

El uso del instrumento armado en Latinoamérica: entre lo tradicional y no convencional. Los casos de Chile y México

Miguel Ortiz Sarkis

Universidad Central de Chile

mortiz@ucentral.cl

Resumen

El presente trabajo analiza, desde una perspectiva teórica, la heterogeneidad militar de la región Latinoamérica, considerando aspectos como: las planificaciones militares, política exterior, la política de defensa y el control de las migraciones. Para esto el autor analiza dos casos, Chile y México. El primero se caracteriza por orientar el uso del instrumento armado para la defensa territorial, y subsidiariamente como apoyo a la estabilización democrática e intervención humanitaria en el horizonte lejano; el segundo caso, México, se orienta al control de la narcoguerrilla y el crimen organizado. Ambos casos muestran parte de la diversidad militar de la región y el tránsito conceptual en la utilización del instrumento armado desde lo más convencional de la defensa territorial al apoyo en la política exterior hasta las tareas de seguridad y orden interno.

Palabras clave: Fuerzas Armadas, Defensa, México, Chile

BETWEEN TRADITION AND INNOVATION: THE USE OF ARMED FORCES IN LATIN AMERICA, THE CASES OF MEXICO AND CHILE

Abstract

The following text performs a theoretical evaluation of the military heterogeneity in Latin America, taking into consideration several features as military planning, foreign policy, defense policy, and migration controls, amongst others. In order to do so, the author studies the cases of Chile and Mexico: the former orientates its military towards democratic stability and humanitarian intervention, while the latter uses it to tackle down the “narcoguerrilla” and organized crime. Both cases offer examples of the military diversity among the region and the conceptual variations of the military functions, going from the most conventional objectives -protection and defense, internal security- to more recent ones -support and implementation of foreign policies-.

Keywords: Armed Forces, Defense, Mexico, Chile

Introducción

Una característica evidente en América Latina es la reevaluación de las funciones de las Fuerzas Armadas al término de la Guerra Fría. Antes de su conclusión la concepción clásica de la seguridad se remitía al nivel tradicional de la defensa territorial frente a una posible agresión vecinal o de alguna superpotencia.

Cuando se derrumba el Muro y los Estados latinoamericanos se vuelcan al régimen democrático se produce el novedoso fenómeno de la reconversión de las fuerzas armadas, pasando algunas de éstas a desempeñar tareas anexas a la convencional producto de la ampliación de la idea de seguridad que además está acompañada de un disenso entre los países del norte y sur del continente: mientras los países de Centroamérica y del Caribe plantean que las amenazas a su seguridad provienen de los desastres naturales, el narcoterrorismo, la inmigración ilegal, la debilidad de las instituciones y el desarrollo socioeconómico, los Estados del sur, en general, tienden a una visión más restringida y estatocéntrica del concepto de seguridad, generando que la Organización de Estados Americanos (OEA) postule un Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica (Garay, 2004).

De esta forma las tareas de las fuerzas armadas se van modificando durante la década de los noventa por dos procesos paralelos: la relativización de las hipótesis de conflicto y el surgimiento de los desafíos no convencionales, entendidos como aquellos fenómenos que tradicionalmente eran aspectos ligados a la sociedad en que se insertaban pero actualmente se han transnacionalizado producto de la globalización y se convierten en fuente de desestabilización interna y externa del sistema interestatal, aunque en el caso latinoamericano esto se trata de una evolución endógena más que la influencia de las doctrinas de no guerra y de enfoques de amenazas no convencionales de Estados Unidos.

En este sentido, las líneas que a continuación desarrollamos pretenden exponer, a través de dos ejemplos, la heterogeneidad militar de la región y los desplazamientos teóricos más significativos de las planificaciones militares y de política exterior, como aquella más preocupada de la defensa territorial, el control de las migraciones y el apoyo a la estabilización democrática e intervención humanitaria en el horizonte lejano (Chile); y el control de la narcoguerrilla y el crimen organizado (México).

1. Entre la tradición y la ayuda humanitaria: política exterior y el uso de la fuerza armada en Chile

Durante el período en que Ricardo Lagos gobierna Chile, la política exterior observa una continuidad con relación a la que se estaba llevando a cabo durante los anteriores gobiernos de la Concertación, es decir apostando fuertemente al multilateralismo (político y económico) y manteniendo una visión realista del sistema internacional, siendo el punto de diferencia más marcado los intentos de ejercer un tipo de liderazgo en la región por parte de Lagos, cuya base sería el éxito económico chileno. En efecto, mientras Aylwin y Frei Ruiz-Tagle evitaron ejercer cualquier tipo de liderazgo en la región, asumiendo que habían otros Estados más capacitados para ello, Lagos, de acuerdo a su estilo más personalista, llevó a cabo una política exterior un tanto diferente: dejando en el Ministerio de Relaciones Exteriores la preocupación de ampliar el número de Tratados de Libre Comercio con el resto del mundo y tomando él las riendas de la parte “política” de la política exterior, lo cual generó una distancia con sus antecesores y un aumento en las pretensiones de liderazgo regional que incluso lo llevó a entraparse en la discusión entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la decisión sobre Irak¹.

De esta forma, podríamos decir que durante la Administración Lagos hubo una especie de dos caminos paralelos y que en cierto sentido se manejaron por partes separadas a pesar del discurso inicial: por un lado la parte económica, a la cual la cancillería dedicó la mayoría de sus esfuerzos, cobrando gran relevancia la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, y por otro la política, que era manejada personalmente por Lagos².

1 Sobre el papel de Chile en la ONU y la actuación de Lagos, ver Muñoz (2005). Para leer una visión mucho más crítica de la actuación de Chile en ese episodio en particular y de la política exterior de Lagos en general, ver Rodríguez (2006).

2 En su primera cuenta al país, en mayo de 2000, Lagos planteó que como los países nacen a través de su realidad regional, lo lógico era incrementar los lazos económicos y políticos con el MERCOSUR, ya que así tomarían en consideración la opinión de estos países en las discusiones sobre las “nuevas normas” del orden económico internacional, lo cual

Esto se vio reflejado en los nombramientos de los dos ministros de relaciones exteriores que hubo durante este sexenio, donde una María Soledad Alvear, que fue nombrada ministra como premio por su importante aporte a la victoria electoral concertacionista (lo cual refleja, en cierta medida, la importancia de dicho cargo en el imaginario colectivo), se dedicó, de forma casi exclusiva, a llevar a cabo negociaciones para la firma de los dos más simbólicos tratados de libre comercio: con la Unión Europea y con Estados Unidos, además de allanar el camino para otros tratados importantes con Japón, India y China.

Lo simbólico de dichos tratados es el reconocimiento por parte de las economías desarrolladas de que el “modelo chileno” funciona y que los demás países de América Latina debieran adoptarlo, ya que sería la forma aceptada para terminar las constantes crisis político-económicas en que generalmente se ven envueltos los Estados de la región, indicando, además, que ese es el modelo que tanto a Estados Unidos como a la Unión Europea y Canadá les gusta.

En la otra orilla, la política, podríamos decir que la política exterior de Lagos partió con la misma sintonía de los gobiernos anteriores, esto es la defensa de la democracia, el multilateralismo y los derechos humanos, incluyendo, de forma tímida, los nuevos temas relacionados con la política exterior que Chile ha adoptado como tales un poco tardíamente, como la importancia del medio ambiente, las minorías y el género (Fermandois, 2005).

En estos puntos, la continuidad con el gobierno anterior es notable. En efecto, durante los dos primeros gobiernos de la Concertación el tema de los derechos humanos y la defensa de la democracia fueron tomados como parte de la estrategia de reinserción internacional, pero durante la Administración Lagos estos se convirtieron en los pilares que sostendrían el accionar de Chile en el exterior (Lagos, 2000a).

Como planteó en su primera cuenta al país (2000b), el ex mandatario, además de hacer mención a los principios permanentes que para él han sustentado la política exterior chilena, como el apego al derecho internacional, la intangibilidad de los

debió implicar un mayor acercamiento político y económico hacia la región y una obvia coordinación entre ambas áreas.

tratados suscritos, la solución pacífica de las controversias y el respeto a la autodeterminación de los pueblos, hizo hincapié en la consonancia entre el sistema de valores del que hablan las principales potencias occidentales y la política exterior que se realizaría durante su gobierno. Por ello, dijo que:

En los últimos años cabe agregar la adhesión irrestricta al orden mundial de los derechos humanos, y a los valores de la democracia, el desarrollo social, la equidad de género, el respeto a la diversidad étnica y cultural, la protección del medio ambiente, la apertura económica y el proceso científico y tecnológico (s.p.)

Esta es la forma en que el gobierno fijó la orientación del país y su política exterior. Sin embargo, Lagos fue mucho más allá que sus antecesores y asumió que dicha adhesión no sería gratis ni que debía quedar sólo en palabras, y planteó que debíamos estar “dispuestos a asumir responsabilidades en la construcción del orden mundial y regional” porque Chile “puede ser un actor relevante en este mundo que nace”, y para lograrlo:

“...nuestra política exterior y nuestra defensa deben orientarse hacia ese objetivo; Chile ha definido una forma de integrarse al mundo, estos dos elementos, la política externa y de defensa son las herramientas esenciales para la forma como lo haremos” (s.p.).

Esta mayor integración entre la política de defensa y la política exterior para lograr la inserción chilena en el mundo de los valores compartidos y de la solución pacífica de las controversias implicaba que las Fuerzas Armadas, “más que operar con hipótesis de conflicto, operan a partir de un país que quiere adentrarse en un mundo que se hace complejo y difícil para nosotros” (s.p.). En este sentido, Lagos asumió que:

“El desafío principal que nos obliga a plantear una política de defensa y de relaciones exteriores diferente a la que tuvimos en el siglo XX. Cuando hablo de una política en estas áreas para el siglo XXI, tiene que ver con el cambio fundamental que ha tenido la economía y la inserción de Chile en el mundo” (s.p.).

Se observa entonces que la coordinación entre las políticas exterior y de defensa es

necesaria toda vez que existe una relación directa entre la apertura de la economía y la estabilidad de los mercados, por lo que nuestro país debía asumir que los costos que debíamos pagar por la estabilidad internacional que beneficia nuestro modelo económico es el envío de soldados en misiones de paz bajo el alero de Naciones Unidas, aclarando en el mismo discurso al decir que Chile debía estar dispuesto a asumir mayores responsabilidades en la construcción del orden mundial y regional:

“Por ello, profundizaremos nuestra participación en las tareas de seguridad globales, a través de la presencia en las Misiones de Paz que bajo el alero de Naciones Unidas actúan en diferentes regiones” (s.p.).

Este compromiso inicial con el mantenimiento del orden y la paz internacional se fue reforzando con el paso del tiempo. En efecto, el 2001 Lagos planteó que debe “haber una cooperación internacional permanente, sin vacilaciones” (s.p.), lo cual reforzó Mario Fernández (2001:60), a la sazón Ministro de Defensa, cuando dijo que “la voluntad política de la autoridad política del Estado es incrementar paulatinamente nuestra participación en operaciones de paz”.

Es a partir de estas definiciones que se generan ciertas apuestas, y una que se evaluó fue la realización de operaciones de paz en conjunto con las fuerzas de Europa, aprovechando el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea que, de acuerdo a Bachelet (2002), determina un “marco político del cual la defensa no puede estar aparte”, además de aprovechar la modernización del material bélico de las fuerzas armadas, el que tiene un nivel lo suficientemente óptimo como para operar con las fuerzas de Estados Unidos o las europeas. Como planteó Jaime Ravinet (2005), Ministro de Defensa de la época, cuando al hablar de los F-16 dijo que:

“Estos aviones, al igual que el resto de los equipos de nuestras Fuerzas Armadas, están disponibles para custodiar el Canal de Panamá, ayudar a la paz en Haití o en cualquier país de América Latina o del mundo que esté convulsionado, al amparo de Naciones Unidas” (s.p.).

La máxima expresión de la participación chilena en operaciones de paz la constituyó el envío de fuerzas militares a Haití, lo que implicó poner a prueba el compromiso chileno con la paz mundial, la modernización del Ejército y el consenso interno respecto a la actuación de un contingente numeroso en este tipo de operaciones³.

Por otra parte, debemos decir que es lamentable que el compromiso del gobierno de Lagos con la paz internacional, cuestión loable, les lleve a hacer cosas un tanto discutibles como por ejemplo bautizar a los recién llegados F-16 como Peace Puma, cuando sabemos que los aviones comprados traen incorporadas las más modernas capacidades de destrucción física, lo que nos lleva a lo planteado por Schmitt (1991) en el año 32, cuando dice que “lo esencial en el concepto de armamento es que se trata de medios para producir la muerte física de personas” (p. 62), por lo tanto, bautizar un avión con modernas capacidades de destrucción como Peace Puma, es como cuando las fuerzas armadas de países “civilizados” dicen que sus acciones de ataque no son tales, sino que son de “autodefensa activa”, y las operaciones de guerra son de no guerra o bien son acciones humanitarias y de esta forma dan una justificación moral al acto de destruir.

No obstante, existe la percepción de que el compromiso chileno con las operaciones de paz bajo el alero de Naciones Unidas es beneficioso para el país, asumiendo como cierto el razonamiento siguiente: Chile basa su crecimiento económico en las exportaciones; el resto del mundo compra en la medida en que exista una cierta estabilidad política que permita los flujos del comercio internacional; luego, en la medida en que Chile aporta con la mantención de orden internacional, aumentan sus posibilidades de incrementar sus exportaciones.

Lo anterior es aceptado tanto por el poder político como por las Fuerzas Armadas. Como dijo el entonces Almirante Miguel Ángel Vergara (2003),

“la participación en el ámbito militar debería ser, a lo menos, proporcional a los beneficios que nos ofrece la conservación de la paz y la estabilidad global, lo que impone una coordinación más estrecha

3 Si bien es cierto la decisión fue cuestionada por el Congreso Nacional porque se anunció sin la aprobación de éste, el envío de tropas fue aceptado.

entre Defensa y Relaciones Exteriores que, en conjunto, deben evaluar riesgos y beneficios esperados” (s.p.).

Esto también tiene relación con la percepción de que las amenazas territoriales para Chile han disminuido de forma creciente a partir de la segunda mitad de la década de los noventa en adelante, no solamente en el ámbito vecinal sino que también en el regional, lo cual ha generado la idea de que para este siglo que comienza el uso de la fuerza, más que estar orientado a la defensa de los límites, está orientado a disminuir las amenazas globales o transnacionales (Thauby, 2002).

Otro punto importante de la política exterior de la Administración Lagos fue el alejamiento paulatino de América Latina, lo cual es observable si ponemos atención en los conflictos vecinales con Argentina, Bolivia y Perú, y los problemas con Brasil, México y Venezuela a nivel regional.

En efecto, si bien durante su administración Ricardo Lagos pudo materializar una gran cantidad de acuerdos económicos y encaminar otros, lo cierto es que su mandato estuvo marcado por los conflictos con Argentina y los reclamos por la participación del embajador chileno en las celebraciones de la guerra de las Malvinas por parte del Reino Unido, además del incumplimiento de los envíos de gas hacia Chile, lo que se unió a la política boliviana de “mar por gas” y que coincidió por los reclamos peruanos por la venta de armas de Chile a Ecuador durante la guerra del Cóndor y la redefinición de los límites marítimos en el norte, todo lo cual se conjugó el año 2004.

En este sentido y siguiendo las reflexiones de Rodríguez Elizondo (2006), mientras la política exterior extra regional estaba sembrada de victorias y Chile firmaba acuerdos económicos que enorgullecían al ciudadano medio, la política exterior regional era un fracaso, toda vez que las crisis del sexenio de Lagos dejaron a Chile aislado de gran parte de la región e incluso los reclamos bolivianos suscitaron la simpatía del ex presidente estadounidense Jimmy Carter, del ex Secretario General de la ONU Kofi Annan, además de los presidentes de Venezuela, Cuba, Brasil y México. En el caso de Venezuela, Chávez llegó a decir que le gustaría bañarse en una playa boliviana.

Efectivamente, podemos decir que los éxitos cosechados fuera de la región gracias a los tratados comerciales y a la imagen del país producto de lo que se conoció como el “modelo chileno” no se tradujeron en una política exterior exitosa en la región, ya que los logros comerciales que tuvieron su máxima expresión en la cumbre de la APEC del 2004 en Chile, se vieron empañados por las crisis vecinales y regionales que tuvo que resolver el segundo canciller de Lagos, Ignacio Walker, también demócratacristiano pero con un acercamiento a las relaciones exteriores desde la academia.

Esto se ve reflejado en el discurso de Walker al inaugurar el año académico 2005 de la Academia Diplomática, en el cual planteó que:

“La prioridad latinoamericana de nuestra política exterior se manifiesta de manera preferente en el ámbito vecinal, área con la cual se vincula su desarrollo” (p. 11).

Ahondó, además, en la voluntad y capacidad de Chile para profundizar las relaciones con los vecinos a través de la incorporación de nuevos temas a la agenda conjunta, reconociendo, de paso, los graves problemas vecinales del país, pero que eso no debía afectar los diferentes procesos de integración. En dicho discurso, Walker remarcó que:

“la disminución en los ritmos de avance o la aparición de momentos de inflexión en las relaciones con los vecinos, no deben afectar las bases efectivas de nuestros vínculos bilaterales. Los obstáculos que puedan aparecer deben enfrentarse a través de un diálogo que privilegie el esfuerzo común, la creatividad y la obtención de resultados mutuamente convenientes” (p. 12).

Bajo la idea de que había que mejorar las relaciones vecinales y regionales debido al peligroso aislamiento que estaba sufriendo el país, Lagos y Walker se encargaron de impulsar una agenda de diálogo y acercamiento regional que culminó con la victoria de José Miguel Insulza como candidato a la secretaría general de la OEA, pero que no significaba que Chile hubiese mejorado su situación, sino que la victoria fue vista más como una derrota estadounidense por la incapacidad de imponer a su candidato que una buena apreciación de nuestro país como el

representante ideal de la opinión latinoamericana, lo cual resultaba contraproducente debido a que el mismo Chile había sido “ungido” socio estratégico por el país del norte al ser premiado con un TLC.

Desde el punto de vista de los ex ministros de relaciones exteriores chilenos la opinión es crítica, en el sentido de que por firmar acuerdos de libre comercio con el resto del mundo Chile dejó de lado el entorno inmediato, lo cual es reprochable si el área de acción chileno se circunscribe a la región y dependemos de la estabilidad y las buenas relaciones con el conjunto de países latinoamericanos.

En resumen, hay una coincidencia en que la política exterior chilena, durante el sexenio de Lagos, estuvo marcada por la consecución de un TLC con la Unión Europea y un TLC con Estados Unidos que pasaron a ser una especie de “certificado de calidad” que dejaba claro que el llamado “modelo chileno” era efectivo, el camino a seguir por los demás países para salir del subdesarrollo y lograr la inserción en la economía mundial, lo cual, unido a la estabilidad política, ha llevado a algunos a plantear que Chile tiene un cierto “liderazgo conceptual” en la región y que debiera ejercerlo, punto que ha sido resaltado por el embajador estadounidense en Chile (Kelly, 2006), lo que es importante por el reconocimiento de la gran potencia.

Por otra parte, es durante el gobierno de Lagos cuando Chile toma la importante decisión de participar activamente en Operaciones de Paz. En efecto, hasta ese momento Chile sólo había enviado a contingentes poco numerosos en las diferentes misiones que se estaban llevando a cabo en distintas partes del mundo, pero cuando el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó la misión de imposición de la paz en Haití en el 2004 Chile envió el contingente más grande de su historia: 499 soldados, lo que implicó la materialización del discurso y una demostración de que a Chile sí le importa la región.

Podríamos decir que el área menos exitosa del gobierno de Lagos coincidió con los aplausos por los TLC, y que reflejaba la estrategia del gobierno: abrirse al mundo y alejarse de una región problemática, lo cual provocó que los conflictos vecinales del período fueran vistos con sorpresa, cuestión que impidió reaccionar de forma asertiva al virtual asedio vecinal.

Es la percepción de este asedio lo que nos conduce a seguir las reflexiones de

Meneses (1981, 1993 y 1998) y Leyton (2000), y afirmar que para Chile las principales amenazas o percepciones de ellas, aunque no las únicas, provienen de los Estados circundantes o bien desde una gran potencia, por la sencilla razón de que son los únicos que tienen la capacidad física de amenazar el territorio nacional, lo cual no quiere decir que en los momentos en que se escriben estas líneas lo quieran hacer, sino que simplemente ellos podrían realizarlo en algún momento determinado.

En efecto, por historia y situación geoestratégica, las principales amenazas potenciales provienen de los vecinos, y es con éstos con quienes se han tenido guerras o bien tensiones fronterizas que casi han provocado conflictos armados y que hacen suponer que en la región hay una coexistencia de la cooperación y el conflicto, situación que se expuso en las dos versiones de los libros de la defensa nacional (1997 y 2003).

En definitiva, las amenazas percibidas por Chile en las que actúan las fuerzas armadas son de carácter estatal y convencional, provienen del entorno inmediato y son éstas las que orientan el proceso de modernización de la estructura de la fuerza y la adquisición de material bélico cuyo objetivo es incrementar la capacidad disuasiva, entendida ésta como un efecto psicológico que se genera sobre el que se quiere disuadir bajo una simple premisa: en caso de ser atacado, la respuesta armada será de tal envergadura que el eventual agresor preferirá solucionar cualquier conflicto a través de medios pacíficos. Esto quiere decir que la disuasión se apoya en la sensatez o racionalidad de la contraparte (García Covarrubias, 2001).

A pesar del discurso analizado antes, en un segundo plano y subsidiariamente las fuerzas armadas concurren al apoyo de la política exterior, como ya observamos, mediante la cooperación en Operaciones de Paz bajo el paraguas de Naciones Unidas, a través del impulso de las Medidas de Confianza Mutua con Argentina y Perú y ahondando la cooperación con sus pares brasileños.

2. Un caso no convencional: las Fuerzas Armadas mexicanas

Lo primero que debemos tener en cuenta cuando hablamos de las fuerzas armadas mexicanas es su peculiar organización, ya que no se cuenta con un ministerio

del ramo sino que su orgánica contempla dos secretarías diferentes, a saber, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), creada en 1937 y tiene a su cargo al Ejército y la Fuerza Aérea, lo que la convierte en la secretaría de Estado más importante en términos militares, y la Secretaría de Marina Armada de México (SEMAR), creada en 1940 y que tiene a su cargo la Armada. Esta situación produce que existan dos secretarías de Estado que se preocupan de la defensa nacional mexicana de forma casi autónoma entre ambas, lo que se refuerza por la inexistencia de un Estado Mayor Conjunto (Resdal, 2007).

Por su parte, Resdal indica que la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea establece que el Secretario de Defensa debe ser un general de división en actividad. Es decir, para que un civil pueda ocupar el cargo de Secretario de Defensa se debe modificar la ley. Similar cosa ocurre en la SEMAR, ya que el “Secretario de Marina es a la vez el comandante de máxima jerarquía, de cuatro estrellas, en la armada” (p. 229). Sin embargo, la diferencia aquí es que no existe impedimento alguno para que el Secretario de Marina sea un almirante en retiro, pero la tradición mexicana indica que debiera ser un almirante en servicio activo.

Finalmente, Resdal señala que hay una suerte de tercera fuerza armada, que estaría formada por el Estado Mayor Presidencial, que sería el tercero en importancia luego del Secretario de Defensa y el Secretario de Marina, y su jefe es nombrado directamente por el Presidente y tradicionalmente ostenta el grado de general de dos estrellas. La misión de este Estado Mayor Presidencial es velar por la seguridad del Presidente.

Con relación a las misiones, la Ley establece que el Ejército mexicano tiene por misión “defender la integridad, la independencia y la soberanía nacional; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas” (p. 226).

En cuanto a la Armada, vemos que ésta tiene por misión “emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país” (p. 226).

Por último, la Fuerza Aérea tiene como misión “defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas” (p. 226).

Como vemos, la misión del Ejército y la Fuerza Aérea son iguales. Esto se explica porque a pesar de que tienen un Comandante en Jefe y su propio Estado Mayor, éstos están subordinados al Secretario de Defensa que, como ya dijimos, es miembro del Ejército, lo que impide que la Fuerza Aérea tenga real independencia. Además,

“su Doctrina de guerra se subordina a la del Ejército de Tierra, en armonía con la doctrina de defensa, que señala que México no tiene enemigos externos militares, por lo que no se necesitaría una fuerza aérea autónoma-disuasiva. Así, la [misión] Fuerza Aérea es de apoyo a las misiones del Ejército de Tierra” (p. 230).

Como se puede observar, las misiones de las fuerzas armadas mexicanas se enmarcan en aquellas funciones agrupadas en lo tradicional o convencional, es decir, la defensa de la integridad territorial.

Es en el transcurso de la década del noventa en que las fuerzas mexicanas han comenzado a involucrarse paulatinamente en los temas propios de la seguridad interior, bajo la premisa de que si no se es capaz de mantener el orden y el monopolio legítimo de la fuerza, el desarrollo nacional difícilmente se alcanzaría, que es una de las funciones que contempla el ordenamiento jurídico mexicano al establecer, como expone Moloeznik (2001:99), que las fuerzas armadas deben “cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano y en la preservación de sus instituciones democráticas (vg. lucha contrainsurgente)”.

Por otra parte, las fuerzas armadas han tenido que asumir nuevas misiones en la seguridad interior debido a una serie de factores, como el crecimiento de la tasa de la criminalidad desde principios de los 90, el incremento del narcotráfico y

la existencia de grupos guerrilleros con alto poder de fuego⁴. A esto se suma la poca preparación de las fuerzas policiales (casi la mitad de los funcionarios no ha terminado la primaria), su ineficiencia y sus altos niveles de corrupción que han llevado a la ciudadanía mexicana a perder la confianza en las instituciones policiales y administrativas. Moloeznik (2001:101) añade a esto que dentro de las percepciones de corrupción de la ciudadanía lideran la lista las “policías judiciales, seguidas por la policía judicial federal y en tercer orden las policías preventivas”. El siguiente cuadro refleja la percepción ciudadana entre el Ejército y otras instituciones mexicanas.

Cuadro 1
Opinión de Instituciones

Dígame si Ud. tiene una muy buena, buena, mala o muy mala opinión de:

Instituciones ⁵	Muy buena	Ni buena, ni mala	Mala, Muy mala
Iglesia	64	21	12
IFE	61	26	9
Ejército	60	26	7
CNDH	50	27	15
IMSS	33	27	36
PGR	33	32	27
SCJN	33	32	23
Cámara de Diputados	19	28	43

Fuente: Moloeznik, 2005.

4 Moloeznik plantea que para el año 1993 la tasa de criminalidad había aumentado en un 6%. Así mismo, el narcotráfico fue incorporado en la lista de las amenazas a la seguridad, mientras que los grupos insurgentes, según un diagnóstico de la SEDENA de 1999, sumaban 15, por lo que varios gobiernos federales se vieron en la necesidad de recurrir al SEDENA y SEMAR.

5 IFE: Instituto Federal Electoral; CNDH: Comisión Nacional de Derechos Humano; IMSS: Instituto Mexicano de Seguro Social; PGR: Procuraduría General de la República; SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es por esto que las fuerzas armadas mexicanas cuentan con una mayor legitimidad que las policías para cooperar fuertemente en mantenimiento de la seguridad nacional, lo cual no sólo se aprecia desde la legitimidad, sino que también Molozenik (2001) lo ve desde la legalidad, ya que el “Artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública integra a los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina en la instancia superior de coordinación del Sistema, el Consejo Nacional de Seguridad Pública” (p. 101).

En este sentido, podemos decir que poco a poco, y a partir de los años 90, las fuerzas armadas mexicanas han tenido que asumir tareas propias de seguridad interna como parte de la estrategia de desarrollo y mantención como Estado Nación, sin que sus instituciones se vean desgastadas por su ineficiencia en controlar la seguridad nacional, lo cual han realizado, principalmente, en el control del narcotráfico, la contrainsurgencia (desde el alzamiento chiapaneco de 1994) y en la seguridad pública en 1996 (Benítez Manaut, 1998).

Y lejos de limitar este tipo de tareas el gobierno de Felipe Calderón las ha aumentado al crear una fuerza de elite del Ejército que se dedicará a dar “apoyo a las autoridades civiles en el combate a la delincuencia organizada” (Calderón, 2007), lo que ha motivado al grupo de los Zetas a reclutar a miembros de las fuerzas armadas para combatir contra el Estado ofreciendo un muy buen sueldo a cambio de sus servicios.

Con relación a las actividades de apoyo a la política exterior por parte de las fuerzas armadas mexicanas, éstas han participado en nuevas actividades pero no a través del envío de fuerzas militares en operaciones de paz ni en coaliciones militares de ningún tipo, sino que aquí destacan la participación en operaciones de tipo humanitario ante desastres naturales ocurridos en Centroamérica y Estados Unidos, destacando la ayuda a las comunidades del Golfo de México luego del paso del huracán Katrina y el envío de efectivos y materiales a la zona afectada por el maremoto en Indonesia, o bien en las diferentes situaciones en que la naturaleza se manifiesta. La ayuda humanitaria de las fuerzas mexicanas en el exterior la vemos en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Operaciones de ayuda humanitaria de la SEDENA fuera del territorio mexicano
(1996-2005)

Año	País	Contingencia
1996	Ecuador Costa Rica y Nicaragua Cuba	Sismo Huracán César Huracán Lili
1998	Bolivia República Dominicana Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua	Sismo Huracán George Huracán Match
1999	Colombia Venezuela	Sismo Deslaves
2000	Guatemala	Incendios Forestales
2001	El Salvador Belice Honduras	Sismos Huracán Iris Huracán Michelle
2003	Irán	Sismo
2004	Haití República Dominicana Haití Jamaica	Operación de Evacuación de Mexicanos Lluvias e inundaciones Inundaciones Huracán Iván
2005	Indonesia Panamá Estados Unidos El Salvador	Maremoto Lluvias e inundaciones Huracán Katrina Huracán Stan

Fuente: FLACSO-Chile, 2006.

Las nuevas misiones que las fuerzas armadas han tenido que asumir han generado un proceso de modernización y reestructuración de la fuerza, lo que ha implicado un redespiegue y nuevas adquisiciones de armas.

En este sentido, Fox (2001:531) planteó que la planificación de las fuerzas armadas está orientada a mejorar la capacidad de respuesta en las tareas de carácter nacional, para lo cual se comenzó en el año 2000 un reajuste del dispositivo estratégico a través de la redefinición geográfica de los mandos y de la creación de nuevos organismos, con objeto de atender las funciones encomendadas, actuar con oportunidad ante emergencias generadas por desastres naturales y desarrollar acciones de amplio espectro en contra del narcotráfico.

En el caso específico de la Armada:

“Se reestructuró la división territorial naval, a través de la reactivación de la Fuerza Naval del Pacífico, con sede en Manzanillo, Colima, y la Fuerza Naval del Golfo, con sede en Tuxpan, Veracruz. A esta reestructuración también contribuyeron la creación de cuatro flotillas de vigilancia oceánica en Tampico, Ensenada, Coatzacoalcos y Lázaro Cárdenas, el grupo de apoyo de unidades a flote en Coatzacoalcos, Veracruz; el Centro de Instrucción Naval Operativa para la Fuerza Naval del Pacífico (CINOP), con sede en el Puerto de Manzanillo, Colima, y el Subsector Naval de Frontera, con sede en Tabasco” (p. 531).

El caso de la SEDENA es similar para el período presidencial de Fox, durante el cual se adquirieron nuevos sistemas de armas y construyeron nuevas bases para el Ejército para mejorar los medios para la vigilancia del territorio, por ejemplo, mediante la compra de aviones Embraer EMB-145 con sensores de alta tecnología, se equiparon aviones C-26, se repararon radares tácticos, se adquirieron más de 200 vehículos Humvee, se repotenciaron vehículos blindados y se mejoraron los sistemas de vigilancia aérea, todo lo cual tiene relación con las necesidades de la seguridad nacional mexicana. En este sentido, lo que más destaca es la ocupación del territorio por parte de las fuerzas armadas, lo que implica la vigilancia de los aeropuertos ilegales por donde circulan las drogas, así como también se prioriza la lucha contra los grupos guerrilleros.

Conclusiones

Los casos presentados muestran parte de la heterogeneidad militar de la región y el tránsito conceptual en la utilización del instrumento armado desde lo más convencional de la defensa territorial al apoyo en la política exterior, hasta, como lo demuestra el caso mexicano, las tareas de seguridad y orden interno.

Son precisamente estas modificaciones las que han generado la ampliación del concepto de seguridad y reavivado la discusión en torno a qué considerar seguridad y qué no para evitar la securitización de la agenda. Por otra parte, los casos chileno y mexicano evidencian que existe, en alguna medida, modificaciones en el uso del instrumento armado producto de las transformaciones en el sistema internacional, que ha generado un mayor involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades fuera de las fronteras en apoyo de la política exterior, actuando bajo el alero de organismos internacionales, o bien participando en actividades de seguridad interior cuando las fuerzas policiales son sobrepasadas por grupos armados internos.

Queremos destacar que si bien las Fuerzas Armadas chilenas contemplan la proyección de la fuerza bajo la forma de la participación en operaciones de paz para apoyar la política exterior, ésta es embrionaria, y aún le queda un largo camino de discusión, debate e institucionalización.

Finalmente, creemos que desde hace un tiempo se han abierto otros temas de interés para investigar, como el papel que podrían jugar las fuerzas armadas latinoamericanas en los países que caigan en crisis política y social, para los cuales el Consejo de Seguridad determine una misión de imposición de la paz como podría ser, eventualmente, en el caso de Bolivia, o bien la institucionalización de la relación entre la política exterior y la política de defensa de los países latinoamericanos.

Referencias bibliográficas

- Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina y Ser en el 2000. Buenos Aires, 2007.
- Benítez Manaut, Raúl. “México y el sistema interamericano: de la Segunda Guerra Mundial al final de Siglo. Cambios, desafíos y oportunidades”. En *Medio Siglo del TIAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe*. Paz y Seguridad en las Américas, FLACSO-Chile, CLADE, 1998.
- Benítez Manaut, Raúl. “México-Estados Unidos: los consensos y las tensiones de una difícil e inevitable relación de seguridad. Mitos y realidades después del 11 de septiembre”. En Fuentes, Claudio (editor): *Bajo la Mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/09/2001*. FLACSO-Chile, 2004.
- Benítez Manaut, Raúl y Sánchez, Georgina. “Avances y Límites de la Participación de México en la Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI”. En Rosas, María Cristina (coordinadora) *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*, Universidad Autónoma de México, Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, 2003.
- Garay, Cristián. *La Camaleónica Naturaleza del Conflicto Posmoderno*. Biblioteca del Oficial, Chile, 2004.
- García Covarrubias, Jaime. “La disuasión convencional”. En *Military Review*, abril-mayo 2001.
- González, Guadalupe. “Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia”. En Herrera-Lasso, Luis (coordinador): *México ante el Mundo: tiempo de definiciones*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- González, Luz. “La política exterior de México. Entre la tradición y los imperativos de la dinámica actual”. En Consani, Norberto, Sepúlveda, Alberto y Zeraoui, Zidane (compiladores): *Transitando los Inicios del Siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina 2007.
- Fernandois, Joaquín. *Mundo y Fin de Mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*. Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, 2005.

- Fernández, Jorge y Ronquillo, Víctor. *De los Maras a los Zetas. Los secretos del narcotráfico, de Colombia a Chicago*. Editorial Grijalbo, México. 2006.
- Fernández, Mario. “La Agenda de la Defensa”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 16 N°1, 2001.
- FLACSO-Chile. *Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe 2006. Informe Nacional México*. Chile: FLACSO-Chile, 2006.
- Kaplan, Robert. *El Retorno de la Antigüedad. La política de los guerreros*. Ediciones B, España 2002.
- Kelly, Craig. *Socios en la Paz y la Seguridad: Las Relaciones entre Estados Unidos y Chile*. Chile: palabras del embajador ante la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). 2006, 8 de noviembre. Recuperado el 16 de agosto de 2007, de <http://santiago.usembassy.gov/OpenNews/asp/pagNoticia.asp?accion=imprimir&argInstanciald=1&argNoticiald=3001>.
- Lagos, Ricardo. *Palabras del Presidente de la República en Reunión con el Cuerpo Diplomático*. 29 de marzo de 2000 (2000a).
- Lagos, Ricardo. *Discurso 21 de mayo de 2000* (2000b).
- Leyton, Cristián. “Factor de amenaza y ejes de la percepción de amenaza chilena. ¿Qué política de defensa para Chile?” *Estudios Internacionales*, N° 130. 2000.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002*. Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, Santiago 2003.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile (1997)*. Ministerio de la Defensa Nacional de Chile, Santiago, 1998.
- Meneses, Emilio. Estructura geopolítica de Chile. *Revista de Ciencia Política*, Volumen 3 1981.
- Meneses, Emilio. Percepciones de amenazas militares y agenda para la política de defensa. En Johnson, Rigoberto y Varas Fernández, Augusto (editores). *Percepciones de Amenaza y Políticas de Defensa en América Latina*. FLACSO-CEEA. Santiago, 1993.
- Meneses, Emilio. “La Disuasión aérea chilena: Implicancias Político-estratégicas”. En *Revista Ciencia Política*, volumen XIX N° 2, 1998.
- Moloeznik, Marcos Pablo. “Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia”.

En *Security and Defense Studies Review*, Volumen 1, 2001. Rescatado el 8 de mayo de 2007, de www.3.ndu.edu/chds/journal/pdf/moloeznik.pdf.

Moloeznik, Marcos Pablo. "La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas". En *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19 N°1, 2005.

Muñoz, Heraldo. *Una Guerra Solitaria. La historia secreta de EE.UU. en Irak, la polémica en la ONU y el papel de Chile*. Editorial Random House Mondadori, Santiago 2005.

Ortiz, Miguel. "La idea de amenaza en los responsables gubernamentales de Chile 1990-2005". *Revista Política y Estrategia*, N°104, 2006.

Ravinet, Jaime. El primero de los diez cazabombarderos chilenos fue presentado ayer en sociedad. *El Mercurio* (s.p.). 2005.

Sotomayor, Arturo. "La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas". *Revista de Ciencia Política*, Volumen 27, N° 2, 2007.

Thauby, Fernando. "Conflicto, crisis y cambios estratégicos". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 17 N° 1 y 2, 2002.

Vergara, Miguel Ángel. "Desarrollo y poder naval". *El Mercurio* (s.p.). 2003.

"México: Fuerza de elite del Ejército luchará contra la delincuencia organizada". *El Mercurio*, 11 de mayo de 2007, p. A7.

"Narcos mexicanos ponen carteles para reclutar a militares". *El Mercurio*, 18 de abril de 2008, p. A6.

"Bachelet busca diálogo estratégico con la UE". *El Mercurio* (s.p.), 2002.

Recibido el 28 de enero de 2008.

Aprobado el 01 de abril de 2008.