

# Ejército: aspectos formales y problemas políticos

J. GERARDO PALOMO GONZÁLEZ

Profesor-investigador de la Universidad Iberoamericana Puebla,  
Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades.

## Introducción

En los últimos años hemos asistido a un intenso debate en torno a la irrupción de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad pública, es decir, en el terreno de la política interna del país. El hecho de que se haya tenido que recurrir al ejército para enfrentar el grave problema representado por la delincuencia organizada en su variante narcotráfico se debe, en primer lugar, al serio deterioro en que se encuentran los cuerpos policiacos del país como resultado de la corrupción inducida por los cárteles de la droga en los diferentes niveles de gobierno y, enseguida, a la falta de voluntad política con respecto a los programas de profesionalización y de actualización de estos cuerpos y su actuación en los hechos, pues es a ellos a los que corresponde garantizar la seguridad pública. Las instituciones encargadas de la procuración de justicia no sabrían considerarse ajenas a estas mismas circunstancias.

Cabe subrayar, entonces, que dicha irrupción ocurre en un contexto en el que las funciones de seguridad, centrales para cualquier Estado, se encuentran en crisis, y lo mismo puede decirse de otras funciones públicas como la educación o el sistema de salud. Las consecuencias no se han dejado esperar: la violencia se recrudece y alcanza los niveles que todos conocemos, 28 mil muertos en lo que va del sexenio, aunada a la aparición de bandas armadas en todo el territorio nacional; no se perciben resultados significativos con respecto a la eliminación del problema y tampoco se advierte desde el gobierno una reorientación de su toma de

decisiones para enfrentar las *causas* que nos han llevado a esta situación.

Por lo que conviene centrar esta problemática en el contexto más amplio de las relaciones entre ejército y sociedad, y con ello aportar algunos elementos de análisis precisando, en primer lugar, que la función del ejército es ante todo una *función pública* y por ello su desarrollo y activación debe estar bajo el estricto control de los mecanismos constitucionales y legislativos que señalen nuestra forma de gobierno; y, en segundo lugar,

que el objetivo central de dicha función es la *defensa* del país. Un tema con respecto al cual la nación, la sociedad políticamente organizada, tiene y tendrá siempre una palabra que decir. De tal manera que más acá de los anacronismos y la deriva a la que nos han conducido los desplantes del grupo en el gobierno ordenando al ejército asumir funciones que no le corresponden, se encuentra una sociedad cuyo mandato

es el que funda tanto al Estado como las funciones que tiene por encomienda desarrollar. Este señalamiento tiene por objeto explicitar las bases que hacen ciertamente de la figura presidencial el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y el sentido en el que debe estar orientada toda toma de decisión con respecto a la función pública de estas últimas: el interés de la nación. Lo cual nos indica que las Fuerzas Armadas están efectivamente en estricta relación de subordinación con respecto al presidente en turno pero sólo en la medida en que este último representa efectivamente a la nación. Una sencilla referencia que tiende a perderse de vista y que no está de más mencionarla cuantas veces sea necesario.



## Ejército y sociedad

Tradicionalmente asociamos a las Fuerzas Armadas con la guerra y todo lo referente a ella. Ya sea con las cuestiones de táctica y estrategia, con las implicaciones tecnológicas del armamento o con los valores vinculados al ejercicio de las armas entre otros temas. Pero también se debe puntualizar que los ejércitos cumplen una función política al realizar las acciones bélicas, es decir, al desarrollar lo que se ha designado como *violencia organizada*; siendo bajo esta última fórmula que se indica una función de Estado en el mundo moderno.

La especificidad del aparato militar consiste efectivamente en el ejercicio de la violencia organizada, pero la definición misma de la guerra, tal como la propone Quincy Wright, uno de los principales estudiosos del tema, nos muestra que se trata de “[...] un conflicto entre grupos políticos, especialmente entre Estados soberanos, conducido por importantes contingentes de Fuerzas Armadas durante un periodo de tiempo considerable”. De tal manera que la realización de la guerra supone no sólo a las Fuerzas Armadas sino también una entidad política en función de la cual aquélla se lleva a cabo. En el caso de la ya clásica definición de Clausewitz también encontramos el referente político y con un mayor peso, cuando señala que la guerra “no es solamente un acto político, sino un verdadero instrumento político, una conducción de las relaciones políticas, una realización de estas últimas por otros medios”.<sup>1</sup>

Pero esta puntualización no implica que bajo cualquier circunstancia el recurso a los medios de fuerza sea legal y legítima por el sólo hecho de cumplir una determinada función política. De tal manera que al abordar el análisis de un conflicto bélico siempre nos enfrentamos a la siguiente contradicción: el hecho de que el recurso a la violencia organizada puede estar basado en una decisión legal en términos de la lógica jurídica del Estado que la toma, y considerada legítima en función de sus intereses, tanto internos como externos. Pero no así desde el punto de vista del Estado que se ve afectado por las medidas de fuerza tomadas por su adversario.

Es por ello que en el ámbito internacional la Organización de las Naciones Unidas (ONU), siendo una de sus principales funciones “mantener la paz y la seguridad internacionales” (cap. 1, art. 1, fracción 1 de la Carta de las Naciones Unidas), propone como principio de convivencia pacífica la aceptación por parte de los Estados miembro el no “recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado” (cap. 1, art 2, fracción 4); y aunque este principio no elimina los conflictos armados, sí es un excelente punto de referencia al momento de analizar la toma de decisiones de las partes en conflicto. En particular cuando se trata de tipificar a la parte agresora.

La organización militar, siguiendo la opinión de Kurt Lang y de S. P. Huntington, también tiene como característica formal el hecho de ser una institución permanente y estar dirigida por militares profesionales cuyas funciones están definidas, fundamentalmente, con respecto a la *defensa* externa de un determinado Estado-nación y, bajo ciertas circunstancias, a la preservación de su orden interno. Lo cual nos permite advertir que al hablar de Fuerzas Armadas estamos ante una categoría social que “[...] entraña la aceptación de la violencia organizada como medio legítimo para alcanzar determinados objetivos”,<sup>2</sup> en algunos casos claramente diferenciados en su carácter militar y, en otros, yuxtapuestos (Clausewitz).

La existencia del ejército como institución permanente obedece entonces a un consenso social y, como ya lo señalamos, es el instrumento de una *función pública* de primera importancia cuya realización se desprende del mandato que funda la existencia misma del Estado. Es claro, asimismo, que cuando el ejército ha tenido que ocuparse de manera constante del orden interno, su influencia ha sido más determinante en el ámbito de la política interna, sobre todo en “las nuevas naciones que no han establecido firmemente las instituciones civiles necesarias, ni un sentido... de identidad nacional”. La formación de las Fuerzas Armadas como institución permanente está estrechamente articulada tanto con la sociedad y el sistema político por ser un mandato



soberano el que prescribe su instauración, como por el hecho de que tanto recursos financieros como humanos y tecnológicos serán proporcionados por la sociedad en su conjunto para integrar dicha organización y proceder enseguida a la realización de los objetivos militares que se le asignen.<sup>3</sup>

En su conjunto, las observaciones anteriores configuran un contexto en el que se puede visualizar una estructura de relaciones entre ejército y sociedad a la que se ha convenido en designar como el complejo de *relaciones civil-militares*.<sup>4</sup>

Diversos autores asumen igualmente una correlación entre el carácter institucionalizado del sistema político y la existencia de un *ejército profesional* y moderno; proponen asimismo que la profesionalización de las Fuerzas Armadas es la condición, en particular según Huntington, de la cual depende la estabilidad del sistema político, es decir, el que las Fuerzas Armadas se mantengan en una relación de subordinación con respecto al gobierno (o “poder civil”).<sup>5</sup>

La definición de lo que en la actualidad se entiende por militar profesional es importante para nuestro propósito pues nos plantea también, en términos históricos, lo que sería uno de los puntos de partida del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, al cual se le ubica, en general, en las primeras décadas del siglo XIX. El militar profesional es un oficial cuya carrera se desarrolla de manera permanente en el ejército; en él adquiere la cualificación para “dirigir la organización militar en tiempo de paz” y las “operaciones de guerra” en su momento, además de desarrollar un *espíritu de cuerpo* a partir de un conjunto de valores específico. Así, el profesional de la milicia está permanentemente integrado a dicho ámbito y recibe una educación y una capacitación especializada para el desempeño eficaz de sus funciones.<sup>6</sup>

Este conjunto de observaciones sobre la competencia profesional del militar de carrera es particularmente significativo como punto de referencia para ubicar la ruptura histórica con respecto a la organización moderna de las Fuerzas Armadas. Esto es así si se toma en cuenta que prácticamente hasta finales del siglo XVIII y principios del XIX, el nombramiento de los oficiales obedecía a su esta-

tus social; la oficialidad estaba integrada esencialmente por aristócratas que no habían recibido, por lo general, una formación profesionalizada en la carrera de las armas, aparte de que esto último no era considerado como requisito para ocupar tales puestos.<sup>7</sup>

Huntington considera que durante el siglo XIX la preponderancia de la nobleza empezó a desarticularse: “los papeles de liderazgo político (políticos o militares) comenzaron a diferenciarse... [y] los oficiales del ejército se profesionalizaron.” La oficialidad dejó de ser un privilegio de la aristocracia al permitirse que cualquier individuo (en teoría) pudiese iniciar la carrera de las armas desde los grupos inferiores, recibiendo en ella una educación especializada. La tropa siguió incluyendo soldados permanentes reclutados para periodos largos pero también aparecieron los grandes contingentes integrados por *ciudadanos* cuyo enrolamiento se efectuaba por conscripción. Es decir, por medio de la inscripción obligatoria en el ejército una vez alcanzada la edad requerida para ello.<sup>8</sup>

De esta manera, según Huntington, la característica de las relaciones civil-militares en el contexto de las sociedades modernas estaría dada por la formación de un “cuerpo de oficiales autónomo y profesionalizado. La aparición de [tales cuerpos] es el factor clave del proceso de modernización.”<sup>9</sup>

Un aspecto central de este proceso de modernización es también la separación del mando político del militar. Lo que también nos indica, implícitamente, que la profesionalización en cuestión no ocurre en situaciones en las que la dirección militar se yuxtapone a la dirección del gobierno civil; o bien, que mientras los militares mantengan una cuota de poder significativa para mantener el orden interno y la continuidad de un determinado gobierno, la modernización del instituto castrense se verá frenada. Y no debe perderse de vista que “los jefes militares de todas las épocas han considerado a sus ejércitos como propiedad privada”, utilizándolos para el logro de sus intereses materiales y para extender su poderío.<sup>10</sup>

La separación entre ambas formas de mando presupone la instauración del Estado y, como corolario, la que se refiere a las instituciones encarga-



das de desarrollar el espectro de funciones que integran la administración pública de todo gobierno: hacienda, educación, relaciones exteriores, justicia o salud, en cuyo contexto aparecen las encargadas de la defensa.

En el caso de la función militar, ésta comprende todo lo relacionado con la organización de las diferentes instancias burocráticas que integran la *secretaría* respectiva, las modalidades de definición del presupuesto militar, la administración de este último o la forma de la organización militar propiamente dicha, es decir, del ejército: su volumen y modalidades de reclutamiento, la formación de la oficialidad, la política con respecto a las diferentes armas, la integración de cuerpos de ejército, sus armas y la coordinación de las mismas, sus divisiones, la cobertura del territorio nacional, etcétera.

Asimismo, se podría mencionar como otra característica del proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, la consolidación de un gobierno legítimo y estable en tanto condición para alcanzar la plena subordinación del ejército en términos modernos. En este caso se trata de un gobierno cuya legitimidad es el resultado de una trayectoria gubernamental que ha desarrollado positivamente al conjunto de las funciones de Estado. De otra manera lo que se propicia es la inestabilidad sociopolítica ante la repartición de la administración pública entre grupos de poder que pueden llegar a dotarse de sus respectivas bandas armadas.

Más allá del énfasis que se conceda a éste u otro aspecto del proceso de modernización o a su función con respecto a la relación de subordinación del ejército frente al poder civil, el caso es que la organización militar resultante del proceso histórico señalado y actualizada a partir de las medidas de reforma que haya experimentado a lo largo de su trayectoria, estamos ante un ejército profesional diseñado para enfrentarse a otro ejército con características equivalentes. Esto es, en una situación de conflicto en la que a ambos ejércitos se les atribuye el ejercicio de la violencia organizada y en la que la definición de los objetivos militares está sujeta a una controversia específica.

Mientras que la respuesta a la violencia desatada por las bandas armadas del narcotráfico no habría

de reducirse a objetivos de carácter meramente militar. El problema se presenta desde el momento en que al ejército se le asigna una función armada ajena a la defensa del país frente a otro ejército, y en el ámbito de su política interna. La decisión en sí misma es ya la expresión de una crisis política y también lo es la situación así creada. Sin perder de vista que en el mundo contemporáneo marcado por la globalización, las Fuerzas Armadas se enfrentan a nuevas amenazas y a nuevas formas de conflicto como lo señala con pertinencia Mary Kaldor. O bien, si como lo afirma Manuel Castells, "las redes terroristas globales y locales, sean fundamentalistas o de narcotraficantes, son efectivamente una amenaza real a la paz y a la seguridad de las personas en todo el mundo", y podemos ver en ellas "la principal forma de confrontación violenta que caracteriza a nuestro tipo de sociedad".<sup>11</sup> Estas observaciones no quieren decir que la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de política interna se tenga que dar de manera indiscriminada según lo considere el gobierno en turno, sino el

hecho de que los gobiernos deben estar preparados para enfrentar el nuevo tipo de riesgos y amenazas que resultan de un mundo cada vez más globalizado. Un ejemplo de esto último estaría dado por la participación del ejército en aquellas situaciones de desastre provocadas por fenómenos naturales inesperados, asociados al cambio climático, cada vez más violentos y para los cuales no se establecieron medidas preventivas.

Casos en los cuales, efectivamente, se espera la participación del ejército dada su capacidad de organización, conocimiento del terreno y operación en condiciones adversas. Pero esto es distinto al hecho de asumir la militarización, *tout court*, de la atención a la población en caso de desastres.

Tal como se presenta el desarrollo del narcotráfico en nuestro país, e igual en otras latitudes, su desarrollo no se sabría explicar sin asumir que ha recibido una cobertura de carácter político que es la que le ha permitido desarrollarse en el nivel que todos podemos advertir. Esta cobertura puede considerarse como un resultado del nivel de corrupción del que es capaz esta tendencia de la delincuencia organizada hoy en día. A lo cual hay que



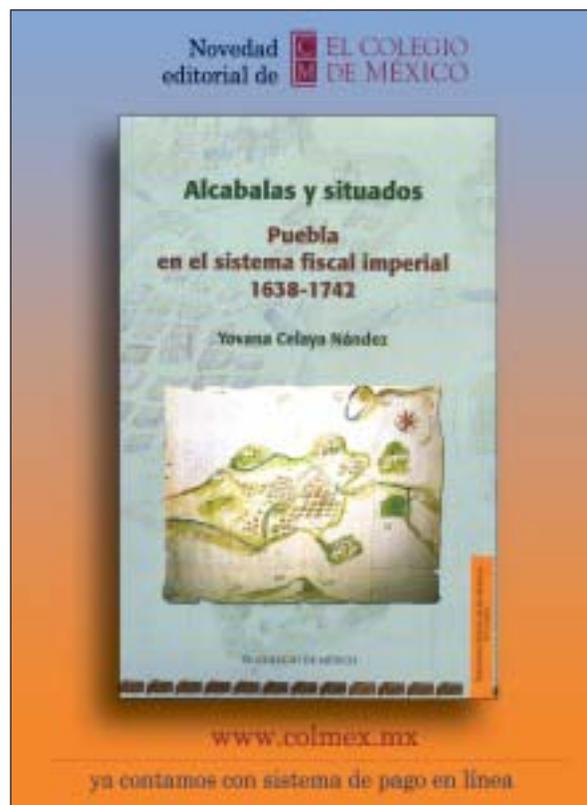
agregar la fortísima penetración del dinero del narcotráfico en las economías regionales. Lo cual nos indica con claridad que se incurre en un grave error al reducir el narcotráfico a un objetivo de carácter militar. Pues en primer lugar, de acuerdo con lo que acabamos de exponer, enfrentar los dos aspectos anteriores no forma parte de las funciones del ejército y, en segundo lugar, por el hecho de que se tiene forzosamente que tomar en cuenta la atención de tres factores más. El más inmediato y de primerísima importancia es el representado por 1) los grupos de poder económico que lavan el dinero del narcotráfico; 2) los grupos de poder político que brindan cobertura y se benefician, además, de esta última actividad y 3) el factor más amplio que está dado por las condiciones económico-políticas que propician el desarrollo de dicho fenómeno, tales como el abandono del campo, entre otros puntos que se pueden mencionar; y resulta que atender la solución de estas tres problemáticas tampoco es función del ejército. Por lo que al reducir el combate al narcotráfico a un objetivo de carácter militar, lo único que se hace, como diría Joan Clos, es enfrentar a “los actores [inmediatos, los cárteles] y no a las causas de los hechos”.<sup>12</sup>

Una situación de este orden nos indica asimismo, dicho sea de paso, que hoy la fuerza del narcotráfico no estribaría únicamente en la disposición de grandes flujos de dinero susceptibles de corromper instituciones y lograr altos niveles de penetración de las economías regionales, sino que su fuerza también tendría como componente toda la información que maneja sobre los dos primeros factores señalados. Lo que también nos proporciona elementos para ponderar la talla de los costos políticos que implicaría enfrentar tales factores. Una tarea que requiere, sin duda alguna, de estadistas consumados.

En síntesis, estamos en una situación de crisis por el hecho de que, por un lado, se recurre a las Fuerzas Armadas para atender un asunto central de toda política interna, la seguridad pública, ante el serio deterioro de los cuerpos de policía, tanto por la corrupción como por lo inadecuado de las políticas orientadas a definir sus propios procesos de profesionalización y de actualización, y así poder enfrentar una delincuencia organizada de nuevo corte, pues dispone de grandes fuentes de financiamiento para armas, logística y el sostenimiento de bandas armadas; puede corrom-

per instituciones y sus actividades presentan un carácter transnacional que exige, necesariamente, un tratamiento multilateral del problema. A lo cual se suma la inconsecuencia legal de la decisión que abre inmediatamente la controversia, considerando que ésta no es una función propia de las Fuerzas Armadas y el hecho de que su configuración no está diseñada para ello. En cuanto a la legitimidad política de la decisión, ésta se ve claramente trastocada no sólo por la falta de resultados sino también por los excesos de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de sus operativos.

Lo que representa un grave peligro para la estabilidad del país no es la participación del ejército, pues lo podría hacer de una manera acotada, sino el hecho de que se trata de una irrupción al margen de sus funciones constitucionales; asistimos a una especie de juego de prestidigitación legal con respecto a los graves errores cometidos en los operativos, se presenta mediáticamente dicha irrupción como una “guerra”, cuando se trata de una tarea de Estado que las Fuerzas Armadas por sí solas no pueden resolver; y que esta participación del ejército tiene lugar en un momento en que el resto



de las funciones de gobierno se encuentran afectadas por una severa crisis. Lo que, aunado a la falta de legitimidad del gobierno en turno en las pasadas elecciones, genera un contexto de efectiva inestabilidad. Si el narcotráfico tal como opera en nuestro país es una herencia de la guerra fría, no podría decirse que no estuviese contribuyendo a la desestabilización del país al grado de conducirlo a situaciones de *balcanización*. Aunque también habría que considerar a otros actores.

- 1 Quincy Wright, "Guerra" en *Enciclopedia internacional de ciencias sociales*, México, Aguilar, 1975, vol. v, pp. 250-270, 257. Carl von Clausewitz, *De la guerra*, París, Éditions de Minuit, 1955, p. 67.
- 2 Kurt Lang, "Organización militar" en *Enciclopedia internacional...*, *op. cit.*, vol. vii, pp. 119-125.
- 3 *Ibid.*
- 4 S. P. Huntington, "Relaciones civiles-militares" en *Enciclopedia...*, *op. cit.*, vol. ix, pp. 181-188, p. 182. De este autor, uno de los principales representantes de la escuela anglosajona en este terreno, se puede consultar un tratamiento más amplio de esta problemática en su libro: *El soldado y el Estado*, Buenos Aires, GEL, 1957, en particular el capítulo 2.
- 5 Véase igualmente el texto de Gwyn Harries Jenkins y Charles C. Moskos, *Las Fuerzas Armadas y la sociedad*, Madrid, Alianza editorial, 1984, pp. 60-62.
- 6 S. P. Huntington, "Relaciones civiles-militares", *op. cit.*, p. 183. Véase la discusión que presentan Rafael Bañón y José Antonio Olmeda en *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, pp. 29-60.

- 7 Lang, *op. cit.* L. Radway "Militarismo", en *Enciclopedia...*, *op. cit.*, vol. vii, pp. 115-119, en el cual se define al militarismo como "[...] la doctrina o sistema que valora positivamente la guerra y atribuye a las Fuerzas Armadas primacía sobre el Estado y en la sociedad. Exalta una función –la exaltación de la violencia– y una estructura institucional: la organización militar." Y agrega que el militarismo "institucional supone una diferenciación mínima entre el papel militar y los papeles político, económico y religioso".
- 8 Huntington, "Relaciones...", *op. cit.*, pp. 181-182.
- 9 *Ibid.*, p. 183.
- 10 Para puntualizar lo concerniente a la profesionalización del ejército, Lang afirma: "La profesionalización [...] con una jerarquía de rangos y de autoridad basada en la competencia más que en el estatus, no aparece hasta que la dirección del ejército no ha sido separada del problema más general de gobernar la sociedad y subordinada a él", *op. cit.*, p. 119 y ss. Finalmente, por lo que al aspecto institucional se refiere, Huntington precisa que: "Las instituciones militares pueden también diferenciarse en un medida variable respecto de las civiles. La cuestión clave a este respecto reside en el grado en que el ejército está compuesto por enrolados para largos periodos de servicio y de oficiales de carrera... la situación orgánica del ejército dentro de la estructura gubernamental y la estructura de las relaciones del ejército y el liderazgo político de la sociedad", *ibid.*, pp. 182, 184, 186.
- 11 Mary Kaldor, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets Editores, 2001. Manuel Castells, "El mundo después del 11 de septiembre" en Manuel Castells y Narcís Serra (comps.), *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*, Barcelona, Tusquets Editores, 2003, pp. 13-14.
- 12 Joan Clos, "Presentación" en Manuel Castells y Narcís Serra, *op. cit.*, p. 9.

