

Los factores que limitan la intervención militar en política: Una interpretación de las relaciones cívico-militares en México

Si en un país no hay golpes de estado o intervención directa de los militares en política nacional ¿Es posible identificar los factores causales de este fenómeno? En las décadas de los 60 y 70 mientras que la mayoría de los países de América Latina eran asolados por los militares, México fue la “excepción”, ya que estos permanecieron subordinados al régimen del Partido Revolucionario Institucional, y de la misma forma, hasta la actualidad, a partir de la alternancia política del año 2000. Aunque las fuerzas armadas han sido apolíticas más de 50 años, cabría preguntarse si ¿los factores o razones que limitaron la intervención militar han sido los mismos a lo largo del tiempo? Para comprender la historia de relaciones cívico-militares de un país como México, donde la experiencia de un golpe de estado ha estado ausente durante su historia contemporánea, es imprescindible examinar los factores que limitaron la intervención de los militares.

Sobre la relevancia de esta perspectiva, habría que mencionar que los estudios precedentes sobre relaciones cívico-militares normalmente prestaron atención a los factores y causas que posibilitaron la intervención militar, por lo que casos como el de México quedaron fuera del esquema de trabajo. Así, el estudio de los factores que limitaron la intervención militar podría servir para construir un nuevo marco analítico que nos permita estudiar el caso mexicano desde una perspectiva de políticas comparadas. Adicionalmente, hoy día cuando en diversos países el tránsito hacia la normalidad democrática es un hecho, el análisis de los factores que limitaron o impidieron la intervención de los militares en política sin lugar a dudas es un elemento que debe ser considerado para el análisis de una democracia que busca consolidarse.

A lo largo de mi ponencia presentaré un marco teórico de los factores que limitan la intervención militar, con objeto de analizar el caso de México.

Marco teórico: Los factores que limitan la intervención militar en política

Para los efectos de esta investigación, definimos que los militares *no* intervienen en política, cuando ellos *no* deponen al régimen o al gobierno en turno a través de un golpe de estado para establecer un nuevo gobierno civil o tomar el poder ellos mismos.

Para desarrollar el marco teórico de este trabajo tomé en consideración las obras de Samuel Huntington (1957), Samuel E. Finer (1962), y Samuel Fitch (1998) entre otras, y agregué algunos elementos que carecían las mismas.¹

¹ Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (New York, 1957); Samuel E. Finer, *The Man on Horseback*, (3rd edition) (Boulder, 1988); J. Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America* (Baltimore, 1998).

Tabla 1. Clasificación de los factores que limitan la intervención militar en política.

(1) Subordinación a los líderes políticos con la legitimidad procedimental
(a) Lealtad a los líderes políticos con la legitimidad democrática
(b) Lealtad a los líderes políticos con la legitimidad procedimental aparte de democracia
(2) Principio de no intervención política
(3) Lealtad o apoyo al individuo o grupo o régimen específicos
(a) Lealtad o apoyo a la élite gubernamental a la que se identifica
(b) Lealtad o apoyo al régimen que representa un valor específico
(c) Apoyo por intereses o desempeño
-Elementos personales: posibilidad del ascenso, soborno
-Elementos corporales: nivel del sueldo, justicia en el sistema del ascenso y salario, fortalecimiento del bienestar, presupuesto, y armamento, misiones militares, ambiente del trabajo, reputación entre el pueblo, nivel de la técnica profesional, unidad institucional, autonomía militar
-Elementos relacionados al intereses nacionales o convicciones militares: desempeño político y económico, estabilidad política, posición del país en la sociedad internacional
(4) Los factores que impiden la intervención
(a) Debilidad del apoyo nacional
(b) Restricción externa
(c) Debilidad de la capacidad castrense
(d) Fracaso de los intervencionistas en construir la mayoría
(e) Miedo de mala influencia en unidad institucional y seguridad nacional

Fuente: Elaboración propia.

Subordinación a los líderes políticos con la legitimidad procedimental. (1-a) “Lealtad a los líderes políticos con la legitimidad democrática” es cuando hay un compromiso de los militares con las reglas democráticas, que incluyen el “principio de la supremacía civil” de Finer.

Obviamente, es el factor que se observa bajo régimen democrático. Mientras que (1-a) se basa en la legitimidad democrática, (1-b) “Lealtad a los líderes políticos con la legitimidad procedimental aparte de democracia” se sustenta en otra legitimidad procedimental. Por ejemplo, en México bajo régimen autoritario dirigido por la élite civil se formó paulatinamente la norma de la lealtad militar al presidente, quien ha sido el jefe supremo constitucional de las fuerzas armadas.

Principio de no intervención política. En tanto que (1) “Subordinación a los líderes políticos con la legitimidad procedimental” limita la intervención militar en cualquier gobierno con legitimidad procedimental, también hay una norma no escrita que reconoce que los asuntos políticos son de una naturaleza distinta a la esfera militar y por lo tanto no hay intervención sin importar la legitimidad del gobierno o régimen. Esta norma es (2) “Principio de no intervención militar”.

Lealtad o apoyo al individuo o grupo o régimen específicos. Mientras que (1) “Subordinación a los líderes políticos con la legitimidad procedimental” es subordinación a todos los regímenes con legitimidad procedimental y (2) “Principio de no intervención militar” es no intervención bajo cualquier régimen o gobierno, (3) “Lealtad o apoyo al individuo o grupo o régimen específicos” solo limita la intervención bajo gobierno o régimen específico. Mientras que (3-a) es una lealtad y apoyo al gobierno específico de la élite que se identifican, (3-b) “Lealtad o apoyo al régimen que representa un valor específico” es lealtad al régimen entero. Por otra parte, (3-c) “Apoyo por intereses o desempeño” es apoyo al gobierno basado en intereses o su desempeño.

Los factores que impiden la intervención. Hay factores que impiden la intervención aún cuando los militares tengan intención de hacerlo.² (4-a) “Debilidad del apoyo nacional” considera el caso de que no se puede esperar un apoyo mayoritario dentro del país en caso de existir un golpe de estado. (4-b) “Restricción externa”, entendida como sanciones previsibles de la sociedad internacional que limitarían la intervención militar. (4-c) “Debilidad de la capacidad castrense” se refiere a la existencia de otros cuerpos armados dentro del país que dificultan la intervención. (4-d) “Fracaso de los intervencionistas en construir la mayoría” es el caso donde existe cierto grupo de intervencionistas, pero aún sin el apoyo de la mayoría dentro de la institución castrense. (4-e) “Miedo de mala influencia en unidad institucional y seguridad nacional”, también limitaría la intervención.

² Adicionalmente me gustaría mencionar tres puntos. Primero, los factores mencionados en (4) son los que se consideran importantes históricamente, pero no son exhaustivos. En segundo lugar, aquí solo considero las razones por las cuales los militares por su propia iniciativa dejan de intervenir, así que excluyo aquellos casos en donde las intervenciones son impedidas por denuncias de complot. En tercer lugar, en el caso de algunos factores de (4) pero que desde el principio no existe intención de la intervención debido a factores de (1) a (3), no tendría mucho caso tratar de los factores de (4), referido a elementos “silenciosos” que no aparecen en la superficie. Sin embargo, en este trabajo los mencionaré accesoriamente.

¿Cómo se puede explicar con este marco teórico la historia de las relaciones cívico-militares en México? En este trabajo identifico 3 periodos. El primero (1913-1946), de la formación del Ejército constitucionalista a la toma de posesión presidencial de Miguel Alemán, periodo en el que toman forma las características esenciales de las relaciones cívico-militares en México. El segundo (1946-1988) es donde se mantuvieron las relaciones cívico-militares sostenidas por el “pacto cívico-militar”. En el tercero (1988-2006) inicia la búsqueda de un nuevo marco de entendimiento de las relaciones cívico-militares acordes al proceso de democratización. Sin embargo, independientemente de las particularidades de cada periodo, el rasgo común de los tres momentos fue que durante todo este tiempo los militares mexicanos mantuvieron una postura apolítica. ¿Bajo cuáles factores ha sido posible esto? La tesis principal de este trabajo es que el ajuste y el cambio continuo de los factores para adaptarse en el tiempo a cada contexto particular ha hecho posible que los militares se mantengan siempre subordinados al gobierno. Para examinar los factores de cada periodo se consideran 3 aspectos importantes:

- ❑ el grado de profesionalismo militar
- ❑ situación política, económica, social
- ❑ interacciones cívico-militares

El primer periodo (1913-1946): Formación de las relaciones cívico-militares en México

La profesionalización de las Fuerzas Armadas Mexicanas comenzó a iniciativa del General Joaquín Amaro en la década de los 20, en la que se destacan los esfuerzos sin precedentes en lo referido a educación militar. Se establecieron varias academias importantes para formación de los oficiales, pero el carácter sobresaliente de la educación de esa época era el adoctrinamiento

sobre la revolución mexicana, como el propio Amaro subrayaba.³ A consecuencia, los oficiales mexicanos se consideraban ellos mismos como un “baluarte de la revolución”, lo cual le ayudó a formar lealtades a los presidentes-generales de la revolución (Obregón, Calles, Cárdenas, etc.) y más tarde, al PRM, PRI y otras instituciones revolucionarias, es decir, al régimen mismo.

Al mismo tiempo, ascensos a jóvenes oficiales y buen desempeño económico acompañado de estabilidad política, ayudaron a fortalecer las lealtades de los militares al gobierno.

Por otro lado, no hay que olvidar que fracasaron algunas rebeliones pequeñas, como tal fue el caso de los Generales Cedillo y Almazán, que no consiguieron ayuda dentro y fuera de milicia.

Podríamos concluir que los factores del primer periodo eran (3-a,b,c) y (4-a,d).

El segundo periodo (1946-1988): Estabilidad de las relaciones cívico-militares

Con la llegada de Miguel Alemán, primer presidente de origen no militar, la identificación castrense con la élite política se desvaneció, pero por otro lado, durante este mismo periodo y como resultado del adoctrinamiento, la ideología revolucionaria que compartían con el régimen fortaleció las lealtades a los gobiernos emanados del PRI. Discursos revolucionarios se repitieron durante largo tiempo sin ninguna modificación. Aún en 1970, un dirigente militar afirmaba que la revolución mexicana era el único camino que había que seguir.⁴ Este apego a la ideología revolucionaria era la base del llamado “pacto no escrito cívico-militar”. Este pacto

³ Joaquín Amaro, “La Revolución y la educación militar en México”, Secretaría de Guerra y Naval, *Revista del Ejército y de la Marina* (noviembre de 1933) pp.5-10.

⁴ Alonso Aguirre Ramos (Gral. Brig. DEM.), “Discurso del 17 de julio de 1970 ante el monumento al Gral. de Div. Álvaro Obregón”, Secretaría de la Defensa Nacional, *Revista del Ejército* (julio de 1970) pp.1-6.

estaba basado en dos reglas no escritas: El gobierno priísta respeta cierta autonomía militar y los militares, por su parte, apoyan al régimen civil.

Los militares apreciaron el respeto de la élite civil a la autonomía militar, lo cual contribuyó a generar una imagen positiva del gobierno en turno. La etapa de crecimiento económico acelerado conocida como el “milagro mexicano” también otorgó un importante grado de legitimidad al gobierno mexicano, sin embargo, en la segunda mitad de este periodo, entre 1976 y 1982, México sufrió de una crisis económica continua. El despliegue del ejército contra el movimiento estudiantil de 1968 en Tlatelolco y otros acontecimientos provocó posturas ambivalentes de los militares. Los veteranos se plegaron al gobierno, pero entre los jóvenes oficiales surgió cierto descontento sobre la legitimidad de las acciones emprendidas. Pero aunque había cierto descontento sobre desempeño del gobierno, la estimación positiva sobre el respeto de la autonomía militar seguía presente.

En esa época, el principio de no intervención política de los militares significaba precisamente el apoyo al PRI, como se observa en discursos y pensamientos de los dirigentes militares (*v.gr.* Corona del Rosal, y Galván López). De la misma manera, la lealtad militar más importante, es decir, al presidente, también incluía la lealtad al máximo dirigente del PRI. Como consecuencia de este énfasis, durante el fin del periodo se pronuncian discursos que expresan el principio de no intervención y lealtad al presidente en general, ya no sólo basados en el régimen priísta.

Podríamos concluir que los factores del segundo periodo eran (1-b) (2) (3-b,c) y (4-a,b,d).

El tercer periodo (1988-2006): Democratización y las relaciones cívico-militares

En este periodo hubo cambios significativos desde el punto de vista de la ideología de la revolución. Aunque bajo el gobierno de Salinas los militares y los civiles seguían pronunciando discursos con claras referencias a la revolución, al iniciar la administración de Zedillo, casi se desvanecieron las menciones a este evento histórico. En su lugar, lo sobresaliente fue el carácter democrático de los discursos de los militares que correspondían a los de la élite civil. Por otro lado, la lealtad al presidente y el principio de no intervención seguían vigentes, sin embargo, debido a su énfasis repetido, ahora eran independientes del régimen del PRI. La continuidad de estos elementos era uno de los factores más importantes para el mantenimiento de la postura apolítica de los militares en la democratización política, o sea, que fue posible que sin complicaciones se logrará una transición de (3-b) a (1-a) en el presente marco teórico.

Así, el pacto cívico-militar también se ajustó sustancialmente, es decir, se convirtió en un pacto

no solo vinculado al régimen priísta sino a cualquier otro gobierno civil. Esto fue posible porque los civiles mantuvieron el respeto a la autonomía militar, y segundo, porque el apego de los militares a la ideología revolucionaria se debilitó considerablemente.

El avance de la democratización y el respeto a la autonomía militar fue bien recibido por el ejército, a pesar de que hubo cierto descontento sobre algunas misiones, niveles salariales, problema de las violaciones de derechos humanos y otros, expresados en discursos de los dirigentes militares y en la polémica masiva deserción de soldados.

Por otro lado, el cambio del ambiente internacional fue otro aspecto importante. Para los años 90 los gobiernos militares de América Latina lograron la transferencia del poder al gobierno civil, y la democracia se convirtió en la “regla del juego” de la región.⁵

Podríamos concluir que los factores del tercer periodo eran (1-a,b) (2) (3-c) y (4-a,b,d).

Conclusión

La tesis principal de este trabajo es que el ajuste y el cambio continuo de los factores para adaptarse a cada contexto particular ha hecho posible que los militares se mantengan siempre subordinados al gobierno. El cambio más importante fue la transferencia de las lealtades militares al régimen y élite del PRI basadas en la identificación y concordancia ideológica (3-a,b) a la lealtad al presidente democrático (1-a), sirviéndose de puente la lealtad al presidente o comandante supremo constitucional (1-b). Por otro lado, el principio de no intervención militar a cualquier gobierno civil, que antes significaba el apoyo al PRI, se mantuvo a lo largo de la

⁵ Por ejemplo, el “Compromiso de Santiago” de la Organización de los Estados Americanos (1991) creó un mecanismo que hace posible la acción colectiva en defensa de la democracia cuando se produce una “interrupción abrupta e irregular” de la misma en cualquier país del hemisferio.

transición política, lo cual ha contribuido a la continuidad de la subordinación militar.