares, *Controles e autonomia: As Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974 - 1999)*, São Paulo, Editora UNESP (2006), pp. 49 - 50.

⁵⁴ Para tener una visión general de éstos avances y de la situación general del sector de la defensa en nuestra región consúltese la última edición del *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* (Buenos Aires, SER en el 2000, 2008, pp. 312) disponible en: <http://www.resdal.org>

⁵⁵ Op. Cit. Narcís Serra. p. 68 Haciendo eco de esta visión, Thomas Bruneau y Richard Goetze simplemente señalan que “La existencia de un ministerio de defensa es un importante indicador básico de la calidad de las relaciones cívico militares en un país.” Thomas C. Bruneau y Richard B. Goetze Jr., “Ministries of Defense and Democratic Control” en Op. cit. Thomas C. Bruneau y Scott D. Tollefson. p. 71.

cual hasta ahora carece de autonomía. Al mismo tiempo, tendrá que diferenciar claramente los papeles y las misiones de las fuerzas armadas frente a aquellas desempeñadas por la policía federal y el resto de los cuerpos de seguridad interior. Así, quienes en México se vean en la necesidad de emprender esta reforma tendrán que distinguir entre el concepto de *política militar* (que orienta las relaciones cívico-militares en función de las necesidades de una sociedad determinada) y el concepto de *política de defensa* (que atañe a las políticas públicas que se sirven del instrumento militar para hacer frente a aquellas amenazas que atentan contra la seguridad del Estado). A riesgo de incurrir de nueva cuenta en los errores del presente, los reformadores se verán obligados de igual forma a diferenciar claramente ambos conceptos del de seguridad interior, el cual deberá guiar todas aquellas políticas destinadas a garantizar la seguridad pública.⁵⁶ Finalmente, un paso decisivo en la reforma del sector de la defensa deberá consistir en vincular las políticas de seguridad y defensa con las necesidades de la política exterior del país. Así se ha buscado hacerlo en Argentina y en Brasil cuando se decidió que los ejércitos de éstas naciones participasen en las misiones de mantenimiento de la paz mandatadas por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas.⁵⁷

Por otro lado, habría que ponderar en su justa dimensión los mitos de los que han hablado Benítez y Moloeznik, cuestionando en principio el supuesto de que el profesionalismo de las fuerzas armadas mexicanas hace innecesario el control civil en la medida en que éstas han demostrado ser leales a las autoridades electas. Podría recordarse, así, el caso de Chile, en donde el profesionalismo del que hicieron gala sus ejércitos durante décadas no fue suficiente para evitar la tentación autoritaria en uno de los momentos más decisivos y trágicos de la historia de aquella nación. Salvando las distancias, la relación de las fuerzas armadas con la clase política en México parece hacerse eco del fenómeno que en Chile fue conocido como “constitucionalismo formal”, expresión última de una cultura militar autónoma que le permitió a las fuerzas armadas chilenas actuar como un poder ajeno a todo control civil.⁵⁸ La experiencia histórica Chilena señala la necesidad de que la profesionalización de las fuerzas armadas debe contar con una inspiración claramente democrática para ser efectiva y duradera.⁵⁹

Por lo que toca a los graves problemas de coordinación derivados de la ausencia de un Estado Mayor Conjunto y de un único Ministerio de Defensa, México haría bien en reflexionar en torno a la experiencia argentina previa al desastre político y militar que supuso la guerra de las Malvinas. Dada la retórica de guerra que ha adoptado el gobierno de México en los últimos años, bien valdría la pena recordar que, desafortunadamente, sólo el fracaso militar haría posible la revisión de las estructuras de defensa en la Argentina. Al igual que México en el presente, en 1982 la Argentina contaba con “un sistema militar conformado por tres fuerzas armadas, literalmente independientes, que adoptaron criterios de organización propios sin que se establecieran, ni ejecutaran, pese a algunos intentos

⁵⁶ Op. cit. Narcís Serra. p. 105 – 107.

⁵⁷ Diamint. p. 374.

⁵⁸ Op. cit. Robledo. pp. 99 - 100

⁵⁹ Gonzalo García Pino y Juan Esteban Montes Ibáñez, *Subordinación democrática de los militares: Éxitos y fracasos en Chile*, Santiago, Centro de Estudios del Desarrollo, 1994, p. 451

fallidos, parámetros de organización conjunta consistentes.”⁶⁰ ¿Tendrá México que sufrir un último revés en la, así llamada, guerra contra las drogas, para modificar la arquitectura institucional del sector de la defensa?

⁶⁰ Nilda Garré, “Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual” en Julián González Guyer (coomp.), *Debate Nacional sobre Defensa: Aportes Internacionales*, Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006), p. 66

A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA REFORMA DEL SECTOR DE LA DEFENSA COMO COMPONENTE INTEGRAL DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO.

Aunque son muchas las lecciones que México puede recuperar de la experiencia del Cono Sur en lo tocante a la reforma del sector de la defensa, en realidad ninguna de las naciones del Cono Sur podrá servir como un referente absoluto para México, ya que ninguna ha completado totalmente el ciclo que le permitiría alcanzar una normalidad absoluta en la gestión de la defensa. Así, Robledo⁶¹ señala que en Chile la sociedad aún se encuentra dividida en torno a temas clave que deberían haberse definido desde hace tiempo; mientras que en Argentina la ministra Garré expresaba hace cierto tiempo que los retos de la defensa en su país aún son considerables. Rut Diamint⁶² por su parte ha señalado que en la Argentina, como en otros lugares, ha sido difícil avanzar hacia una profundización de la reforma y una definición clara de sus intereses estratégicos. La misma percepción es compartida por Ana María Tamayo, cuando afirma que aun hoy no es posible hablar de una política de defensa consistente para la Argentina.⁶³ Por lo demás, en la Argentina la reconciliación entre las Fuerzas Armadas y la sociedad no ha sido sencilla: los debates en torno a la restitución de la memoria histórica aún produce controversias que también han dificultado la elaboración de una política de defensa consistente.⁶⁴

Tampoco es posible olvidar en este contexto la difícil transición militar brasileña, iniciada en 1984, que tuvo que limitarse a un debate parcial debido a la fuerte influencia de las fuerzas armadas brasileñas sobre todos aquellos ámbitos de la vida pública del país vinculados con la seguridad y la defensa.⁶⁵ Por lo demás, las fuerzas armadas brasileñas comparten con las mexicanas un origen que se supone popular y, al igual que han tenido un papel central en la construcción de las instituciones de la República desde fines del siglo XIX. Como sucede también con el Ejército mexicano, las fuerzas armadas brasileñas han construido su prestigio brindando asistencia a la población civil y colaborando en aquellas tareas que contribuyen al desarrollo social.⁶⁶ Y es que la relación que existió hasta hace poco entre el poder ejecutivo y las fuerzas armadas en Brasil era similar a la que aún perdura hoy en México, país este en el que el presidente de la República históricamente ha tenido que definir la política de defensa conciliando los intereses de una serie de instancias militares que, como sucede con el Estado Mayor Presidencial, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, siempre han guardado una posición autónoma entre sí. De manera similar, el ejecutivo brasileño también se encontró rodeado durante décadas de una serie de instancias de carácter militar que orientaban muchas de las decisiones

⁶¹ Op. cit. Robledo. p. 100

⁶² Rut Diamint, “Una mirada estratégica sobre Argentina” en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.), *El rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2006, p. 372

⁶³ Ana María Tamayo, “La política de defensa en Argentina: Falencias en veinte años de democracia” en Ana María Tamayo (coord.), *Los nudos de la defensa: Enredos y desenredos para una política pública en democracia*, Lima, Instituto de Defensa Legal, 2005, p. 178

⁶⁴ Entrevista con Heve Gazotti (Buenos Aires, 24 de junio de 2009).

⁶⁵ Luis Bitencourt, “Liderazgo brasileño en seguridad hemisférica?” Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.), *El rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2006, p. 384

⁶⁶ Augusto Heleno, “Las misiones del ejército de Brasil” en Op. cit. González Guyer. p. 278

vinculadas con la defensa del país.⁶⁷ Pese a lo anterior, lo cierto es que en la última década Brasil ha dado pasos importantes para transitar hacia una arquitectura de defensa más funcional y más apegada a los principios del control civil. Para Brasil, como para el resto de las naciones del Cono Sur, la disyuntiva desde entonces ha sido la de elegir entre tres alternativas: reconocer a las fuerzas armadas como un sujeto político autónomo, como un poder dentro del estado, o como un instrumento militar al servicio del poder político.⁶⁸

Así, en todos los casos mencionados el proceso de reforma del sector de la defensa ha consistido en dismantelar las prerrogativas ganadas por los militares bajo un contexto autoritario con el propósito de crear una nueva institucionalidad para el sector de la defensa.⁶⁹ Transitar por este camino no ha sido sencillo, pues son varias las voluntades políticas que han tenido que ser vencidas tanto al interior de las fuerzas armadas de cada como dentro de sectores importantes de la clase política de cada país. El cambio ha requerido de la gestión de varios mandatarios, pues la transformación del sector de la defensa no es una tarea sujeta a la improvisación. Finalmente, también ha demandado en muchos casos la reforma del texto constitucional y del marco legal que regula al sector de la defensa, pues solo así se le ha podido otorgar certeza legal a las transformaciones emprendidas desde el ámbito político.

Cualquiera que sea el resultado hoy en cada una de las naciones mencionadas, lo cierto es que la reforma se ha emprendido con mayor o menor suerte y que esta experiencia ha supuesto un importante proceso de aprendizaje del cual México puede obtener lecciones importantes. Hace exactamente una década, Raúl Benítez planteaba que la transformación de las fuerzas armadas dependería de un tránsito exitoso hacia la democracia y de la capacidad de dismantelar adecuadamente aquellas estructuras institucionales que fueron concebidas desde el autoritarismo.⁷⁰ Hoy, cuando el entusiasmo generado por la transición a la democracia ha sido sustituido en México por la sensación de desesperanza generada por el clima de violencia que vive el país, vale recordar la importancia de aquellas palabras. En cualquier caso, la sociedad mexicana cometería un error grave si considera que el precio que hay que pagar por hacer frente a la amenaza del crimen organizado es abstenerse de cuestionar el *modus operandi* del brazo armado del Estado. Es, pues, momento de que los mexicanos asuman abiertamente el debate en torno al papel de las Fuerzas Armadas en la vida política nacional y su función como instrumento del poder nacional.

⁶⁷ Destacaban, en el caso brasileño, la Casa Militar de la Presidencia de la República; el Servicio Nacional de Informaciones; y el Consejo de Seguridad Nacional, entre otros. Op. cit. Alves Soares. p. 86

⁶⁸ Ibidem. Alves Soares. p. 95

⁶⁹ Por lo que toca a Brasil, los gobiernos de Cardoso y Lula se han visto en la necesidad de concentrar los instrumentos de la defensa en una sola instancia, establecer con claridad el control civil, abolir la representación de los ministros de cada fuerza, exigir racionalidad administrativa y crear una representación univoca del sector de la defensa en negociaciones regionales e internacionales. Ibidem. Alves Soares. p.155 - 157

⁷⁰ Al respecto, consúltese: Raúl Benítez, "Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo," *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 15, no.1 (enero - marzo, 2000), pp. 13 - 28

BIBLIOGRAFÍA.

- Sergio Aguayo y Bruce Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida: Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores, 1990.
- Samuel Alves Soares, *Controles e autonomia: As Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974 - 1999)*, São Paulo, Editora UNESP (2006).
- Oscar Becerra, "Fighting back: Mexico declares war on drug cartels," *Jane's Intelligence Review*, April 01, 2007. Accessed March 25, 2009. Available from: <http://www.janes.com>
- Raúl Benítez, "Dilemas del Ejército Mexicano a fin de siglo", *FASOC*, año 14, no.1 (enero - marzo, 1999), pp. 10 - 21
- _____, "Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo," *FASOC*, año 15, no.1 (enero - marzo, 2000), pp. 13 - 28
- *500 años de México en documentos*, Biblioteca Garay. Consultado el 20 de agosto de 2009, disponible en: <http://www.biblioteca.tv/artman2/uploads/1928.pdf>
- *Biografía de Felipe Calderón Hinojosa*, Centro de Estudios Internacionales de Barcelona (CIDOB). Consultado el 12 de agosto de 2009, disponible en: http://www.cidob.org/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_norte/mexico/felipe_calderon_hinojosa
- Thomas C. Bruneau y Scott D. Tollefson (eds.), *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil - Military Relations*, Austin, University of Texas Press (2006).
- Felipe Calderón, "Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional", Sala de Prensa del Gobierno Federal (1 de diciembre de 2006). Consultado el 3 de junio de 2009, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/buscador/?contenido=28316>
- Traci Carl, "Mexico: Drug fight must target poverty, addiction", Associated Press (6 de abril de 2009). Consultado el 3 de junio de 2009. Disponible en <http://www.ap.org/>.
- José Cayuela, "El retorno a la democracia en América Latina. ¿Mito o realidad?", *Nueva Sociedad*, no. 46 (enero - febrero de 1980), pp. 29 - 38. Consultado el 27 de julio de 2009, disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/683_1.pdf.
- Daniel Cosío Villegas, *Extremos de América*, México, D.F., Editorial Cal y Arena (1949).
- Daniel Cosío Villegas (coord.), *Historia General de México*, México, D.F., El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos (2000).
- "Ley de Seguridad Nacional", *Diario Oficial de la Federación* (Lunes 31 de enero de 2005), disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/lfn.pdf>.
- Vanda Felbab - Brown, *The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia*, Policy Paper no. 12 (marzo de 2009), The Brookings Institution. Consultado el 24 de marzo de 2009, disponible en: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2009/03_mexico_drug_market_felbabrown/03_mexico_drug_market_felbabbrown.pdf
- Javier Garcíadiego Dantan (ed.), *La Revolución Mexicana: crónicas, documentos, planes y testimonios*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (2005).
- Nilda Garré, "Los problemas de la defensa nacional en la Argentina actual" en Julián González Guyer (comp.), *Debate Nacional sobre Defensa: Aportes Internacionales*, Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006)

- Anna Gilmour, "Gulf war: Pressure mounts on Mexico's Gulf Cartel," *Jane's Intelligence Review*, January 01, 2008. Accessed March 25, 2009. Available from: <http://www.janes.com>
- Sergio González Rodríguez, "México, bajo el azote del narcotráfico", *El País* (16 de abril de 2009). Consultado el 18 de julio de 2009. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/opinion/Mexico/azote/narcotrafico/elpepiopi/20090416elpepiopi_12/Tes
- Jane's Information Group. "Drug cartels recruiting Mexican soldiers," *Jane's Intelligence Digest*, February 01, 2008. Accessed March 25, 2009. Available from <http://www.janes.com>
- Jane's Information Group. "Mexico government attacks bears hallmarks of drug cartels," *Jane's Intelligence Watch Report - Daily Update*, February 7, 2007. Accessed March 25, 2009. Available from <http://www.janes.com>
- Jane's Information Group. "Evidence mounts of drug cartel militias operating in Mexico City," *Jane's Country Risk Daily Report*, February 14, 2008. Accessed March 25, 2009. Available from <http://www.janes.com>
- Jane's Information Group. "Mexico's war without rules," *Foreign Report*, May 16, 2008. Accessed March 26, 2009. Available from <http://www.janes.com>
- Jane's Information Group. "Security, Mexico," *Jane's Sentinel Security Assessment*, February 20, 2009. Accessed March 26, 2009. Available from <http://www.janes.com>
- Richard Kohn, "How Democracies Control the Military", *Journal of Democracy*, vol.8, no.4 (1997).
- Martha Beatriz Loyo Camacho, *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del Ejército Mexicano, 1917 - 1931*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2003
- Nicolas Maquiavelo, *El Príncipe*, México, D.F., Editorial Época (1987).
- Maureen Meyer, "At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State," *Briefing Paper Thirteen*, Washington Office in Latin America / The Beckley Foundation (noviembre 2007). Consultado el 24 de marzo de 2009, disponible en: [http://www.wola.org/media/Beckley%20Briefing13web%20\(2\).pdf](http://www.wola.org/media/Beckley%20Briefing13web%20(2).pdf)
- Marcos Pablo Moloeznik, "Las Fuerzas Armadas en México: entre la atipicidad y el mito", *Nueva Sociedad*, no.213 (enero - febrero de 2008), pp. 156 - 169. Consultado el 11 de julio de 2009, disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3500_1.pdf
- Porfirio Muñoz Ledo (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado: Conclusiones y Propuestas*, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección General de Publicaciones (2001).
- José Luis Piñeyro, "Las Fuerzas Armadas en la transición política de México" en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, no.1 (enero a marzo de 1997).
- Francisco Rojas Aravena, "Globalización y violencia en América Latina: Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano", *Pensamiento Iberoamericano*, no.2, segunda época (2008), pp. 3 - 36. Consultado el 19 de junio de 2009, disponible en: <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoIberoamericano-51.pdf>
- Narcís Serra, *La transición militar: Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, Barcelona, Editorial Debate (2008).
- Mónica Serrano, "México: narcotráfico y gobernabilidad", *Pensamiento Iberoamericano* no 1, vol. (2007). Consultado el 20 de junio de 2009, disponible en:

<http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/1/pdf/pensamientoIberoamericano-49.pdf>

- *Mexican Drug Cartels: Government Progress and Growing Violence*, Stratfor, (Dec. 11, 2008). Consultado el 24 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.stratfor.com/>
- John P. Sullivan y Adam Elkus, "Plazas for Profit: Mexico's Criminal Insurgency" en *Small Wars Journal* (marzo de 2009). Consultado el 28 de marzo de 2009, disponible en: <http://www.smallwarsjournal.com>
- John P. Sullivan y Rober J. Bunker, "Drug Cartels, Street Gangs, and Warlords," en *Small Wars & Insurgencies* (agosto de 2002).
- Ana María Tamayo (coord.), *Los nudos de la defensa: Enredos y desenredos para una política pública en democracia*, Lima, Instituto de Defensa Legal (2005).
- Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.), *El rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo Libros (2006).