

46. Seguridad, defensa y relaciones internacionales en México

Arturo Sotomayor²⁴²

La relación entre política de defensa y política internacional en México es compleja. Ésta no siempre ha existido y en ocasiones se le ha negado. En ello incide el hecho de que México no posee una tradición de pensamiento internacional propia. Lo cual ha permitido que sean las fuerzas armadas las que monopolizan y definan los límites y alcances del debate sobre defensa nacional.

La tradición dicta que los temas militares (incluyendo los de defensa) y aquellos vinculados con política internacional deben separarse. En la práctica esto implica que la política de defensa esta *de facto* desvinculada de la política exterior. De tal forma, existe una inercia a tratar los temas de seguridad internacional, a pesar de que cada vez es más evidente que la política exterior mexicana se está securitizando. La única memorable excepción a esta regla ha sido la postura de México en materia de desarme y no proliferación nuclear, cuando un tema estrictamente vinculado a la seguridad internacional fue tratado como un tema rigurosamente diplomático. En más de un sentido, la posición mexicana a favor del desarme nuclear intentó desmilitarizar el tema, convirtiéndolo de hecho en un tema legal y jurídico, sujeto de tratados y convenios internacionales.

Sin embargo, la excepción no viola la regla mexicana y ésta dicta que ambos temas (política militar y política internacional) son como el aceite y el agua; no se mezclan. De tal manera, en estas breves líneas deseo analizar las razones, tanto internas como externas, que explican la aparente disociación entre la defensa (y por antonomasia la política militar) y la política internacional en México. Para ello vale la pena resaltar que en condiciones de normalidad, todo Estado requiere el respaldo de una política militar si ha de poner en práctica una política exterior efectiva. Para especialistas en seguridad internacional como Robert J. Art y el Nóbel Thomas C. Schelling, la fuerza militar posee, al menos, tres usos internacionales: la defensa, la disuasión y el pavorreo.²⁴³

La defensa involucra la capacidad militar de repeler un ataque de un enemigo o minimizar su daño. No obstante, en México las fuerzas armadas, en especial el ejército, han sido utilizadas para una plétora de actividades, aunque la defensa no ha sido la misión primordial. En ello incide un factor geopolítico de peso. El país es demasiado pequeño para pelear una guerra contra su vecino del norte y demasiado grande para flanquear un conflicto con cualquiera de sus vecinos al sur. Ni Estados Unidos ni

²⁴² Naval Postgraduate School.

²⁴³ Ver Robert J. Art, "To What Ends Military Power," *International Security*, Vol. 4, Spring 1980; Thomas C. Schelling, *Arms and Influence*, Yale University Press, New Haven, 1966, pp. 1-34.

ningún país de Centroamérica representan para México una amenaza a su existencia o sobrevivencia. Bajo esas condiciones, el vínculo entre política militar e internacional se diluye sin la presencia de un enemigo exterior concreto y tangible.

Una suerte similar padece la capacidad de disuasión, cuya función consiste en prevenir a un enemigo de iniciar un ataque contra territorio nacional. La disuasión descansa en el supuesto de que la preponderancia militar permitirá que el enemigo considere sus opciones antes de iniciar cualquier acción contraria. Así pues, una amenaza en contra del enemigo es siempre más creíble cuando se acompaña del recurso militar. Sin embargo, la disuasión se disipa sin la presencia de un adversario potencial para la seguridad mexicana. Tradicionalmente, las mayores fuentes de amenaza en México han provenido de actores no estatales (como el narcotráfico) o de actores internos (guerrillas). Con excepción de la Segunda Guerra Mundial, México rara vez ha asumido roles de defensa y disuasión convencionales.

Eso no justifica la ausencia de una capacidad militar mínima, después de todo, siempre puede ser utilizada para pavorrear. Es decir, el uso de la fuerza militar puede engrandecer el prestigio de un país si se le da un cauce pacífico. Los países escandinavos y Canadá han dispuesto un número importante de contingentes para las operaciones de paz de Naciones Unidas. En el largo plazo, dicha política dispuesta a vincular explícitamente la política militar con la internacional ha rendido algunos beneficios diplomáticos. Sin embargo, México ha optado por un camino distinto y poco ortodoxo. Posee la capacidad militar para defender, disuadir y pavorrear; pero rara vez ha emprendido alguna de esas tareas.

Una razón de política interna que explica el recelo mexicano por evitar el vínculo entre lo militar y lo internacional recae en el precario e informal acuerdo cívico-militar negociado en la década de los cuarenta. El acuerdo concedió a los militares un grado de autonomía institucional a cambio de que se abstuvieran de intervenir en la política nacional. Este pacto otorgó a las fuerzas armadas una insularidad de los asuntos civiles y una relativa independencia que ninguna otra institución obtuvo. Gracias a ese acuerdo implícito entre políticos y uniformados se garantizó el control civil sobre las fuerzas armadas y se impidió que en México se reprodujeran las dictaduras militares que proliferaron en el resto de América Latina.²⁴⁴ Pero, al mismo tiempo se evitó una mayor integración de los imperativos de política exterior con las necesidades de defensa nacional. Durante todo el autoritarismo mexicano, el papel asignado a la institución militar consistió en ser garante del régimen, lo cual significó, las más de las veces, la orientación hacia tareas internas de control y de seguridad. Para el propio régimen resultaba complicado vincular al ejército con el ámbito exterior.

²⁴⁴ Para una discusión sobre el pacto cívico-militar en México puede consultarse Mónica Serrano, "The Armed Forces Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico", *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27 (1995); y Roderic Ai Camp, *Generals in the Palacio: The Military in Modern Mexico*, Oxford University Press, New York, 1992.

La política mexicana hacia la región latinoamericana también ha alimentado un recelo hacia lo militar y lo internacional. Durante la mayor parte de la guerra fría existió de parte de los civiles una genuina preocupación por la debilidad democrática en América Latina. Con excepción de Costa Rica, Colombia y Venezuela, la mayor parte de los regímenes latinoamericanos padecieron del mismo síndrome: dictaduras y golpes militares. Para evitar ser presa del mismo contagio, las autoridades civiles mexicanas disminuyeron los contactos formales a nivel regional en materia de defensa. De tal forma, se despachaban exclusivamente civiles a las diversas reuniones interamericanas con la intención de evitar cualquier tipo de socialización entre militares mexicanos y sus contrapartes latinoamericanas. La medida resultó justificable para la época y fue prudente dadas las circunstancias, aunque en el fondo esa política también debilitó el lazo entre política de defensa y política internacional.

Cuando el resto de los países latinoamericanos se democratizaron, fortaleciendo el control civil sobre las fuerzas armadas, México quedó aislado y, en efecto, desvinculado de los debates sobre integración y defensa regional. El desfase se hizo patente en 2001, fecha en la cual México anunció unilateralmente su salida del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Con ello se convirtió, de hecho, en el único país de América Latina que no pertenece a ningún esquema defensivo regional. Si bien el TIAR sufre de atrofia, la salida mexicana debilitó la ya precaria relación que existe entre política de defensa y política internacional.

Finalmente, la política exterior mexicana comparte co-responsabilidad por el desatento con el que se han tratado los temas de seguridad internacional. La doctrina hacia el exterior descansa en una vieja y consolidada tradición fundamentada en el derecho internacional público. Es lógico y hasta natural que un país en desarrollo y vecino de una gran potencia militar opte por el camino del derecho internacional público para relacionarse con el mundo. A México le ha costado caro aceptar la idea de que el sistema internacional es anárquico y prefiere pensar que aún en la ausencia de un gobierno mundial existe un mínimo de gobernabilidad, basado en instituciones y normas que la mayoría de los países respetan la mayor parte del tiempo. Esa tradición jurídica tiene, igualmente, un legado importante en las figuras de notables y eminentes embajadores mexicanos que utilizaron el derecho internacional público para avanzar y proteger los intereses nacionales. Vienen a la memoria los nombres de Luis Padilla Nervo, Jorge Castañeda y Álvarez de la Rosa y Alfonso García Robles, por mencionar sólo algunos notables diplomáticos. La idea básica de esa tradición jurídica es que frente a los usos y abusos de la fuerza (militar), existen normas y principios que regulan las relaciones entre Estados. Así por ejemplo, se tiene el principio de no intervención en los asuntos internos o el de la autodeterminación de los pueblos. El uso y abuso de la fuerza militar tiene su límite ahí donde lo demarca el derecho internacional público. No obstante, la tradición ha caído en el abuso y el desuso, pues ignora las oportunidades

y acota la discusión sobre política internacional a un debate meramente jurídico. Si bien, los abogados y juristas se benefician de ese debate, se hace a costa de incluir conceptual y políticamente el instrumento militar como medio de política exterior.

En la actualidad, es evidente que el acuerdo tácito entre civiles y militares y la antigua política exterior legalista ya no son operantes en un país democrático. Al terminar el siglo xx, el cambio de régimen, la internacionalización de la vida política mexicana y las transformaciones internacionales exigen una modificación de tajo de esta situación. Un desafío central para la consolidación democrática de México consiste en desarrollar un papel limitado, pero constructivo y constitucional para el Estado en materia de seguridad, lo cual incluye modificar las misiones esencialmente internas que tienen las fuerzas armadas.

En condiciones de consolidación democrática, el aparato militar se justifica para garantizar la defensa externa y disuasiva del Estado, pero cuando no hay amenazas externas eminentes, entonces los militares deben apoyar la política exterior del país al que sirven. Infelizmente, en este rubro, México tiene una nota roja y es poco el avance que ha habido en materia de reforma militar. Por tanto, en virtud de que el pacto cívico–militar en México está agotado, se requiere un nuevo arreglo político que por un lado reconozca el papel fundamental de las fuerzas armadas en un período democrático y que, por otro lado, garantice el control civil y democrático sobre los militares. De ahí que cualquier discusión sobre una eventual participación en misiones de paz de la ONU debe necesariamente pasar por un debate político sobre el papel de las fuerzas armadas en un contexto democrático. Por ejemplo, nada podrá hacerse en materia de misiones de paz sin reformar el sector militar, lo cual incluye su modernización, internacionalización y normalización democrática. Igualmente, nada podrá hacerse en materia de seguridad internacional sin integrar efectivamente la política exterior con la política de defensa, lo cual implica desechar una visión jurídica desfasada con la realidad internacional.