
CAPÍTULO II

México: la política exterior y sus Fuerzas Armadas

A fin de realizar un adecuado análisis de los elementos favorables y/o adversos que tendría México para participar activamente en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs), es necesario, en primera instancia, conocer los antecedentes mexicanos en materia de política exterior que permitirían o impedirían su participación en las OMPs así como la situación y el compromiso actual de sus Fuerzas Armadas. El objetivo de este capítulo es precisamente el proporcionar dicha información para que sirva como una base sólida al análisis que se realizará en el capítulo siguiente.

2.1 La política exterior

Cuando hablamos de la política exterior de una nación nos referimos al conjunto de prioridades, líneas de conducta o preceptos establecidos por los líderes nacionales que sirven como fundamento de su actuación con respecto a otras naciones; la política exterior incluye tanto las metas básicas que desea alcanzar un gobierno en el campo internacional como los instrumentos utilizados para alcanzar tales metas. En una definición más específica observamos que:

La política exterior es un conjunto de prioridades y guías de acción, dadas ciertas circunstancias, que enmarcan la conducta de un país con respecto a otro e influyen en las metas nacionales que buscan obtener los gobiernos para proseguir en la arena internacional y, por otro lado, establecen los instrumentos utilizados para alcanzar tales metas.¹

Muchos analistas aseguran que lo que determina la política exterior de una nación es su búsqueda constante de satisfacer los llamados “intereses nacionales” o “valores esenciales” de su sociedad y aunque existen diversas opiniones a cerca de cuáles son (o

¹ Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester. *Relaciones Internacionales: situación global en el siglo XXI* (Colombia: McGraw-Hill Interamericana, S.A. 2000), 153.

deben ser) dichos intereses nacionales, en general se coincide en que dichos intereses pueden sintetizarse en tres:

Se dice que todas las naciones-Estado tienen al menos tres intereses fundamentales: (1) asegurar la supervivencia física de la patria, lo que incluye proteger la vida de sus ciudadanos y mantener la integridad territorial de sus fronteras; (2) promover el bienestar económico de sus habitantes; y (3) preservar la autodeterminación nacional en lo que respecta a la naturaleza gubernamental del país y la conducción de los asuntos internos. Tomados en conjunto, estos intereses pueden ser considerados como la esencia misma de los valores nacionales o las metas básicas de política exterior.²

En el caso específico de México -que es el que en este trabajo nos compete- observamos que, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006, los intereses nacionales fundamentales son:³

- Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra **integridad territorial** no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.
- Asegurar que la **naturaleza soberana de las decisiones** que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.
- Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
- Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el **desarrollo nacional** integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.

² Hans Morgenthau "Another Great Debate: The National Interest of the United States" *American Political Science Review*, 46 (December 1952): 961-988; y Arnold Wolfers *Discord and Collaboration* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962), 67-80. Citados en: Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester. *Relaciones Internacionales: situación global en el siglo XXI* (Colombia: McGraw-Hill Interamericana, S.A. 2000), 159.

³ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=35>

Como se puede observar, los intereses nacionales que el gobierno mexicano enuncia como propios concuerdan ampliamente con los que mencionamos con anterioridad lo que asegura que su política exterior estará fuertemente determinada en satisfacer dichos intereses. Asimismo, debe notarse que la política exterior de México esta basada, principalmente, en una serie de principios (siete para ser exactos) que se han venido formando y consolidando a lo largo de su historia; desde mayo de 1988 podemos encontrar dichos principios enunciados en el Artículo 89 Fracción X de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos lo que les da un carácter formal y obligatorio. Dichos principios son los siguientes:

En la conducción de tal política, el titular del poder ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.⁴

2.1.1 La autodeterminación de los pueblos. México -desde su nacimiento como Estado independiente- ha proclamado abiertamente este principio el cual se vincula íntimamente al respeto por la soberanía nacional y se relaciona con el reconocimiento de la prerrogativa que tienen todos los pueblos para definir la naturaleza y forma de su gobierno. Como bien señala Bernardo Sepúlveda Amor “para México, en su calidad de Estado libre y soberano, el derecho a su libre determinación es una cuestión política esencial que no acepta condicionamiento alguno.”⁵

2.1.2 La no intervención. La intervención a que se refiere este principio puede ser política, económica o militar y su defensa irrestricta es fundamental para la política exterior

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (México: McGraw-Hill, 2000) 81-82.

⁵ Bernardo Sepúlveda Amor, “Objetivos e intereses de la política exterior mexicana” en Ilán Bizberg (comp.) *México ante el fin de la Guerra Fría* (México: El Colegio de México, 1998) 62.

mexicana. Dicho principio fue enunciado como respuesta a acontecimientos históricos de gran importancia en la vida del país y que marcaron para siempre el alma de los mexicanos.

Como ejemplos de estos acontecimientos históricos tenemos que en materia política, el país fue intervenido en sus asuntos internos en la década de 1820, cuando el entonces ministro plenipotenciario estadounidense Joel Roberts Poinsett, logra inmiscuirse dentro de los grupos políticos del país para influir en sus ideologías y de esta forma lograr beneficios concretos para su país.⁶ De igual manera, en la esfera militar fue intervenido por potencias externas mucho más fuertes, lo que le llevó a perder más de la mitad de su territorio a manos de los Estados Unidos en 1849, ó la imposición del Segundo Imperio (el de Maximiliano) en la intervención realizada por Francia en 1862. Así se observa que la propia experiencia fue la que determinó que México adoptará al principio de no-intervención como pilar de su política exterior.

2.1.3 La solución pacífica de las controversias. En la Carta de Naciones Unidas se señala que “los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales”⁷; entre los medios de solución pacífica de controversias se encuentran la negociación, la mediación, los buenos oficios, la investigación, la conciliación y el arbitraje.⁸

México ha demostrado su cabal conformidad con este principio acudiendo a las instancias internacionales pertinentes cada vez que se ha encontrado en una situación de

⁶ Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos: Un Ensayo Histórico 1776-1980* (México: El Colegio de México 1982) 26.

⁷ Carta de las Naciones Unidas, Capítulo I, Artículo 2, Fracción 3. <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/>

⁸ Para una descripción más detallada del funcionamiento de estos mecanismos ver: Hermilio López-Bassols “La solución pacífica de controversias internacionales” en Emilio O. Rabasa (coord.) *Los siete principios básicos de la política exterior de México* (México: IIJ-UNAM. 2005) 102-117.

controversia con otro país. Los casos más destacados en que México se ha sometido a un proceso de arbitraje internacional son: el Fondo Piadoso de las Californias, la isla de la Pasión o Clipperton y el asunto del Chamizal; en todas ellas ha acatado respetuosamente la decisión arbitral, aún cuando los fallos no siempre han resultado a su favor. “Aún en la circunstancia extrema en que la sentencia del árbitro ha sido manifiestamente injusta e infundada, como sucedió con el juicio sobre la isla de Clipperton, el gobierno mexicano ha asumido su responsabilidad.”⁹

2.1.4 La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. La Carta de la ONU indica claramente en su Artículo 2 punto 4 que:

Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.¹⁰

México, fiel a su vocación pacifista, ha manifestado abierta y enérgicamente, en los diversos foros internacionales, su posición de rechazo al uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

México siempre ha acompañado con su voto favorable- y en algunas ocasiones ha copatrocinado- a aquellas resoluciones de la Asamblea General, que no han sido pocas, en las que se condena el uso de la fuerza por parte de un Estado o grupo de Estados en contra de otro.¹¹

2.1.5 La igualdad jurídica de los Estados. El reconocimiento de la igualdad jurídica de los Estados es un pilar de la política exterior mexicana debido a que es un criterio esencial para la defensa de la soberanía de los Estados y que se contrapone directamente a las desigualdades de poder –tanto económico como militar- entre los Estados; para México es fundamental que los

⁹ Sepúlveda “Objetivos e intereses de la política exterior mexicana” en Ilán Bizberg (comp.) *México ante el fin de la Guerra Fría* (México: El Colegio de México, 1998) 67.

¹⁰ Carta de las Naciones Unidas, Capítulo I, Artículo 2, Fracción 4.
<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/>

¹¹ Edmundo Vargas Carreño “La proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las Relaciones Internacionales” en Rabasa (coord.) *Los siete principios básicos de la política exterior* (México: IJ-UNAM. 2005) 128

Estados reconozcan que sin importar el estatus económico o el poderío militar todos deben tener los mismos derechos y obligaciones en y para con la comunidad internacional. Ya que como señala la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) en su Artículo 10:

Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos, y tienen iguales deberes. Los derechos de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional.¹²

2.1.6 La cooperación internacional para el desarrollo. El Capítulo I en su Artículo 1, Fracción 3 de la carta de la ONU señala que uno de los propósitos de la Organización es:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.¹³

México, a pesar de no ser una de las naciones más económicamente prosperas, se ha caracterizado siempre por ser una nación generosa, la cual acata a plenitud este principio al grado de haberlo incluido dentro de los principios de política exterior que ha elevado a rango constitucional. Asimismo, México esta conciente que al promover dicho principio no sólo ayuda a los países de menor desarrollo, sino que también se beneficia a sí mismo.

La política exterior de México es dueña de una tradición generosa, basada en la certidumbre de que la cooperación con países de menor desarrollo relativo permite, a la larga, crear condiciones favorables para la vinculación provechosa de México con el mundo.¹⁴

2.1.7 La lucha por la paz y la seguridad internacionales. La guerra fue una práctica común (y legal) para resolver los conflictos internacionales hasta ya entrado el siglo XX; en 1928 el Tratado General de Renuncia a la Guerra (mejor conocido como el Pacto Briand-

¹² Carta de la Organización de Estados Americanos, Capítulo IV, Artículo 10.
<http://www.oas.org/juridico/spanish/carta.html>

¹³ Carta de las Naciones Unidas, Capítulo I, Artículo 1, Fracción 3 <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/>

¹⁴ Sepúlveda "Objetivos e intereses de la política exterior mexicana" en Ilán Bizberg (comp.) *México ante el fin de la Guerra Fría* (México: El Colegio de México, 1998) 72.

Kellogg¹⁵) constituyó el primer instrumento multilateral de carácter obligatorio que condena el recurso de la guerra como mecanismo para resolver las diferencias entre los Estados. Desde entonces, los Estados se han mostrado cada vez más preocupados por encontrar mecanismos que les ayuden a mantener la paz y la seguridad internacionales.

México, siendo un país al que ciertamente le ha ido mal en los pocos conflictos que ha protagonizado (la intervención francesa, la pérdida de territorio en manos de los EEUU), se ha comprometido fuertemente con la lucha por la paz y la seguridad internacionales. De igual forma, México, ha comprendido que “la búsqueda de la seguridad internacional implica que cada nación renuncie incondicionalmente en cierta medida a su libertad de acción”¹⁶ por lo cual reconoce, formalmente, al Consejo de Seguridad de la ONU como el órgano supranacional encargado de la paz y la seguridad internacionales.

2.2 Las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Las Fuerzas Armadas Mexicanas son instituciones del Estado prácticamente desconocidas; ninguna de las 3 armas que la integran –Ejército, Fuerza Aérea, y Armada- están sujetas a un verdadero escrutinio público y en general la atención que reciben por parte de los analistas tanto nacionales como internacionales es muy escasa. Esa falta de atención e información hacia y sobre las Fuerzas Armadas Mexicanas (aún en nuestra era de “transparencia y acceso a la información”) las ha dotado de un halo de incertidumbre y anonimato que, por un lado, inhibe la obligatoria y necesaria rendición de cuentas por parte de dichas instituciones al tiempo que las protege de verdaderas críticas hacia su accionar y por el otro, provoca que al incluirlas en los planes de gobierno se haga con un total

¹⁵ Para ver el contenido del Pacto Briand-Kellogg puede referirse a:
<http://www.historiasiglo20.org/TEXT/pactobriand-kellogg.htm>

¹⁶ Albert Einstein, correspondencia con Sigmund Feud, en Robert Goldwin y Tony Pearce, eds., “Reading in World Politics” (New Cork: Oxford University Press, 1970), p. 125. citado en: Frederic S. Pearson y J. Martin Rochester. *Relaciones Internacionales: situación global en el siglo XXI* (Colombia: McGraw-Hill Interamericana, S.A. 2000), 266.

desconocimiento de causa ya que ni el presidente (aún siendo él, en teoría, el comandante supremo de las fuerzas armadas) ni sus colaboradores (a excepción de los Secretarios de Defensa y Marina) tienen una idea “real” de los alcances y/o límites de dichas instituciones.

En los últimos años, el debate interno en torno a la participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU se ha centrado, en gran medida, en la disyuntiva de enviar o no soldados a dichas operaciones; sin embargo, dicha disyuntiva se ha visto muy limitada por la reiterativa controversia sobre sí el enviar soldados a las OMP's contravendría o no a los principios de política exterior lo cual ha dejado de lado al estudio concienzudo de las capacidades (técnicas, tácticas y logísticas) de las Fuerzas Armadas Mexicanas que permitiría evaluar los costos y beneficios que representaría para el Estado mexicano el envío de sus soldados a las OMPs.

[L]a participación de nuestro país en operaciones de paz de las Naciones Unidas ha sido una cuestión que ha carecido de la información suficiente y que ha sido limitada a la interpretación que se ha dado a la fracción III del Artículo 76 constitucional que sometía a la autorización del Senado la facultad del ejecutivo para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, así como a la percepción de que su envío constituiría una injerencia en asuntos internos de otros Estados.¹⁷

Conciente de lo anterior, he determinado estudiar, en las líneas subsecuentes, algunos datos relevantes sobre las Fuerzas Armadas Mexicanas a fin de que sirvan como base al análisis sobre los costos y beneficios que acarrearía el enviar soldados mexicanos a las OMPs que realizaré en el capítulo siguiente.

2.2.1 Composición y organización de las Fuerzas Armadas Mexicanas. En México las Fuerzas Armadas están compuestas por el Ejército, Fuerza Aérea y Armada; El Ejército y la Fuerza Aérea se regulan por los mismos principios y disposiciones legales y están a cargo

¹⁷ Guillermo Reyes “Las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: Actualidad y Perspectivas” en *Las Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México* ed. María Cristina Rosas (México: UNAM, 2005), 92

de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) mientras que la Armada de México se encuentra a cargo de la Secretaría de Marina (SEMAR). Esta división de las Fuerzas Armadas Mexicanas es motivo de diversos cuestionamientos ya que no se encuentra una explicación lógica (o por lo menos práctica) para que la Armada se encuentre separada del Ejército y la Fuerza Aérea. Debido a esto y a fin de no redundar en la información optaré, a partir de este punto, por concentrarme exclusivamente en el estudio del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

[S]í, por un lado, la Fuerza Aérea carece de autonomía al estar subordinada al Ejército, por el otro, la coexistencia de dos secretarías de Estado (Defensa y Marina), atenta contra el principio de austeridad republicana; generando dispendio y en la mayoría de los casos, duplicidad de funciones y esfuerzos.¹⁸

El Ejército Mexicano se encuentra organizado de acuerdo a una jerarquía específica en cuanto a los niveles de mando; dicha jerarquía es, de acuerdo al artículo 10° de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (LOEFAM), la siguiente: mando supremo (Presidente de la República), alto mando (Secretario de la Defensa), mandos superiores (comandantes de fuerza aérea, regiones militares, zonas militares, grandes unidades terrestres o aéreas, unidades conjuntas o combinadas, unidades circunstanciales) y mandos de unidades (de arma, vuelo o servicio).¹⁹

2.2.2 Fundamentos legales de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Primeramente, hemos de observar que el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (FAM) sustentan su quehacer institucional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁸ Marcos Pablo Moloeznik “Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas: aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia” *Security and Defense Studies Review*, Vol.1(Spring 2001): 109.

¹⁹ Sección 7° del Estado Mayor de la Defensa Nacional. *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* (México: Secretaría de la Defensa Nacional, 1995), 8-17.

Así encontramos que de acuerdo con el Artículo 1° de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos dichas instituciones tienen cinco misiones generales que son:²⁰

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliara a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes ya la reconstrucción de las zonas afectadas.

Junto con esas misiones, el Ejército y FAM debe cumplir con los objetivos generales, establecidos en el programa de operación y desarrollo de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) 2001-2006, que son:²¹

- I. Contribuir a hacer valer las decisiones soberanas de México dentro de un marco estratégico de Seguridad Nacional.
- II. Hacer frente a situaciones de riesgo que atenten contra el Estado de Derecho y la Seguridad Interior de la Nación.
- III. Contar con unidades, dependencias e instalaciones, cuyos recursos humanos estén debidamente especializados, adiestrados, preparados y equipados para hacer frente de manera eficaz a las contingencias que en el cumplimiento de sus misiones se presenten.
- IV. Apoyar a los programas de mejoramiento y protección al medio ambiente, de rezago educativo, de atención a las necesidades sociales urgentes, de salud pública y de desarrollote infraestructura básica.
- V. Salvaguardar la vida y los bienes de las personas ante la ocurrencia de desastres naturales y producidos por la mano del hombre en coordinación con el Sistema Nacional de Protección Civil.

De forma paralela a estas misiones y objetivos, se desprenden tres planes de guerra y doctrinas para impulsar el despliegue de las fuerzas armadas: el plan DN-I (preparación

²⁰ Sección 7° del Estado Mayor de la Defensa Nacional. *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* (México: Secretaría de la Defensa Nacional, 1995), 5.

²¹ Secretaría de la Defensa Nacional. *5° Informe de Labores* disponible en: <http://www.sedena.gob.mx>

para la defensa externa), el Plan DN-II (garantizar la seguridad interna y la paz social) y el Plan DN-III (proteger a la población en caso de desastres naturales).²²

2.2.3 Estructura Operativa de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Para cumplir cabalmente con los objetivos anteriormente señalados, el Ejército se encuentra distribuido en zonas militares basadas en la división política del país y, de ser posible, en áreas geográficas que faciliten la conducción de operaciones militares, la delimitación de responsabilidades y una adecuada administración, “A través de la división de zonas, el Ejército logra poner en práctica sus planes DN-I, DN-II, y DN-III, entre otros y extiende su protección a todos los sectores de la población mexicana.”²³ Dichas zonas se integran por los organismos del Ejército y Fuerza Aérea que se ubiquen en su jurisdicción y están divididas a su vez en sectores y sub-sectores que se encuentran supeditadas al jefe de dicha zona militar el cual representa ostenta la máxima autoridad en un perímetro determinado y al que corresponde dar cuenta de la función de las tropas a su cargo y de la labor que éstas desempeñan en el territorio en que se encuentran ubicadas.

En la actualidad, existen cuarenta y cinco zonas militares las cuales, a su vez, se agrupan en doce regiones; cada región se integra con una o más zonas militares atendiendo a necesidades estratégicas, y el comandante de cada región debe ostentar el grado de General de División o de Brigada, ser procedente de Arma y se obliga a mantener informado al alto mando de lo que ocurre en la región a su cargo.

Las regiones militares fueron creadas para coordinar las zonas militares y dar mayor amplitud de seguridad a los puntos e instituciones estratégicas de nuestro país, en este sentido, puede decirse que una región militar controla dos o más zonas militares.²⁴

²² Raúl Benitez Manaut. “Introducción” en Águeda Ruiz coord. *Siempre Cerca, Siempre Lejos: Las Fuerzas Armadas en México* (México: Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C. y el Centro Nacional de Comunicación Social A.C., 2000) 23

²³ Alejandro Carlos Espinosa, *Derecho Militar Mexicano* (México, Editorial Porrúa, 2005), 130.

²⁴ Alejandro Carlos Espinosa, *Derecho Militar Mexicano* (México, Editorial Porrúa, 2005), 130.

Gráfico 2.1



Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional en <http://www.sedena.gob.mx>

De igual forma, el Ejército Mexicano se compone por unidades organizadas y adiestradas para las operaciones militares terrestres las cuales se dividen en Armas y Servicios. Las Armas tienen como objetivo el combate y están organizadas en Unidades que son clasificadas en grandes (Brigadas, Divisiones y Cuerpos de Ejército) y pequeñas (Escuadras, Pelotones, Secciones, Compañías; Escuadrones o Baterías, Grupos y Batallones o Regimientos) mientras que los Servicios (Ingenieros, Transmisiones, Materiales de Guerra, Transportes, Administración, Sanidad, Justicia, Veterinaria y Remonta, Meteorológico, Control de Vuelo y Material Aéreo) pretenden satisfacer las necesidades operativas del Ejército por medio del apoyo administrativo y logístico.²⁵

²⁵ Sección 7º del Estado Mayor de la Defensa Nacional. *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos* (México: Secretaría de la Defensa Nacional, 1995), 18.

2.2.4 Actividades propias de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Al analizar con detenimiento las misiones y los objetivos que le son encomendados al Ejército y FAM, es posible notar que éste ha ido evolucionado (o involucionado) del papel estrictamente castrense, que caracteriza normalmente a los ejércitos de otras naciones, hacia una creciente participación en actividades de auxilio a la sociedad. Las actividades de auxilio a la sociedad regularmente se realizan bajo el amparo del Plan DN-III-E²⁶ el cual fue elaborado y aplicado a partir de 1966 como consecuencia del desbordamiento del río Pánuco y que desde entonces se ha venido consolidando como una de las misiones militares más apreciadas por la sociedad civil puesto que aprovecha el entrenamiento, organización y despliegue de las tres armas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada) para apoyarla en diversas situaciones de riesgo:

El Plan DN-III-E, se aplica en los diversos eventos que originan desastres en el País, tales como, sistemas invernales (nevadas, bajas temperaturas, heladas), sistemas tropicales (tormentas tropicales, huracanes, inundaciones, desbordamiento de ríos, presas, etc.) derrames de sustancias químicas, incendios (industriales, comerciales y forestales), sismos, accidentes mayores y cualquier situación que afecte de manera significativa a la población.²⁷

En este punto, es importante señalar que el Plan DN-III-E también se ha puesto en operación para ayudar a las poblaciones de países vecinos bajo el nombre de “ayuda internacional humanitaria” la cual se otorga a petición expresa del Presidente de la República cuando éste decide ofrecerla como un recurso de política exterior y hasta que el país afectado solicita o acepta dicha ayuda.

Con fundamento en los principios de autodeterminación y cooperación internacional, se ha implementado la ayuda humanitaria a países hermanos en desgracia,

²⁶ El Plan DN-III tomo su denominación en 1966 a raíz de su inclusión en la Planeación de Defensa Nacional como anexo "E" y aunque en posteriores revisiones del plan de defensa se ha presentado la disyuntiva de darle otro nombre, el Alto Mando decidió continuar designándolo como "PLAN DN-III-E", debido a la identificación que bajo esta denominación tienen autoridades civiles, medios de comunicación y población en general.

²⁷ Secretaria de la Defensa Nacional, “Aplicación del Plan DN-III-E” disponible en: <http://www.sedena.gob.mx>

fortaleciendo la imagen de nuestro país en el mundo entero. Estas actividades son motivo de orgullo en un pueblo que conoce los efectos devastadores de la naturaleza.²⁸

La ayuda internacional humanitaria se ofrece con un carácter únicamente bilateral es decir que no requiere de un tratado internacional que la regule y no es reembolsable de manera alguna ni por el Estado ni por las víctimas receptoras. Para proporcionar dicha ayuda, El Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México se apegan a los procedimientos y técnicas de actuación observadas en el Plan DN-III-E, con las siguientes modalidades:

- La ayuda se proporciona por órdenes del Presidente de la República y a petición de la nación afectada.
- Las actividades para prestar dicha ayuda son coordinadas por el Gobierno de México a través de las instancias civiles correspondientes.
- Únicamente personal militar de ingenieros, médicos, enfermeros, equipos de preparación y elaboración de alimentos, administrativo y de comunicaciones militares se integra, desarmado, a la delegación mexicana de ayuda humanitaria.
- El personal militar apoya a país anfitrión bajo un esquema de coordinación y cooperación con sus autoridades.²⁹

Además de dicha ayuda y aprovechando sus casi 40 años de experiencia acumulada en la aplicación del Plan DN-III-E, el Ejército y FAM están proporcionando, desde el 2001, capacitación a países centroamericanos en materia de protección civil. Dicha capacitación se brinda a solicitud de los gobiernos Centroamericanos a través de sus agregados militares y tiene como propósito fortalecer la cooperación humanitaria con los países vecinos así como su capacidad y calidad de respuesta ante los desastres.

²⁸ Secretaría de la Defensa Nacional, *Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo* (México: FCE, SEDENA, 2005). 200

²⁹ Secretaría de la Defensa Nacional, *Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo* (México: FCE, SEDENA, 2005). 64

Cuadro 2.1

Países Centroamericanos que han recibido capacitación en protección civil

País	Periodos
República de El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Del 7 al 18 de mayo de 2001 - Del 1° al 11 de julio de 2002 - Del 9 al 19 de julio de 2003 - Del 28 de noviembre al 4 de diciembre de 2004
República de Honduras	<ul style="list-style-type: none"> - Del 10 al 15 de julio de 2002 - Del 31 de marzo al 3 de abril de 2003 - Del 5 al 13 de noviembre de 2004
República de Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> - Del 23 al 27 de septiembre de 2002 - Del 22 al 26 de septiembre de 2003 - Del 13 al 19 de junio de 2004
República de Belice	<ul style="list-style-type: none"> - Del 24 al 30 de octubre de 2004 - Del 19 al 25 de junio de 2005
República de Panamá	<ul style="list-style-type: none"> - Del 27 de junio al 3 de julio de 2004

Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional, La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un Nuevo siglo (México: FCE, SEDENA, 2005) 69.

Por otra parte, es importante destacar que las actividades de mayor importancia y que mayor satisfacción “profesional” provocan en los miembros del Ejército y FAM son aquellas que se localizan dentro del plan DN-II (garantizar la seguridad interna y la paz social) que contempla dos marcos de acción: el primero, preventivo y de inteligencia, que se sostiene en el despliegue territorial del ejército (por zonas) y en la acción cívica; y el segundo que contempla la contención de amenazas internas como el narcotráfico y los grupos insurgentes como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el Ejército Revolucionario Popular (EPR) o el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI).

Las misiones del plan DN-II son amplias, van desde la preparación y el entrenamiento para la guerra contra el narcotráfico, combatiéndolo constitucionalmente en el respaldo a la Procuraduría General de la República (PGR), hasta la contrainsurgencia, el apoyo a ineficaces fuerzas de seguridad pública y la realización de la denominada acción cívica, que se ocupa de vacunar y dar atención

odontológica a la población en zonas rurales marginadas, establecer misiones de protección de la naturaleza y otras acciones.³⁰

Sin embargo, es prudente señalar que la mayoría de los ejércitos del mundo no incluyen en sus planes de guerra un equivalente al plan DN-II puesto que muchas veces éste implica tener que considerar a segmentos de la propia población como “el enemigo” lo cual genera desconfianza y descontento de la sociedad para con su ejército.

El hecho de que las fuerzas armadas sean uno de los brazos para ejercer la violencia legítima del Estado y que su acción se perciba como solución a la reaparición de rebeliones armadas radicales, obliga a valorar por vez consecutiva en la historia mexicana el papel que desempeña y lleva a debate la relación cívico-militar.³¹

Pese a ello, el Ejército Mexicano encuentra en estas actividades, una de las principales razones para su existencia. En este sentido conviene recordar que dentro de las misiones y objetivos que se le encomiendan al Ejército y FAM se encuentra el garantizar la “seguridad interior” por lo que muchas de sus acciones están encaminadas a cumplir con dicho objetivo; esto resulta muy llamativo tomando en consideración que en la mayoría de los países existe una clara diferenciación entre la seguridad nacional y la seguridad interior, de tal forma, que la primera recae exclusivamente sobre las fuerzas armadas y la segunda sobre las policías y las fuerzas de seguridad.

- **Seguridad nacional:** situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, para obtener con ello libertad de acción que le permita proseguir con su propio desarrollo y progreso.³²

³⁰ Raúl Benitez Manaut. “Introducción” en Águeda Ruiz coord. *Siempre Cerca, Siempre Lejos: Las Fuerzas Armadas en México* (México: Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C. y el Centro Nacional de Comunicación Social A.C., 2000) 24.

³¹ Raúl Benitez Manaut. “Introducción” en Águeda Ruiz coord. *Siempre Cerca, Siempre Lejos: Las Fuerzas Armadas en México* (México: Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C. y el Centro Nacional de Comunicación Social A.C., 2000) 25.

³² Organización de Naciones Unidas (ONU), Informe del Secretario General, “Concepts of Security” (New York: ONU, 1986), 2 citado en: Marcos Pablo Moloeznik “Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas: aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia” *Security and Defense Studies Review*, Vol.1(Spring 2001): 96

- **Seguridad interior:** situación de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados, como instituciones y en las personas que los encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz social y la tranquilidad pública. La rebelión, la sedición, os desórdenes públicos, los atentados y desacatos contra la autoridad configuran, entre otros, el repertorio penal de las manifestaciones hostiles a esta clara atmósfera civil.³³

En México se observa una fusión entre la seguridad nacional y la interior al grado que en ocasiones suelen confundirse cual si fuesen una misma tarea. La razón fundamental de esta fusión de actividades es que la policía en México carece de efectividad y de credibilidad en la realización de sus actividades por lo que el Ejército, al ser una institución del Estado que conserva una imagen pública positiva (al menos no tan negativa como la de la policía), ha debido seguir una tendencia en la que tiene una cada vez más activa participación en las tareas propias de las policías y fuerzas de seguridad.

En México los militares sirven de paliativo para solucionar temporalmente los problemas causados por la ausencia de una burocracia administrativa y de liderazgo policial, así como por el favoritismo político; en este país, la policía tiene una reputación negativa, debida a la casi inexistencia de formación de sus miembros, a su ineficiencia y a la corrupción.³⁴

En este punto es mi deber resaltar que las declaraciones oficiales de la SEDENA manifiestan convencidamente que el Ejército, en su misión de resguardar la seguridad interior, no realiza la función de policía, sino que simplemente apoya a las acciones relacionadas con la seguridad pública cuando se le es requerido para ello; los discursos oficiales indican que, en general, la labor del Ejército y FAM en materia de seguridad pública consiste en organizar programas para disminuir el índice delictivo cuando éste ha

³³ Guillermo Cabanellas Torres, director. Diccionario Militar: Aeronáutico, Naval y Terrestre (Buenos Aires: Editorial Claridad, 1983), 100 citado en: Marcos Pablo Moloeznik "Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas: aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia" *Security and Defense Studies Review*, Vol.1(Spring 2001): 96

³⁴ José María Rico. *Justicia Penal y Transición Democrática en América Latina* (México: Siglo XXI Editores, 1997) 86. citado en: Marcos Pablo Moloeznik "Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas: aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia" *Security and Defense Studies Review*, Vol.1(Spring 2001): 100.

superado las estrategias, recursos materiales y humanos de los cuerpos de seguridad pública y que sí existen algunos casos en los que, elementos formados al seno del Ejército y FAM prestan sus servicios organismos de seguridad pública lo hacen a título personal y estando retirados o gozando de una licencia.

La década pasada en la Delegación Iztapalapa se realizó la sustitución de elementos policíacos por militares para que los primeros pudieran recibir un curso de capacitación y adiestramiento, lo cual generó confusión entre la ciudadanía debido a la falta de información oportuna, toda vez que los militares que suplieron a los policías lo hicieron en su calidad de civiles al encontrarse gozando de licencia temporal. La participación de los militares en este supuesto debe entenderse como una intervención a título personal, en aras de fortalecer a los cuerpos que brindan directamente seguridad pública al Estado.³⁵

Sin embargo, la evidencia muestra que esto no es completamente cierto dado que aún en el caso de que los elementos del Ejército estén contando con una licencia para participar en los cuerpos de seguridad pública, esto no impide que sigan recibiendo y acatando órdenes de sus superiores militares, ni tampoco imposibilita que sean los militares los que diseñen las estrategias a seguir en materia de seguridad pública.

Las actividades militares de apoyo a la seguridad pública se iniciaron formalmente en 1995, sustituyendo a efectivos policíacos por militares y ubicando a mandos medios y altos en cargos de responsabilidad, tanto en las instancias de seguridad pública estatales como en las de procuración de justicia. Formalmente, quienes se encargaron de tales responsabilidades contaban con una licencia mientras duraran estos cargos. Sin embargo, tomando en cuenta el espíritu de cuerpo característico de las instituciones de las instituciones armadas, es poco probable que el hecho de contar con una licencia impidiera que los militares dejaran de recibir órdenes de sus superiores jerárquicos militares.³⁶

En otro aspecto, debemos advertir que la lucha contra el tráfico de estupefacientes es otra de las labores contempladas dentro del Plan DN-II que el Ejército Mexicano realiza con enorme vehemencia y satisfacción profesional lo cual puede ser fácilmente corroborado

³⁵ Alejandro Carlos Espinosa, *Derecho Militar Mexicano* (México, Editorial Porrúa, 2005), 303.

³⁶ Marisol López Menéndez "El Ejército y la Seguridad Pública" en en Águeda Ruiz coord. *Siempre Cerca, Siempre Lejos: Las Fuerzas Armadas en México* (México: Global Exchange, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A.C. y el Centro Nacional de Comunicación Social A.C., 2000) 85.

con sólo poner atención a sus habituales comunicados de prensa; por ejemplo, en los 42 comunicados de prensa realizados entre el 2 de enero y el 3 de marzo del año en curso (2006) no ha habido uno sólo que deje de señalar algún logro en la lucha contra el Narcotráfico.³⁷

El gobierno mexicano considera al narcotráfico como una grave amenaza para la seguridad interior de la nación por lo que las operaciones encaminadas a combatirlo se constituyen como una de las principales prioridades para la SEDENA. Las operaciones para combatir al tráfico de drogas se fundamentan legalmente, además de en el Plan DN-II, en el artículo 89 fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que dentro de las facultades del Presidente de la república se encuentra el disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación³⁸, y en la interpretación que hace la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de las TESIS P/XXVII/96 Y P/XXX/96, en las cuales se asienta que es constitucionalmente posible que el Ejército y Fuerza Aérea puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles.

En su lucha contra el narcotráfico, el Ejército Mexicano sigue tres líneas de acción que son: la erradicación de plantíos ilícitos, la intercepción de drogas y el combate a las organizaciones criminales. Las operaciones de erradicación se encuentran enfocadas en evitar la siembra, cultivo, cosecha, elaboración y preparación de enervantes mediante la búsqueda, localización y destrucción de plantíos, secaderos, centros de acopio y laboratorios clandestinos; por su parte, las operaciones de intercepción tienen como objetivo localizar y detener la droga que por diversos medios es transportada de las áreas de

³⁷ Para ver los comunicados de prensa de la Secretaría de la Defensa Nacional puede referirse a su página electrónica en: <http://www.sedena.gob.mx/index4.html>

³⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (México: McGraw-Hill, 2000) 81.

producción hacia los centros de comercialización y consumo, incluyendo los precursores químicos y el armamento utilizado por los narcotraficantes en estas actividades.

Cuadro 2.2
Resultados obtenidos por la SEDENA en la lucha contra el narcotráfico
(del 1/o. de Diciembre del 2000 al 7 de marzo de 2006)

DESTRUCCIONES				
CONCEPTO	DIA	MES	AÑO	SEXENIO
PLANTIOS MARIJUANA.	606	4,070	23,642	1,322,721
HECTAREAS DE MARIJUANA.	90.9884	591.7098	3,215.5199	131,038.5806
PLANTIOS AMAPOLA.	556	3,977	21,461	788,407
HECTAREAS DE AMAPOLA.	78.3686	587.4721	3,076.7719	80,459.6811
TOTAL DE PLANTIOS.	1,162	8,047	45,103	2,111,128
TOTAL DE HECTAREAS.	169.3570	1,179.1819	6,292.2918	211,498.5317
PISTAS DE ATERRIZAJE.	1	18	124	4,086
CAMPAMENTOS.	0	7	29	2,168
SECADEROS.	5	41	207	10,998
ASEGURAMIENTOS				
KGS. DE MARIJUANA.	2,697.050	21,291.744	143,179.616	8'181,744.124
KGS. DE SEMILLA DE MARIJUANA	93.265	292.910	2,040.220	59,922.965
KGS. DE SEMILLA DE AMAPOLA.	7.710	39.010	228.750	8,190.940
KGS. DE GOMA DE OPIO.	0.276	2.754	5.030	1,143.512
KGS. DE COCAINA.	0.200	0.202	240.807	36,609.270
KGS. DE HEROINA.	0.000	0.001	16.039	410.587
AERONAVES.	0	0	4	109
VEHICULOS TERRESTRES.	1	21	171	5,192
EMBARCACIONES.	0	0	6	201
ARMAS DE FUEGO.	3	21	359	9,393
DETENIDOS NACIONALES.	4	39	308	11,296
DETENIDOS EXTRANJEROS.	0	2	15	438
MONEDA NACIONAL. (PESOS).	\$ 0.00	\$0.00	\$ 322,710.00	\$ 16' 220,110.00
MONEDA EXTRANJERA. (DOLARES).	\$ 0.00	\$0.00	\$ 314,881.00	\$ 17' 391,470.00

Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional. en <http://www.sedena.gob.mx>

Por otra parte, así como es significativo mostrar las diferentes actividades que realiza el Ejército para comprender su importancia en la configuración y el buen funcionamiento del Estado mexicano; de igual forma, es importante recalcar que sí el Ejército y FAM ha podido enfocar sus fuerzas a actividades distintas de las meramente castrenses, es debido a que su labor como protector de la nación se ha vuelto meramente emblemática dada su particular realidad geopolítica en la que las disparidades de poder con sus vecinos son tan evidentes que siempre se ha preferido mantener buenas relaciones con ellos y, en general, cuando se presentan diferencias o conflictos con los países vecinos, se busca que éstos sean resueltos preferentemente por la vía diplomática. Como bien se señala en el 5° Informe de Labores de la SEDENA “se ha analizado el escenario internacional del cual México no puede sustraerse, estableciéndose acciones adecuadas para prevenir o disuadir oportunamente una situación de crisis que pudiera haberse presentado en nuestro país.”³⁹ Gracias a esto, se percibe como muy lejana e hipotética la idea de que México pueda o tenga que enfrentar en el corto o mediano plazo una situación de guerra.

De lo anterior se puede inferir que, en México, la labor fundamental de proteger a la nación de amenazas externas ya no recae tanto en el Ejército y FAM sino en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) al ser ésta la que conduce las relaciones diplomáticas con otros países. Sin embargo, también se debe observar que la SEDENA trabaja muy de cerca con la SRE en lo que respecta a la salvaguarda de la seguridad nacional.

En el ámbito internacional, esta secretaría ha mantenido su presencia y participación en diversos foros ya sea formando parte de delegaciones de nuestro país encabezadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) o anteviendo invitaciones de diversos organismos castrenses, con el fin de contribuir en la revisión, aplicación y cumplimiento de convenios y tratados internacionales, de los cuales el Estado

³⁹ Secretaría de la Defensa Nacional, 5° *Informe de Gobierno 2004-2005* disponible en: <http://www.sedena.gob.mx>

Mexicano participa activamente, salvaguardando la soberanía y los intereses de la nación.⁴⁰

Por otro lado, con la simple observación de las actividades anteriormente mostradas, se puede deducir que, de la misma forma en que el Ejército y FAM no está abocado a las actividades comunes los ejércitos del mundo, tampoco sus capacidades técnicas o logísticas son las comunes a las de cualquier ejército; de la misma manera, podemos conjeturar (ya que los datos concretos no se nos pueden proporcionar por motivos de seguridad nacional) que tanto con la preparación del personal como con el tipo de armamento y equipo con que cuentan el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México se está mejor preparado para la realización de actividades como el combate al cultivo y tráfico de estupefacientes, la lucha contrainsurgente, las labores de seguridad pública y la ayuda a la población en casos de desastres, que para un verdadero resguardo de la seguridad nacional. Como también señala Marcos Pablo Moloeznik (profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara) con respecto a la Armada de México:

Pese a la activa participación de México en el concierto de las naciones, a su liderazgo político regional, así como a su configuración ribereña privilegiada de carácter bi-oceánico, tiene una marina que, de acuerdo a la clasificación de Booth se corresponde con la más baja categoría, es decir de tipo costera.

La función básica de una marina de guerra de estas características es la de ejercer el control efectivo de su mar territorial, puesto que no posee fuerzas suficientes como para asegurar el control del mar (uso del mar y su negación) ni salvaguardar las riquezas de su Zona Económica Exclusiva (ZEE). Esto significa que la Armada de México sólo tiene aptitud para garantizar funciones de policía marítima (guarda costas).⁴¹

Todas las particularidades de las Fuerzas Armadas Mexicanas que he mencionado hasta ahora, deben tomarse muy en cuenta en el debate en torno a la participación de México en las OMPs; por un lado el hecho de que éstas tengan una amplia preparación en actividades de labor

⁴⁰ Secretaría de la Defensa Nacional, *5° Informe de Gobierno 2004-2005* disponible en: <http://www.sedena.gob.mx>

⁴¹ Marcos Pablo Moloeznik "Presente y Futuro del papel de las Fuerzas Armadas Mexicanas: aproximación al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia" *Security and Defense Studies Review*, Vol.1(Spring 2001): 112

social y de ayuda a la población en casos de desastres es muy positivo ya que en el caso de que se tome la decisión de enviar tropas a las OMPs estas ya tendrían experiencia en estos rubros; por el otro, la enorme cantidad de actividades de que son responsables al interior del país y su evidente desventaja en equipo (con respecto al que utilizan los ejércitos que participan en las OMPs) hacen que sea complicado el que de un día para otro se comprometa personal de las Fuerzas Armadas Mexicanas a las OMPs.