

## 8. Sistema de defensa, fuerzas armadas y profesión militar

*Marcos Pablo Moloeznik<sup>49</sup>*

La violencia define el signo de los tiempos actuales en México, si se tiene en cuenta que durante los dos primeros años de la gestión a cargo del presidente Felipe Calderón (2006-2008), se registraron aproximadamente 6,500 muertes violentas producto del accionar de la delincuencia organizada; en contraste con las alrededor de 8,900 asesinados contabilizadas a lo largo de los seis años de la administración encabezada por Vicente Fox (2000-2006).<sup>50</sup>

Esto explica, en parte, por qué se considera al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional mexicana, y por qué se opta por comprometer directamente a las fuerzas armadas en su combate. El Estado mexicano se encuentra en una delicada situación, que lleva al titular del Poder Ejecutivo de la Federación a privilegiar el componente militar del poder nacional, en la búsqueda de la recuperación de los espacios públicos cedidos a actores no gubernamentales y fuera de la ley. En esta coyuntura que pone en entredicho el monopolio estatal de la fuerza en México, conviene reflexionar sobre el sistema de defensa, instrumento militar y profesión de las armas, a la luz del papel central que el primer mandatario le reserva a las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia organizada.

En primer lugar, el sistema de defensa mexicano se caracteriza por ser atípico, debido a su propia estructura y organización, ya que coexisten dos secretarías de despacho, Defensa (SEDENA) y Marina (SEMAR), cuyos titulares son militares en servicio o actividad; se trata de pesadas estructuras burocráticas, con prácticamente nula integración y participación de civiles. Ligado a ello, los militares cuentan con un elevado grado de autonomía, además existe una confusión entre las dimensiones política (diseño y establecimiento de la política de defensa) y técnica (instrumento militar), puesto que son ellos los que fijan las líneas maestras de la política sectorial. Esta situación que ubica a los militares como tomadores de decisiones en materia de defensa goza de amplia aceptación social: 70% de las personas entrevistadas en la más reciente encues-

<sup>49</sup> Universidad de Guadalajara.

<sup>50</sup> Estimaciones llevadas a cabo a partir de Procuraduría General de la República <http://www.pgr.gob.mx/> y seguimiento de noticias de la prensa escrita en México, en particular Grupos Reforma y Milenio. Ver, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Incidencia Delictiva" en *Segundo Informe Especial sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho Fundamental a la Seguridad Pública en nuestro país*, en el que encabeza la lista por número de ejecuciones atribuidas al crimen organizado el estado de Chihuahua, seguido por Sinaloa y Baja California; siendo 86% de víctimas particulares y 12% servidores públicos; en, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>

ta sobre las fuerzas armadas, opinan que el titular de la SEDENA debe ser un militar, frente a tan sólo 17% a favor de un civil.<sup>51</sup>

Otro punto que cabe destacar es el bajo nivel del gasto militar, comparado con el de sus pares en el hemisferio. Históricamente, México es uno de los países que menos recursos destina al rubro defensa nacional; por ejemplo, durante 2006 el gasto en defensa llegó a representar 0.44% del Producto Interno Bruto (PIB) y 2.41% del Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>52</sup> Por ende, resulta comprensible la participación en misiones y funciones relacionadas con la seguridad pública, al permitir tanto a la SEDENA como a la SEMAR, la obtención de fondos adicionales.

Profundizando en la composición del gasto de defensa, los datos sobre el destino de los recursos son los siguientes: gasto en personal, incluyendo retiros y pensiones: 79.74%; otros gastos: 20.26%.<sup>53</sup> Esto significa que la mayoría de los recursos financieros de ambas dependencias son destinados al rubro gastos personales, seguido por previsión logística para mantenimiento de medios y materiales, y prácticamente nula atención al rubro de adquisición y reposición de equipo.

Vale la pena realizar una somera comparación con otros países. La historia política contemporánea de Latinoamérica se encuentra signada por el fenómeno de la inestabilidad política y gobiernos militares surgidos a partir de golpes de Estado. En contraste, la estabilidad institucional y la subordinación de sus fuerzas armadas, caracterizan al sistema político mexicano. Asimismo, destaca el carácter atípico de las fuerzas armadas mexicanas, el cual va más allá de su génesis, composición y tradicional subordinación al sistema político, ya que su naturaleza y misiones constituyen las notas distintivas que las alejan del resto de América Latina. A lo largo de su historia institucional, el aparato militar de México se orienta y desarrolla para enfrentar amenazas y problemas de carácter interno. Esto se da a la par de la descomposición de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia. En el marco de la crisis del Estado, se experimenta una expansión de los roles militares que, paradójicamente, con los gobiernos de alternancia alcanza su máxima expresión desde el año 2000.

Por lo demás, no debe soslayarse que el instrumento militar constituye una de las pocas instituciones del poder público que la sociedad mexicana considera confiable. De ahí que, durante 2007, 69% de los mexicanos reconozca tener una buena o muy buena opinión sobre sus fuerzas armadas.<sup>54</sup>

51 IPSOS – BIMSA. 2007 “Encuesta Nacional en Vivienda: Imagen del Ejército”, México, fecha de levantamiento 26 de abril al 1° de mayo de 2007. Erubiel Tirado, a cargo de su diseño, proporcionó la base de datos. Cabe señalar que, para la mayoría de la población mexicana, el término “Ejército” suele ser utilizado como sinónimo de “Fuerzas Armadas”.

52 “México”, en Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Edición 2007, p. 219, en <http://atlas.resdal.org>.

53 *Ibidem*, p. 219.

54 IPSOS – BIMSA. 2007, *op. cit.*

Adicionalmente, es digno de mención la ausencia de una verdadera fuerza aérea. En rigor, la mal llamada fuerza aérea está subordinada al ejército (y se agrega a la infantería, caballería, artillería e ingenieros), debido a que la misma es en realidad el componente aéreo del ejército, al carecer de autonomía y encontrarse bajo este último. Tal subordinación llega al extremo de que el alto mando de la SEDENA decide sobre la adquisición de sistemas de armas aéreas.

Otro factor *sui generis* es la ausencia de integración y doctrina conjunta entre las fuerzas armadas: no existe un Estado Mayor o Comando Conjunto, se registran escasas operaciones de adiestramiento o ejercicios conjuntos; y tampoco se verifica una logística organizada y conducida con criterio conjunto.

Debe agregarse otra estructura particular entre la multiplicidad de misiones y funciones confiadas a las fuerzas armadas mexicanas, proteger la seguridad física del Primer Mandatario (Estado Mayor Presidencial). Y ahora sobresale el desempeño de acciones de carácter policial, parapolicial, la atención a situaciones de desastres naturales y socio-organizativos;<sup>55</sup> cuyo corolario es la dispersión y descuido de misiones principales tales como la seguridad a instalaciones estratégicas y la contra-insurgencia o enfrentamiento a movimientos que postulan la lucha armada. Por brindar atención a misiones subsidiarias, el ejército fracasó en la prevención y neutralización de los exitosos actos de sabotaje del 7 de julio y 10 de septiembre de 2007 contra los ductos de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX).<sup>56</sup> La sección segunda, responsable de inteligencia de la SEDENA, debía dar cuenta de las intenciones del Ejército Popular Revolucionario, y poder abortar su accionar.

La lealtad y subordinación de las fuerzas armadas no es gratuita, tiene un costo, que puede sintetizarse en el grado de autonomía, reflejado en el goce de altas prerrogativas, entre las que destacan:<sup>57</sup> 1) la expansión de su rol en el mantenimiento de la ley y el orden interno, incluyendo la seguridad pública; 2) la coordinación del sistema de defensa, al estar la SEDENA y la SEMAR en sus propias manos; 3) el ejercicio del control del sector defensa en manos de los propios uniformados, con la duplicidad de funciones y el dispendio de recursos que significa la coexistencia de ambas secretarías de despacho; 4) el monopolio del planeamiento sectorial; 5) la autonomía en la administración de sus recursos y en el ejercicio del gasto militar; 6) la participación en el

<sup>55</sup> Marcos Pablo Moloeznik, "Militarización de la Seguridad Pública y Autonomía de las Fuerzas Armadas en México", *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXXIII, N° 2, Mayo-Agosto 2007, Editorial Porrúa, México D.F., pp. 55-73.

<sup>56</sup> Entendiéndose en la doctrina militar, aquél "[...] tipo de ataque destructivo que necesita de pocas personas y en ocasiones hasta una sola para alcanzar el resultado deseado; es tan antiguo como la guerra misma y sus métodos se han mantenido a la par del adelanto técnico de la ciencia e industria [...]"; en Secretaría de la Defensa Nacional, "Manual de Seguridad a Instalaciones Vitales", DNM 3107.

<sup>57</sup> Para mayores detalles sobre el alcance de cada una de ellas; ver "Table 7.1. Selected Prerogatives of Military as Institution in a Democratic Regime", en Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1988, pp. 94-97.

Consejo de Seguridad Nacional, instancia deliberativa de coordinación de acciones orientadas a preservar la seguridad nacional; 7) la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, máximo órgano de decisión en la materia; 8) la participación en el Gabinete de Seguridad Pública, responsable del diseño, ejecución y evaluación de la política criminal del gobierno central mexicano; 9) la ausencia de una tradición legislativa en asuntos de defensa; el Poder Legislativo se limita a aprobar o desaprobar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, y las fuerzas armadas en raras ocasiones proveen información detallada acerca del sector al Congreso; 10) la discrecionalidad en la promoción de oficiales superiores, puesto que aunque el Senado tiene constitucionalmente la potestad de aprobar o rechazar el pliego de ascensos a los grados de coronel y capitán de navío, generales y almirantes, jamás se ha dado el caso de desestimar o rechazar promoción de oficial superior alguno.

También vale la pena prestar atención a los operadores del sistema de defensa y del instrumento militar, es decir, los militares que gozan de aceptación social como un ente profesional. La confianza de la comunidad en los militares se refleja en la percepción de 78% de las personas consultadas, en el sentido de que los militares “no le inspiran temor”; aunque, en contraste, 51% no recomienda abrazar la carrera militar como profesión. Por lo tanto, lejos está la profesión de las armas de contar con elevados grados de reconocimiento ciudadano, como en los casos de los profesores, médicos y maestros. De acuerdo con este ejercicio, la sociedad mexicana observa un marcado aprecio por sus militares y es proclive a las soluciones de fuerza, asociando valores como disciplina y orden con el ejército (86.5%); del mismo modo, considera que las misiones primarias del instituto armado deben ser la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico (45%), antes que la defensa de la soberanía (16%).<sup>58</sup>

Cabe preguntarse si es posible hablar de una crisis de identidad de la profesión militar en México, a la luz del elevado número de deserciones anuales. En tan solo seis años (2000-2006), la SEDENA experimenta 123,218 deserciones de un total de 191,142 efectivos encuadrados. En todo caso, se impone una profunda evaluación que incluya un estudio sobre las causas del masivo abandono de las filas del ejército y la fuerza aérea, y sobre la incapacidad de retención del personal armado. Nadie pone en duda el nivel de profesionalización de los militares en México, que va de la mano del sistema de educación castrense. Incluso, en la última década, las fuerzas armadas abandonan su tradicional resistencia al pasaje de sus miembros por las aulas universitarias, alentándose la formación y especialización de los uniformados en instituciones de educación superior civiles, públicas y privadas.

Recapitulando, México presenta tanto un sistema de defensa con fuerzas armadas atípicas, debido a que son los propios uniformados quienes dirigen y diseñan la polí-

58 IPSOS – BIMSA. 2007, *op. cit.*

tica de defensa, gozan de un alto grado de autonomía relativa, y asumen el compromiso de cumplir con misiones y funciones de naturaleza policial y para-policial. Mientras que su tradicional subordinación y lealtad al poder político y la participación descollante en el sistema nacional de protección civil, le granjean la simpatía de la sociedad civil, el instrumento militar es el único del poder público en el sector seguridad en el que confían los mexicanos. Sin embargo, la expansión de sus roles a la par del incremento de quejas ciudadanas en su contra por presuntos quebrantamientos a los derechos fundamentales, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>59</sup> obligan a hacer un alto en el camino y repensar el modelo y funcionamiento del sistema de defensa y de las fuerzas armadas vigente, así como el futuro de la profesión militar. Dicho en otras palabras, la reforma militar debe incorporarse a la agenda de la reforma del Estado en un debate que incluya los alcances y contenidos de la seguridad nacional, interior y pública, además de sus respectivos instrumentos coercitivos.

---

<sup>59</sup> En palabras del propio *ombudsman*, “[...] la Comisión Nacional ha emitido 10 recomendaciones sólo en 2008 en contra de elementos del ejército por abuso de poder, consistentes en tortura, privación de la vida, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza pública y ataques a la integridad personal, entre otras violaciones; esto es, la respuesta a la delincuencia organizada por parte de las fuerzas armadas, más que fundamentarse en estrategias de prevención del delito y en atender las causas estructurales que generan la violencia social, se basa en la represión”; para mayores detalles; ver, “Un nuevo marco en materia de seguridad pública” en Comisión Nacional de los Derechos Humanos *Vid Supra* <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>.