

El Estado mexicano y el Ejército ante la historia*

Gerardo Cruz Reyes y
Carlos Iván Islas Aguirre

Ideas clave

- > La presente nota tiene por objeto dar a conocer a las y los legisladores, así como a la opinión pública, aquellos procesos históricos que marcaron la relación entre la institucionalización de las Fuerzas Armadas y la formación, consolidación y desarrollo del Estado nacional. Se trata de sus aportaciones y funciones para las instituciones del país.
- > En el actual contexto en el que se debate la pertinencia de la Guardia Nacional, este documento busca poner a disposición de los lectores información sobre una institución que, por sí misma, debería corresponder con las diferentes expectativas y valores sociales de la población, independientemente de los cambios de administración.

La lucha militar no es en sí misma la «prosecución de la política con otros medios», como acostumbra a citarse de modo incorrecto la frase de Clausewitz, sino que, como tal, posee sus propias reglas, sus puntos de vista estratégicos, tácticos y de otros tipos, y todos ellos presuponen que está dada previamente la decisión política sobre quién es el enemigo.

Carl Schmitt, 1932

Introducción

La nota que a continuación presentamos aborda el tema de la relación entre dos instituciones centrales en el proceso de conformación de la Nación mexicana, es decir, el Estado y su Ejército. Se trata de proporcionar una visión general respecto de los procesos políticos y sociales que dieron lugar, por un lado, a la formación y desarrollo del Estado mexicano y, por el otro, a la institucionalización de sus Fuerzas Armadas.

Es importante aclarar que no se trata de reconstruir la historia de las Fuerzas Armadas

al margen de la del Estado, sino de explorar las características de los procesos convergentes, en relación con los diferentes cambios que se produjeron en el Estado, a lo largo de más de cien años.

Partimos de la premisa de que, del mismo modo en que la unidad y homogenización de las Fuerzas Armadas fue fundamental en la formación del Estado, a su vez, todas las transformaciones que ha experimentado el Estado se han dejado sentir especialmente en la operación y funcionamiento de las fuerzas Armadas. Por lo tanto, es difícil hablar de la condición actual de nuestras Fuerzas Armadas sin tomar como base la racionalidad del gobierno en turno, que es el órgano del que constitucionalmente surge la dirección y las decisiones sobre su actuar.

Finalmente, se propone una lectura en cinco fases, cada una ligada a procesos políticos como: Independencia y Reforma; Revolución y formación del poder político; modernización y desarrollo estabilizador; democratización y liberalización; y finalmente oligarquización del Estado.

Como toda clasificación los márgenes temporales constituyen tan sólo marcos hipotéticos arbitrarios, por lo que, a pesar de proporcionar fechas, metodológicamente preferimos adoptar la idea de los “procesos” para enmarcar cambios focalizados, en el curso de los cuales es posible identificar racionalidades y, en ocasiones, causalidades.

Por lo demás, en las siguientes páginas los lectores tendrán oportunidad de observar las principales contribuciones y funciones de las Fuerzas Armadas, así como algunos de los grandes retos que han enfrentado en los últimos cuarenta años.

1. Consideraciones teóricas

Desde el campo de la Teoría Política y de la teoría del Derecho se ha definido al Estado, en términos generales, como el gran contrato social de un pueblo (fuente de todo poder) o como el sistema racional de leyes, a partir del cual es posible normar los límites en el actuar tanto de los gobernantes como de los gobernados. Al final, la definición del Estado comprende una polémica dicotomía entre el poder de hecho (*macht*) y el de derecho (*Rechtsmacht/herrschaft*) al no ser posible concebirlos disociados. Pero no hay duda de que el Estado de derecho contemporáneo supedita el uso de la fuerza y determina los márgenes de la política al cumplimiento del orden constitucional y jurídico. Esta es la razón por la que diferentes especialistas asumen que el Estado concentra el monopolio del uso legítimo de la violencia, de acuerdo con la célebre caracterización weberiana del Estado de principios del siglo XX.

A pesar de que Max Weber (1998) jamás simplificó el concepto de Estado a esta función de mantener el control sobre el uso de la fuerza, no hay duda de que cualquier tipo de Estado, sea federal o unitario, parlamentario o presidencial, invariablemente precisa de orden y unidad, para lo cual no se puede permitir perder o compartir el monopolio de la fuerza frente a nadie, dentro o fuera de sus fronteras. Después de todo, ya Kant (1999) había demostrado que sin coerción no existe derecho pues la ley sin la “coacción externa” (*ius*) es sólo ley moral. La libertad es, en consecuencia, siempre una ley positiva pues es imposible allí donde cada

uno responde sólo a su propio deseo (Kelsen, 1992).

Por esta razón nos importa dejar claro que, tanto en su origen como en su evolución, el Estado no puede prescindir de su aparato coercitivo. En otros términos, no se trata solamente del sistema sancionador sino de las fuerzas de orden público y evidentemente de sus milicias.

En ese sentido, antes de la existencia histórica de cualquier sistema político ordenado por el derecho, la institucionalización de los ejércitos constituyó una condición ineludible para alcanzar la unidad de los Estados nacionales (Jellinek, 2000). De los ejércitos dependió la unidad territorial de los imperios e inclusive la de los Estados constitucionales de finales del siglo XVIII. No extraña que Lassalle los considerara un factor determinante para incidir en el diseño de las Constituciones: “El Ejército constituye el más importante y decisivo de todos los resortes del poder organizado”.

Así, la paulatina institucionalización de las fuerzas armadas brindó estabilidad y seguridad a los Estados, aún antes del advenimiento de las constituciones escritas, pero es hasta su sometimiento al orden civil cuando se puede hablar de Estados consolidados; de allí que particularmente en aquellos países que padecieron los embates de las dictaduras militares (o invasiones) los Estados hayan tardado en emerger.

2. Génesis de un Ejército defensivo y federal (1821-1876)

La historia del Estado mexicano cruza, precisamente, por la conformación, desarrollo e institucionalización de sus fuerzas armadas (Merino, 1998). Ahora bien, es cierto que en diferentes estudios se datan los antecedentes del Ejército en tiempos precolombinos y, por supuesto, en

la historia patria de la guerra de Independencia, empero, es un hecho que su nacimiento formal se reconoce en 1913, durante la Revolución mexicana. Con todo, parece oportuna la ocasión para identificar los procesos constitutivos del Ejército, con el objeto de reflexionar en torno a cuál podría ser su papel de acuerdo con el Estado actual y sus expectativas de cambio.

Existen muchas formas de dividir las fases de desarrollo del Ejército. Por ejemplo, desde el punto de vista de su evolución institucional, el general Salvador Cienfuegos (2013) ha planteado que es posible dividir su historia en tres fases:

1- La Independencia, que inicia con la formación del Ejército Trigarante y la posterior creación del Ejército Nacional Mexicano, con la derrota del imperio de Iturbide. A este Ejército le correspondió enfrentar el intento de reconquista española de 1829, la guerra de Texas de 1835, la primera intervención francesa de 1838, la invasión de los Estados Unidos de América (1846-1848) y la Guerra de Reforma, conocida también como guerra de los Tres Años (1857-1861).

2- La segunda enmarca el triunfo de la Reforma, mediante el “Decreto de extinción del Ejército de 1860”, del cual emana el Ejército Republicano durante la Intervención Francesa y el Imperio de Maximiliano, y que a su vez fue sustituido por el Ejército Federal durante el Porfiriato.

3- Finalmente, la tercera fase inicia el 19 de febrero de 1913 con el Decreto 1421 en el que Venustiano Carranza, gobernador de Chihuahua, desconoce a Victoriano Huerta como Jefe del Poder Ejecutivo. Con base en ello, el 26 de marzo del mismo año, el Plan de Guadalupe reconoció como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza. De este modo, al triunfar la Revolución fue disuelto el

Ejército Federal y se abre paso al Ejército mexicano actual.

No obstante, en este texto proponemos una lectura menos epidérmica de la metamorfosis del Ejército y, en su lugar, identificamos 5 fases determinadas con base en la función que desempeñó en la consolidación y desarrollo del poder político en México.

La historia del Ejército en el siglo XIX no es una sino el resultado de distintas historias, ya que entre 1821 y 1876 no existió propiamente un organismo militar de carácter nacional, sino, un conjunto de fuerzas locales y regionales que respondían de modo asincrónico a las coyunturas nacionales e internacionales, bajo liderazgos e ideologías disímiles.

El hecho de que la Constitución de 1824 reconociera tanto la soberanía nacional como la de los estados, produjo “una doble estructura militar”, como apuntó Alicia Hernández (2012). Por un lado, el ejército permanente y la milicia activa (o de reserva) y, por el otro, las milicias estatales en defensa de la soberanía de las entidades federativas.

A pesar de la existencia del ejército permanente, inevitablemente dependiente de los vaivenes de la vida política y del gobierno central (ante la disputa entre liberales y conservadores, entre federalistas y centralistas), fue la “milicia activa” la que devino en un poderoso factor social y nacionalista de cara a la constante amenaza intervencionista de ejércitos extranjeros. De esta manera, la milicia pasó de ser una fuerza de reserva ciudadana a un conjunto de fuerzas defensivas prácticamente regulares. En 1846 ésta recibió el nombre de Guardia Nacional y su organización provenía de los ayuntamientos, lo que la hacía más cercana a las comunidades y pueblos.

En consecuencia, no es exagerado decir que la historia de nuestras fuerzas armadas en el siglo XIX encuentra su principal elemento social en la lucha de los ayuntamientos y villas. A decir de Alicia Hernández (2012:51 y Otero, 1847):

Los mecanismos descritos muestran la trascendencia de la Guardia Nacional al desempeñar el papel de ser la primera organización laica nacional y republicana con base en pueblos, villas y ciudades capitales. Ésta, en oposición a la Iglesia, forjó al nuevo ciudadano a través del ejercicio de las armas, difundió una cultura cívica donde el soldado-ciudadano elige directamente, el ciudadano en armas defiende de toda amenaza a la nación y, por esta acción, es merecedor de plenos derechos de ciudadanía.

Huelga decir que no se trató de un auténtico ejército nacional, ni en su estructura organizativa y operativa ni mucho menos desde el punto de vista constitucional. De hecho, Mauricio Merino (1998:80) acierta cuando escribe que al ejército del siglo XIX le faltaba la orientación del Estado "... era un ejército sin Estado. O, si se prefiere, eran fuerzas armadas atenuadas a sus propios recursos", sin instituciones políticas nacionales, agrega el autor, el ejército no tenía sentido, pres muchas veces fue la causa que imposibilitó su formación.

Efectivamente, la indefinición de la organización estatal -entre federal y centralista-, la ausencia de unidad, así como las disputas entre caudillos terminaron obstaculizando la adecuada defensa de nuestro territorio frente a sus enemigos, postergando la conformación del Estado nacional. No cabe duda de que, en aquellos años, como asegurara don Emilio Rabasa (2002:14), "la ley fundamental, asendereada por todos, no tenía autoridad ni ascendiente; los Estados no sentían la cohesión federal, la política se fraguaba en los conventos y los principios fundamentales y las libertades públicas se discutían en los cuarteles".

Si las leyes de reforma y la Constitución de 1857 contribuyeron a neutralizar el poder de la Iglesia, el tema del fuero militar y el poder político que alcanzaron las Fuerzas Armadas eran una asignatura todavía pendiente en las manos de sus caudillos y caciques (que a veces eran lo mismo).

Es verdad que las Fuerzas Armadas libraron las grandes batallas del federalismo decimonónico y de la propia nación en contra de los ejércitos invasores, pero a pesar de la gran valía de la Guardia Nacional y del resto de grupos de resistencia, es claro que no se conformó un auténtico Ejército nacional y el país aún se hallaba invertebrado, social, política y constitucionalmente, porque el texto constitucional de 1957 avanzó en los derechos individuales, pero no en los sociales. Fue el Ejército Federal, porfirista, el que vino a consolidar una fuerza única, a la que hubo necesidad de someter al nuevo orden civil conquistado a sangre y fuego por la Revolución de 1910.

3. El Ejército constitucionalista y el proceso de institucionalización (1910-1946)

Podríamos considerar el periodo que va de 1913 a 1946 como un ciclo en la historia del Ejército que se caracterizó por dos grandes premisas: la búsqueda del orden constitucional y la institucionalización de las fuerzas armadas, luego de haber quedado fragmentadas y disgregadas regionalmente al término de la lucha armada.

Recordemos que el Ejército Constitucionalista emanado del Plan de Guadalupe, el 26 de marzo de 1913, no fue el mismo que inició la gesta revolucionaria a lado de Francisco I. Madero, en 1910.

El Ejército que "se integra" en 1913, respondió al llamado de Carranza para restituir el orden constitucional,

quebrantado por la decisión del Senado de nombrar al usurpador Victoriano Huerta Jefe del Poder Ejecutivo de la República, quien diera muerte a Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, el 22 de febrero de ese año. La madurez política, ideológica y, a la postre, constitucional que alcanzaron sobre todo las fracciones de los ejércitos ganadores fue notoriamente superior a la del movimiento primigenio.

La posterior incorporación de las distintas tropas que conformaron el Ejército Constitucionalista ya no tenía como propósito defenestrar a Díaz, como en 1910, sino el de formar parte activa en el proyecto nacional que encabezaba Carranza y que llevó a la realización del Constituyente de 1916, sentando las bases de la organización del Estado mexicano que nos rige hasta ahora.

No es este el lugar para disertar sobre lo que ya se ha estudiado en torno a las particularidades de la propia Revolución y la disputa entre caudillos. En todo caso, hay que apuntar que la naturaleza de los hombres que integraban los distintos ejércitos tuvo raíces eminentemente populares, rurales y campesinas, haciendo de ésta una profunda revolución social, que en el pasado apenas asomó en las movilizaciones del padre Morelos y en la de Juan Álvarez.

Aunque, desde luego, existió una gran heterogeneidad de sectores que intervinieron en las batallas, es evidente que el factor social y agrario de los pueblos y comunidades despuntó de forma deliberada y consciente, como no había sucedido el siglo anterior. Los municipios y comunidades agrarias hicieron acto de presencia; pero no está de más señalar que el reconocimiento de esa composición de los ejércitos (especialmente los villistas y zapatistas), no fue inmediato, sino el resultado postrero del avance de la vida institucional y de la modernización del

Estado que se impulsaron con mayor nitidez a partir del gobierno del General Cárdenas. Pedro Salmerón señala al respecto que:

La percepción del villismo empezó a cambiar con el ascenso al poder del grupo cardenista -de la generación de 1915- y la búsqueda de banderas para la reforma agraria y la política populista del nuevo gobierno, coincidiendo con el auge de los frentes populares antifascistas en muchos países. Al mismo tiempo, se fue consolidando la interpretación de la Revolución como fundamento histórico del Estado mexicano, una revolución que se definía como popular, agraria, nacionalista y antiimperialista.

Si bien, los estudiosos de nuestra Revolución han evidenciado que las fuerzas revolucionarias provenían de diferentes capas sociales (especialmente los ejércitos del Norte), el hecho es que el Ejército emanado del conjunto de fuerzas que participaron nutrió sus filas de los estratos más diversos, aunque no hay duda de su ascendencia popular.

Prueba de la importancia alcanzada por las fuerzas armadas fue la conformación del Congreso Constituyente de 1916 (Carbonell, 2002), en el que al menos 53 diputados fueron militares, de un total de 218 constituyentes (Marván, 2012).

La promulgación de la Constitución marca la fundación del Estado mexicano y el inicio del sistema político presidencial que Carranza había proyectado. Así, la obra de la Revolución quedaba refrendada en la creación de una de las constituciones más progresistas en el mundo, pero la institucionalización del poder político efectivo y, por lo tanto, la completa unidad nacional llevó todavía más tiempo alcanzarla y eso fue posible en función de un factor inédito en la política nacional, es decir, gracias a la profunda visión política que los principales caudillos de la Revolución tuvieron del México moderno.

El 5 de febrero de 1917 se adoptó el nombre de Ejército Nacional, y para hacer frente al problema de las insurrecciones, amotinamientos y asonadas, el General Joaquín Amaro Domínguez, Ministro de Guerra y Marina (1924-1928), sienta las bases de su profesionalización y adoctrinamiento mediante las premisas de lealtad a las instituciones y defensa de la soberanía.

Más tarde, con el Decreto del 25 de octubre de 1937, la Secretaría de la Defensa Nacional sustituye a la Secretaría de Guerra y Marina, dando un paso decisivo en su proceso de profesionalización, a la vez que cobra mayor importancia el Estado Mayor del Secretario de la Defensa Nacional.

Lograr la reorganización del Ejército era fundamental para los gobiernos posrevolucionarios y el antídoto para terminar con las divisiones y enfrentamientos entre grupos militares y caudillos resultó amargo en principio, pero terminó siendo eficaz, porque, como dejó entrever Arnaldo Córdova (1997), paradójicamente la política fue diseñada y antepuesta por los militares (especialmente durante los gobiernos de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas). A ellos se debe la pacificación del país y el retiro de los militares a los cuarteles; ellos consumaron la obra inconclusa de hombres como Madero y Carranza. De manera que la efímera inserción del Ejército como un sector del Partido de la Revolución Mexicana, en 1948, constituyó sólo un paso necesario en una especie de conversión civil de las fuerzas armadas desplegadas a lo largo del país.

Si bien aquel proceso de pacificación del país y la consecución de la unidad de los mandos militares motivó oposición y diferentes revueltas, el Ejército salió adelante y más fortalecido. De este modo,

las disidencias y disputas de Adolfo de la Huerta (1923-1924), el conflicto del Yaqui (1926-1929), la insurrección de los generales Francisco Roque Serrano y Arnulfo R. Gómez (1927), la rebelión del General José Gonzalo Escobar (1929), el movimiento Cristero (1926-1929) y la rebelión de Saturnino Cedillo (1938), fueron resueltas sin mayores traumas para el Estado, lo que contribuyó a forjar su prestigio como una institución leal.

Otra evidencia de la solidez del Estado mexicano radica en que su Ejército no tuvo que ocuparse de la defensa del territorio nacional ante intervenciones extranjeras, como las que se padeció a lo largo del siglo XIX. Con excepción de los enfrentamientos que el Ejército sostuvo con la milicia norteamericana, al entrar a México en persecución del General Villa por los hechos de Columbus, el hecho es que no volvió a enfrentarse con fuerzas extranjeras y sólo intervino en un breve episodio durante la Segunda Guerra Mundial fuera del suelo patrio. El nuestro se convirtió en un Ejército que adquirió un carácter anti intervencionista, lo que se logró, además, merced a las doctrinas de Carranza y de Estrada (herederas de los principios de Juárez de la autodeterminación de las naciones).

La lealtad del Ejército, su carácter popular y esa política marcadamente antiimperialista fueron, a la postre, rasgos que no sólo le valieron el reconocimiento internacional, sino que, inclusive, ha derivado en una prolongada estabilidad del orden constitucional hasta nuestros días; a diferencia de los ejércitos de otros países donde las milicias llegaron a participar en golpes de Estado que produjeron el derrocamiento de gobiernos republicanos (específicamente en América Latina).

Durante la administración del último presidente con trayectoria militar, Manuel Ávila Camacho, se realizaron algunas de

las últimas reformas fundamentales en el proceso de profesionalización del Ejército, al elevar a rango de Secretaría de Marina Armada de México (31 de diciembre de 1940) el Departamento de Marina Nacional que el General Lázaro Cárdenas independizó de la Secretaría de la Defensa Nacional, en el mismo año.

En 1943 impulsó la creación del Estado Mayor, acordó la colaboración militar entre México y Estados Unidos para adquirir material de guerra más sofisticado con la finalidad de modernizar el equipo del Ejército y estableció el servicio militar obligatorio en los jóvenes de 18 años. Asimismo, el presidente Ávila Camacho creó el Cuerpo de Estado Mayor (25 de septiembre de 1944), sustituyendo al Servicio de Estado Mayor.

Con Ávila Camacho se cierra un ciclo y emerge otro, a saber, el de los presidentes provenientes de la vida civil. El Ejército mexicano, después de todo, había superado la prueba de fuego que le supuso trascender el faccionalismo, la fragmentación y la regionalización de las Fuerzas Armadas posrevolucionarias, gracias a la institucionalización del poder político lograda a finales de la década de los cuarenta. No es un dato menor si consideramos que la logró en medio de profundas convulsiones internacionales, económicas, políticas y sociales, sobre todo en el plano de la paz y estabilidad mundial, la cual se fracturó por las dos guerras mundiales que atestiguaron la caída de los totalitarismos (fascismo, estalinismo y franquismo) y el ascenso de una nueva amenaza: la llamada guerra fría que supuso una suerte de polarización ideológica, económica y militar el orbe.

Lo interesante y a la vez destacado es que, a pesar de que esa disputa se dejó sentir con toda su crueldad en la imposición de dictaduras militares en América Latina, en México el Ejército se mantuvo leal a los

gobiernos. Por ello, coincidimos con Raúl Benítez Manaut (1994) cuando escribe:

... que las fuerzas armadas no participen en política en forma directa y abierta es en sí una decisión política, tanto de la élite civil en el poder, como de los propios altos mandos de las fuerzas armadas. Por lo tanto, ellas sí tienen una función estabilizadora. Al no ser deliberativa, las fuerzas armadas no gozan de autonomía, por lo cual restringen su acción a sus funciones profesionales y en términos reales "reciben órdenes".

No obstante, es un hecho que sí existió un paulatino cambio de orientación en la función del Ejército, tras el agotamiento del modelo del desarrollo estabilizador, la atmósfera internacional de búsqueda de alternativas al estrecho modelo bipolar (comunismo/capitalismo) y la falta de circuitos para la participación política de una sociedad mexicana cada vez más diversa y activa.

4. La crisis del sistema político mexicano y el Ejército polivalente (1968-1975)

Mientras América Latina era sacudida por las dictaduras, en México tuvieron lugar los primeros ejercicios de apertura y democratización de espacios e instituciones, como respuesta a la agitación social que desde mediados de la década de los cincuenta amenazaron con desestabilizar la convivencia y paz sostenidas desde varias décadas atrás. Como consecuencia, poco a poco se fue imponiendo una doble lógica en el uso estratégico del Ejército; por un lado, adquirió formalmente la función de auxilio social, a través de la instauración del Plan DN-III y, por el otro, la de servir de instrumento de contención y control social y político.

En 1966 se creó el Plan DN-III ante la emergencia natural provocada por el desbordamiento del río Pánuco, por lo que, hasta el día de hoy, nuestro Ejército ha intervenido -dentro y fuera del país- en

auxilio de la población, en labores de rescate, atención a víctimas y restauración de viviendas e infraestructura en zonas de desastre; sin duda, actividades que le han redituado una legítima aceptación y credibilidad social, por encima inclusive de las principales instituciones políticas del Estado (Gómez y Peña, 2013).

Pero sus tareas de contención social se enmarcan dentro del actuar de los gobiernos que, entre la década de los cincuenta y los setenta le delegaron tareas de anti-motinamiento y contra-insurgencia difícilmente dissociable de un sistema político autoritario, que socavó su prestigio en amplios sectores de la clase media.

Se dispuso del Ejército desde el movimiento ferrocarrilero de 1958, con la toma de diferentes instalaciones universitarias en Sonora, Sinaloa, Tabasco, Michoacán y, por supuesto, durante el movimiento estudiantil de 1968. Del mismo modo, participó en el combate contra las guerrillas rural y urbana, como se observó en los casos del ataque al Cuartel Militar de Ciudad Madera, Chihuahua, el 23 de septiembre de 1965; participó en el abatimiento de los grupos guerrilleros a cargo de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas Barrientos (1967-1974); el Movimiento de Acción Revolucionaria (MAR), la Liga Comunista 23 de Septiembre y las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN).

Un rasgo de la participación del Ejército fue que debido a las facultades constitucionales del presidente de la República (art. 29) siempre actuó siguiendo su mandato:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no

estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación...

Esas operaciones refrendaron la jerarquía del poder presidencial sobre las Fuerzas Armadas y, de algún modo, la necesidad de reglamentar dicho artículo, pues, a pesar de la abrumadora mayoría priista en el Congreso, no siempre se le consultó para enviar tropas a cumplir actividades de seguridad pública; y aunque siempre acompañó a la Procuraduría General de la República en campo, la tendencia de las fuerzas armadas ha sido a desplazarla en esas labores, especialmente desde la década de los noventa, tras el estallido del conflicto armado en Chiapas, con el EZLN y la subsecuente aparición de grupos guerrilleros radicales como el EPR en Oaxaca, entre otros.

Al margen de la intermitencia con la que fue comisionado en estas actividades de contención, diferentes especialistas y organismos comenzaron a advertir el matiz policiaco que por momentos adquirió el uso del Ejército.

Al final, puede ser cierto que el Ejército ayudó a mantener la estabilidad del Estado, pero el problema de fondo es que éste se había alejado de sus fundamentos sociales, más allá de su labor en auxilio de la población ante desastres o en tareas asistencialistas. El gobierno federal jamás tomó en serio ni respetó el pacto federal, en tanto que la democracia fue tan sólo una quimera. En consecuencia, si es verdad que se logró la estabilidad fue a costa de los propios fundamentos de la Constitución de 1917.

5. La política prohibicionista y el desafío de la seguridad nacional (1975-2006)

Hemos dicho que, en los casos de contra-insurgencia y control social, el

Ejército, fiel a su marcial disciplina y lealtad, estuvo estrictamente subordinado a la Presidencia de la República y, por ende, es claro que las amenazas que enfrentó provenían en realidad de la transformación social que experimentaba el país, de manera que se politizó su actuar por parte de los gobiernos federales. Pero eso comenzó a cambiar particularmente a finales de la década de los setenta con la identificación de un nuevo enemigo, es decir del narcotráfico.

Cierto es que aún antes del Plan Cóndor (11 de octubre de 1969), en virtud del cual se estableció la cooperación entre las autoridades de México y Estados Unidos, existieron acuerdos para combatir el problema del tráfico de drogas, pero en las siguientes décadas Estados Unidos envolvió a México en el tratamiento de un problema que, de origen, no era nuestro, sino del principal consumidor de drogas en el mundo.

El gobierno norteamericano logró introducir en las autoridades mexicanas la tesis del prohibicionismo en el tratamiento de las drogas a través de un paradigma punitivo, estableciendo que se trataba de una asignatura de seguridad nacional. Aunado a su determinación de extirpar el terrorismo, como amenaza mundial y especialmente cuando el enemigo soviético dejó de ser el enemigo, Estados Unidos comprometió a México en la vigilancia y combate del tráfico en sus fronteras.

Esos acuerdos, no siempre dóciles, constituyeron la antesala del acercamiento en las relaciones entre ambos gobiernos, desembocando más tarde en una relación comercial bilateral al firmar el tratado de libre comercio (TLC). Este acuerdo comercial parecía confirmar la certeza en el rumbo que se adoptó desde principios de la década de los ochenta, al iniciar los procesos de apertura comercial y el

cambio en la orientación económica del Estado (propios del neoliberalismo). Sin embargo, lo cierto es que el nuevo proyecto económico y su implementación provocaron un sucesivo abandono del campo, pobreza y, en general, distanciamiento respecto de los fundamentos sociales del Estado como la seguridad social, empleo digno, educación, desarrollo nacional, entre otros. Por ello, resulta difícil suponer que ese viraje desde el Estado no comprometió las actividades del Ejército, a consecuencia del cambio en la conducta social.

Como se ha indicado, la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se observó desde antes de la década de los ochenta, de tal forma que en los noventa los especialistas ya advertían de los riesgos para la población civil en materia de derechos humanos, razón por la cual el presidente Ernesto Zedillo prometió retirar paulatinamente a las Fuerzas Armadas de las calles. No obstante, las preocupaciones de Salinas de Gortari y Zedillo estuvieron centradas básicamente en dar viabilidad al TLC, contener los estragos de la crisis económica de finales de 1994, cambiar la perspectiva en torno a la violencia política, conducir la reforma del Estado para incidir en la dirección del cambio político evitando fracturas con la oposición y sofocar -ante la opinión pública internacional- la escandalosa revelación que trajo consigo el levantamiento del EZLN, de un México subterráneo marginado del proyecto salinista de progreso y modernización.

En ese contexto, el Ejército fue enviado nuevamente a las comunidades, pero también a las calles de distintas ciudades del país, a cubrir funciones prácticamente policiacas, habida cuenta del malestar de la población con sus autoridades y con los cuerpos de policía.

Precisamente, esa fue una de las razones que dieron lugar a la Acción de Inconstitucionalidad que en 1996 Interpuso Leonel Godoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por considerar ilegales los retenes en las carreteras del país por parte de los elementos del Ejército (Borjón, 2010). Al final, de acuerdo con la interpretación del artículo 29 constitucional del ministro Mariano Azuela, la Corte resolvió la constitucionalidad de la participación del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea en auxilio de las autoridades civiles, en razón de que, si bien no existía un estado de emergencia, era latente el riesgo de que se agudizara la inseguridad pública.

Asimismo, a finales de 1998, el presidente Zedillo presentó ante el Congreso una iniciativa de ley para la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP); que sería aprobada en enero de 1999. Con ello, fue posible la unificación de diversas policías en un solo mando. Lo interesante, es que la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) apoyó a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) para la consolidación de la PFP, transfiriendo personal operativo de la 3/a. Brigada de Policía Militar, así como del personal del 1/er. y 2/o. Batallones de Operaciones Especiales (además de equipo en general), con objeto de garantizar la guardia, seguridad y rescate de personas, constituyendo así la Fuerza de Reacción y Alerta Inmediata (F.R.A.I.) de las Fuerzas Federales de Apoyo (Medellín, 2004).

6. La guerra contra el narcotráfico ante la erosión social del Estado oligárquico (2007-2018)

Es un hecho que tampoco los gobiernos que llegaron a partir del 2000, con la promesa de consolidar la transición democrática, cumplieron con aquel propósito de retirar a los militares de las calles. Lejos de ello, el gobierno de Felipe

Calderón suscribió la Iniciativa Mérida en 1998, con la que México quedó bien alineado a la política de seguridad hemisférica de los Estados Unidos.

Muy pronto las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón nos sumergieron en un círculo vicioso en el que el combate al crimen organizado demandaba de una nueva política de seguridad que, se nos insistió, requería de la participación de las Fuerzas Armadas y, en consecuencia, de mayores recursos. Así, el número de efectivos, lo mismo que el gasto en seguridad comenzó a aumentar desde cada vez más y se utilizó a nuestras Fuerzas Armadas para suplir las funciones de las desacreditadas Policía Federal y Procuraduría General de la República.

Diferentes especialistas coinciden en que el diagnóstico que el presidente Calderón presentó cuando declaró la guerra contra el narcotráfico, el 8 de diciembre de 2006, no era totalmente distinto al de su antecesor, ni mucho más grave; entre otras cosas porque el consumo de drogas no había incrementado, tampoco se verificó la tesis de que México se convirtió en un país de trasiego y consumo, ni se frenó la violencia que los carteles desataron virulentamente con anterioridad (Castañeda y Aguilera, 2012) aunque ciertamente expandieron sus esferas de mercado.

Es evidente que el descrédito de Felipe Calderón por la forma en que llegó a la presidencia se intentó subsanar tanto con la reforma electoral de 2007/2008 (que recuperó varios de los reclamos del entonces candidato Andrés Manuel López Obrador, en 2006), como a través de la abrupta medida de regularizar a ultranza la militarización de amplias zonas del país, sin importar la preocupación expresada por diferentes generales de tener que cargar con los costos sociales de esta precoz estrategia. También hay que decir que el

aletargado proceso de certificación y depuración de los cuerpos policiacos en los tres órdenes de gobierno no favoreció el cambio en los índices de violencia ni, por lo tanto, el retiro de las Fuerzas Armadas, contaminando más aquel círculo vicioso.

Con todo, entre 2006 y 2011, Calderón incrementó 50 por ciento el gasto en seguridad, mientras que su sucesor lo elevó aproximadamente 10% más. Fortaleció también a la Secretaría de Seguridad Pública federal (SSP) y a la Policía Federal, e impulsó las operaciones interinstitucionales y los operativos conjuntos que permitieron poner en práctica el nuevo esquema operativo de cooperación entre la SSP, la Secretaría de Marina, la Policía Federal, la Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), además de coordinar los distintos niveles de gobierno (Badillo, 2018).

Por su parte, más allá de la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción y de la fallida Ley de Seguridad Interior, tampoco durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto se logró instrumentar un programa integral efectivo que modificara el clima de violencia, desapariciones forzadas, asesinatos de periodistas y la incidencia criminal. A esto se sumó el estrepitoso fracaso de varias de las llamadas macro reformas que no generaron ni la inversión y el crecimiento esperados, ni tampoco el bienestar social prometido. Lo que, es más, la captura de grandes jefes del narcotráfico dejó más dudas que certezas sobre la efectividad de la estrategia, entre otras razones, porque eso no cambió en nada la situación de riesgo de los principales estados azotados por el crimen organizado.

Más allá de los cambios de estructura de las Fuerzas Armadas o de la estrategia contra el narcotráfico, que no son temas de este trabajo, y no responden directamente

a la cuestión de qué tipo de Fuerzas Armadas es el que necesita el Estado mexicano del siglo XXI, nos interesa resaltar que el gobierno de Peña Nieto terminó reproduciendo la estrategia de su predecesor en la guerra contra el narcotráfico sin importar los miles de víctimas por daños colaterales. Aunque no fue el único que expresó sus objetivos de coadyuvar en esa lucha a través de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, lo cierto es que en los hechos no cambió la lógica prohibicionista y punitiva en torno al problema del narcotráfico y tampoco se resolvieron los problemas de cooperación entre las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad, así como los de coordinación entre autoridades federales, locales y regionales.

Las tres administraciones que van de 2000 al 2018, dejaron mal parado al Estado mexicano, pues más que haber consolidado la democracia y su reforma política largamente postergada, produjeron efectos regresivos en los terrenos político, económico y social, provocando una grave erosión de las principales instituciones del Estado y del sistema de justicia. A pesar de todo, las Fuerzas Armadas han salido bien libradas en la opinión pública nacional (INEGI, 2018), lo que se explica si tomamos en cuenta el grado de descontento social respecto al resto de sus instituciones, lo que dio como resultado un abrumador cambio en las urnas en 2018.

Es difícil que la legitimidad y confianza de cualquier institución pueda sobreponerse a un prolongado proceso de abandono de las funciones sociales del Estado, porque eso golpea a las clases más desfavorecidas, sobre todo en un país con elevada concentración de la riqueza en torno a un puñado de familias con extraordinario poder político (informalmente hablando). En las últimas décadas el Estado mexicano

se convirtió en una organización con matices oligárquicas, que ha logrado simular más o menos bien las formas democráticas más elementales y eso también erosiona a las instituciones.

En suma, son cuarenta años en los que el modelo económico ha comprometido el futuro de los mexicanos y en esas condiciones el tema del narcotráfico termina siendo otro gran problema, pero no el único ni el más pequeño o el más grande.

Si consideramos todo lo que se ha dicho desde el principio de este texto, el tema de la relación entre el Ejército mexicano y el narcotráfico no forma parte de una ecuación invariable, aunque es la única óptica que ha imperado en la más reciente fase histórica. Por consecuencia, la pregunta que nos hacemos no es únicamente si deben continuar en las calles nuestras Fuerzas Armadas sino cuál tendría que ser su función en un régimen que, bajo la aguda situación actual de sus instituciones políticas y de justicia, apuesta a cambiar las condiciones políticas, económicas y sociales que detonaron los grandes problemas nacionales que nos abruman hoy en día.

El diagnóstico ha cambiado y actualmente las fuerzas políticas en general –incluida una parte de la nueva oposición– reconocen una compleja realidad que hasta antes de las elecciones de 2018 negaban, jactándose de caminar en el camino correcto. Este es un cambio que no puede ser pasado por alto en una valoración del papel que tendrán las fuerzas Armadas.

7. Reflexiones finales

A lo largo de este texto hemos querido invitar al lector a reflexionar sobre los procesos constitutivos de nuestras Fuerzas Armadas, en términos de sus

contribuciones en la formación del Estado, así como en las funciones que le fueron asignadas en el curso de su transformación en las últimas décadas del siglo XX.

De ese modo, tratamos de evidenciar que, en su origen, una constante en la composición de las Fuerzas Armadas mexicanas fue el carácter popular y comunitario que las impulsó a librar batallas históricas por lograr la organización federal del Estado, el sufragio universal y la soberanía popular, el reconocimiento de las esferas de autonomía y soberanía de los estados y municipios, consolidación del Estado y la reivindicación de los principios sociales fundacionales en la Constitución.

Con la proclamación de la Constitución en 1917, inicio un largo proceso de institucionalización, profesionalización y adoctrinamiento de las Fuerzas Armadas, que al mismo tiempo favoreció la consolidación del Estado y las instituciones. A partir de ese momento, el Ejército mexicano quedó identificado con el nacionalismo revolucionario, lo que se expresó en una inquebrantable lealtad hacia el Estado y sus gobiernos.

La transformación en las tareas ejecutadas por el Ejército se dio prácticamente entre las décadas de los sesentas y setentas, cuando fue empleado de modo polivalente, como instrumento de contención social y contrainsurgencia, paradójicamente, al mismo tiempo en que se erigía en una institución militar sui generis, debido a su elevado compromiso social ante los desastres y otras adversidades que tradicionalmente afectan más a la población vulnerable.

Sería en el marco del progresivo acercamiento y acuerdos de cooperación con el gobierno norteamericano que se impuso la visión de que el narcotráfico era

un tema de seguridad nacional y hemisférica, de acuerdo con dos postulados que han repercutido en nuestro país: en primer lugar, su lucha contra el terrorismo y, en segundo, su política prohibicionista y punitiva como detonante en la guerra en contra del narcotráfico. En esta lógica, a finales de los setenta y en las siguientes décadas, nuestras Fuerzas Armadas experimentaron un cambio en su bitácora de actividades, pues se convirtieron, al principio, en auxiliares de la PGR en el desempeño de tareas de seguridad pública y, en la última década, prácticamente en su sustituto.

El problema es que a pesar del tiempo que lleva realizando esas operaciones junto con las autoridades civiles, la estrategia general ha resultado ineficaz y, peor aún, al parecer, como una consecuencia no deseada, se ha terminado por hacer realmente indispensable su intervención en la seguridad interna en lugar de su retirara, como han sostenido gobernadores y presidentes municipales, entre otros actores.

Aun cuando diferentes especialistas cuestionaron los riesgos sociales de la estrategia de seguridad, Felipe Calderón arrojó de lleno a nuestras Fuerzas Armadas a las comunidades, en medio de un entramado profundamente corrupto e impune, en los diferentes niveles del gobierno y en sus cuerpos policiacos. Ello, por ejemplo, sin haber allanado el camino con políticas fiscales que cancelaran los fondos extraordinarios del crimen organizado y el descarado lavado de dinero, respaldado en el trabajo de inteligencia financiera y táctica del Estado.

Lo que es más, al margen de los recursos obtenidos en virtud de la estrategia seguida con la Iniciativa Mérida, se ha venido conformando un mercado legal e ilegal de armas que ya reporta cuantiosas ganancias (lo que además se ha traducido

en pérdida de vidas humanas) en ambos lados de la frontera. En este tenor, el especialista Guillermo Garduño, comenta que la “guerra” seguirá indefinidamente, mientras que el negocio de quienes consumen drogas y venden armas, evidentemente los estadounidenses, seguirá siendo el ganador (Camacho, 2018)

Todo eso nos habla de una serie de factores que han repercutido en la ineficacia de la estrategia de seguridad y que, por supuesto, van más allá del tema de la intervención o no de las Fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

En la lógica de encontrar una perspectiva más amplia, Luis Astorga (2007) ha cuestionado una serie de mitos en torno al tema del narcotráfico. Por ejemplo, contrariamente al mito de que el surgimiento del tráfico y los traficantes son agentes sociales desligados de las estructuras de poder político, él expone que en realidad se desarrolló de manera protegida desde esa misma estructura de poder, lo que deja ver que el problema no se combate solamente con armas.

Astorga ha sido de quienes más han insistido en los efectos corrosivos de la política prohibicionista y el paradigma punitivo, toda vez que es importante trascender estos esquemas. De igual manera, habrá que pensar en replantear la participación de México en la Iniciativa Mérida, a efectos de evitar el enfoque hemisférico de seguridad nacional, que se traduce en prohibicionismo y guerra, con el que dio inicio el problema de la exacerbada violencia y el luto de miles de familias y comunidades. En necesario, pues, encontrar nuestras soluciones sin depender de los artífices de ese enfoque.

No se trata, consecuentemente, de cuadrar el círculo, en el tema de la presencia militar en las calles, sino de buscar alternativas

más allá de lo obvio, escapando de la mencionada ecuación y evitando pensar que toda solución pasa por una falsa disyuntiva respecto de la necesidad o no de retirar de las calles al Ejército, cuando muchas cosas están comenzando a cambiar en aquellas instituciones que hasta hace muy poco fueron cuestionadas y que ponen a nuestras Fuerzas Armadas, en particular, y al resto de las grandes instituciones, en general, ante la posibilidad histórica de hacer las cosas de otra manera, es decir, democráticamente y en apego a los elevados preceptos constitucionales que heredamos de hace más de 100 años .

Hoy es posible transitar de un régimen autoritario y contrario a los intereses del pueblo hacia otro democrático en el que el gobierno sea fuerte, pero en virtud de los acuerdos y consensos alcanzados, así como del trabajo responsable. La soberanía y autonomía de los estados y municipios puede ser un auténtico motor de desarrollo, coordinación y buen gobierno, siempre que no se impongan faccionalismos intransigentes. A su vez, el sistema de justicia puede hacer valer su autonomía para servir a los mexicanos y hacer prevalecer el Estado de derecho. Lo mismo para el Congreso, hoy es posible volver a la política horizontal y dejar atrás los pactos que excluyen al adversario o, peor aún, a las y los mexicanos.

La coyuntura política actual ofrece nuevas condiciones para consolidar al Ejército en el marco de la democracia mexicana, poniéndolo al servicio del pueblo -y ya no solo del Presidente de la República- en la atención de los problemas que más le preocupan. En ese sentido, estamos ante la oportunidad de redireccionar la histórica lealtad institucional hacia causas verdaderamente populares, consistentes con sus orígenes y vocación patriótica.

Referencias

Bibliográficas:

- AN (26 de noviembre de 2012). “Seis años después: miles de muertos y un Estado más vulnerable”, Aristegui noticias. En <https://aristeguinoticias.com/2611/mexico/seis-anos-despues-miles-de-muertos-y-un-estado-mas-vulnerable/>
- Astorga, Luis (2007). Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra, Tiempo de memoria”, Tusquets.
- Badillo, Diego (28 de julio de 2018), “Estrategia de seguridad de Calderón dio prioridad a la “guerra” contra el narco”, El Economista. En <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Estrategia-de-seguridad-de-Calderon-dio-prioridad-a-la-guerra-contra-el-narco-20180728-0010.html>
- Borjón Nieto, José Jesús (Enero 2010). “Lucha contra el crimen organizado: fracaso de la militarización”, Revista Letras Jurídicas, Núm. 21. En <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3005/4.pdf>
- Camacho, Zósimo (18 de septiembre de 2018). “Compromete Peña compra de armas hasta 2024”, contralinea.com.mx. En <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/09/18/compromete-pena-compra-de-armas-hasta-2024/>
- Carbonell, Miguel. (2002). El Rol de las Fuerzas Armadas en la Constitución Mexicana. Ius et Praxis, 8(1), <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000100005>
- Castañeda, Jorge y Aguilera, Rubén (2012), El narco: la guerra fallida. Punto de Lectura.
- Cienfuegos, Salvador (2013). El Ejército Mexicano. Cien años de lealtad y vida institucional, SEDENA, Secretaría de la Defensa Nacional. En <https://bpo.sep.gob.mx/#/recurso/3244>

- Córdova, Arnaldo (1997). La formación del poder político en México, Era, México, pp. 38-41.
- Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2018, el INEGI reveló que el 82.2% de los mexicanos dice que les genera “mucho o algo de confianza”. Véase en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/envipe2018_09.pdf
- Gómez Bañuelos, Pamela y Peña González, Rodrigo (2013). “Confianza en juego: las Fuerzas Armadas Mexicanas en la opinión pública de la transición”. Revista Mexicana de Opinión Pública, Volumen 15. July–December. En https://ac.elscdn.com/S1870730013723202/1-s2.0-S1870730013723202-main.pdf?_tid=8463b7ab-06b1-4ee6-967f-2d72b7a6379c&acdnat=1549569881_7ef39e0acb1387e6cb367a825541d27e
- Hernández Chávez, Alicia (2012). Las fuerzas armadas mexicanas. Su función en el montaje de la República, Colegio de México.
- Jellinek, Georg (2000). Teoría General del Estado, FCE, México, pp. 312-313.
- Kant, I. (1999). La metafísica de las costumbres, Tecnos, Madrid, pp. 24-25.
- Katz, Friedrich (1998). Pancho Villa (tomos I y II), Era, México.
- Kelsen, Hans (1992). Esencia y valor de la democracia, Colofón, México, pp. 16-17.
- Knight, Alan (2010). La Revolución Mexicana. Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional México, FCE, México.
- Lassalle, F. Qué es una Constitución. Ver en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2284/5.pdf>.
- Manaut, Raúl Benítez (1994). “Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo: Su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad”, en Sociológica. Revista del Departamento de Sociología, VOL: AÑO 9, NUMERO 25. UAM.
- Mann, Michael (1991), Las fuentes del poder social, tomo I, Alianza universidad, Madrid, pp. 47-48.
- Marván, Ignacio (2012). “Los constituyentes abogados en el Congreso de 1916-1917”, www.cide.edu, México. En <http://libreriacide.com/librospdf/DTEP-245.pdf>
- Medellín, Jorge A. (4 de junio de 2004). “Crece en PFP militarización”, Universal. En <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/16592.html>
- Merino, Mauricio (1998). Gobierno local, poder nacional, El Colegio de México, México, p. 80.
- Otero, Mariano (1847), “Voto Particular de Mariano Otero”, Poder Judicial de la Federación, México. En [http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/C.%201846-1855/b\)%20VOTO%20PARTICULAR%20M.%20OTERO%205%20abril%201847.pdf](http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/C.%201846-1855/b)%20VOTO%20PARTICULAR%20M.%20OTERO%205%20abril%201847.pdf)
- Rabasa, Emilio (2002). La Constitución y la dictadura, CONACULTA, México. pp. 32-33.

- Salmerón, Pedro (2000). "PENSAR EL VILLISMO", Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, Martha Beatriz Loyo (editora), México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, v. 20, pp. 101-128. En <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc20/256.html>
- Salmerón, Pedro (2006). La División del Norte, Era, México.
- Weber, Max (1998). Economía y sociedad, FCE, México, p. 45.
- Womack, John (1969). Zapata y la revolución mexicana, Siglo Veintiuno Editores, México.