

La gobernabilidad hoy en día ya no puede ser entendida como una especie de fórmula política destinada a evitar desequilibrios en el dinámico juego de demandas o necesidades y ofertas o decisiones político-institucionales. El alcance extremo de esto ha apuntado a garantizar la perdurabilidad de un cierto orden político, independientemente de su capacidad para absorber o resolver los requerimientos de la población, y a evitar, en última instancia, que los sistemas sociales estallen. Es necesario superar ese limitado recinto conservador que inicialmente le otorgó domicilio conceptual a esta problemática.

Hasta las apreciaciones más optimistas no ignoran las tensiones y los riesgos de ingobernabilidad que existen en los procesos políticos actuales. Sin embargo, la cuestión no estriba tanto en evitar los estallidos sociales o políticos, modernizando viejos esquemas de control social, sino en preguntarse sobre los factores que alimentan esa posibilidad.

COLECCIÓN
CIENCIAS POLÍTICAS



34

Darío Salinas Figueredo
Edgar Jiménez Cabrera

GOBERNABILIDAD Y GLOBALIZACIÓN
Procesos políticos recientes en América Latina



GOBERNABILIDAD Y GLOBALIZACIÓN

Procesos políticos recientes en
América Latina

Coordinadores:

Darío Salinas Figueredo
Edgar Jiménez Cabrera



GERNIKA

1. PROBLEMAS PARA EL MODELO DEL MUNDO
Karl Deutsch, Elinor y Jaguarbe
2. GEOPOLÍTICA ¿CIENCIA O IMPERIALISMO?
Heracio Gozardo
3. LA DIPLOMACIA Y POLÍTICA NOROCCIDENTAL EN AMÉRICA LATINA
Edmund Gaspar
4. LA POLÍTICA POR DENTRO
Jared B. Manheim
5. TAMAUJAPAS: HISTORIA DE UN GRAN ESTADO DE LA REPÚBLICA MEXICANA
Raúl García García
6. AMÉRICA LATINA EN EL SISTEMA POLÍTICO INTERNACIONAL
C. Pope Altuzar 2ª Edición corregida y aumentada
7. PARA ENTENDER LA POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
R. V. Darnenberg
8. EL PODERIO DE LAS NACIONES
John G. Storswanger
9. LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS-PANAMA
David Farnsworth, James McKeown
10. POLÍTICA INTERIOR DE ESTADOS UNIDOS EN LA DÉCADA DE LOS 80'S
Bullock, Anderson y Brady
11. LA POLÍTICA DE INMIGRACION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
Richard Holstadter
12. LA SEGURIDAD ECONÓMICA Y LOS ORIGENES DE LA GUERRA FRIA 1945-1980
Robert A. Pollard
13. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
Margaret Conway
14. LA IDEA DE UN SISTEMA DE PARTIDOS
Richard Holstadter
15. LAS LIBERTADES CIVILES Y LA DEMOCRACIA ESTADOUNIDENSE
John Brigham
16. UN PREFACIO A LA TEORÍA DEMOCRÁTICA
Robert A. Dahl
17. LOS GRUPOS DE PRESIÓN EN EL CONGRESO NOROCCIDENTAL
(Common Cause)
Andrew S. McFarland
18. LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
Stephen Hess

Gobernabilidad y globalización Procesos políticos recientes en América Latina

Darío Salinas Figueredo
y Edgar Jiménez Cabrera
Coordinadores

 GERNIKA

Gobernabilidad y globalización
Procesos políticos recientes en
América Latina

Darío Salinas Figueredo
y Edgar Jiménez Cabrera
Coordinadores

 GERNIKA

Índice

Gobernabilidad y globalización
Procesos políticos recientes en América Latina
Darío Salinas Figueredo y Edgar Jiménez Cabrera
Coordinadores

© Ediciones Gernika, S.A., 2002
Latacunga No. 801 Y 807
Col. Lindavista
07300 México, D.F.
☎ y Fax: 5586 5262 y 5586 8324
e-mail: gernika@avantel.net

ISBN: 970-637-105-2

Primera edición, 2003

Cuidado de la edición
Franklin Ramos Basterrechea

Composición tipográfica
Pilar Fandiño Ugalde

Impreso y encuadernado en México
Printed and bound in Mexico

Por qué volver a fundamentar preguntas sobre problemas de gobernabilidad, <i>Darío Salinas Figueredo</i>	7
Proceso democrático y gobernabilidad en América Latina Edgar Jiménez Cabrera	23
Conceptualizaciones y práctica de la gobernabilidad	
La gobernabilidad <i>Marcos Roitman Rosenmann</i>	67
América Latina en el cambio de siglo: conceptos, procesos y consecuencias para la gobernabilidad <i>Manuel Antonio Garretón</i>	83
Paradojas de la política (y la democracia). Una crítica a la teoría de la transición democrática <i>Jaime Osorio</i>	109
Gobernabilidad, democracia y seguridad	
Sobre los procesos de transición y los casos de Chile y México <i>Luis Maira</i>	135

Gobernabilidad y transición democrática en Centroamérica. El caso guatemalteco. <i>Carlos Figueroa Ibarra</i>	155
La transición a la democracia en Argentina <i>Pilar Calveiro</i>	187
Gobernabilidad democrática y Fuerzas Armadas en México <i>José Luis Piñeyro</i>	213
Gobernabilidad y seguridad humana en el "Plan Colombia" <i>Marco A. Gandásegui</i>	239
Tendencias y contradicciones actuales del poder y la política en América Latina <i>Lucio Oliver Costilla</i>	259
 Gobernabilidad, poder político y mundialización	
 Globalización, terrorismo y seguridad de Estados Unidos <i>Jorge Luis Sierra</i>	 285
El nuevo mundo del trabajo en América Latina. Consideraciones para la gobernabilidad <i>Eduardo Aquevedo</i>	317
Nueva estrategia de seguridad internacional y la gobernabilidad mundial <i>Ana Teresa Gutiérrez del Cid</i>	337
Gobernabilidad en la globalización. Concepciones y procesos políticos en América Latina <i>Darío Salinas Figueredo</i>	377

Por qué volver a fundamentar preguntas sobre problemas de gobernabilidad

DARÍO SALINAS FIGUEREDO¹

La fuerza y la velocidad que reflejan las transformaciones sociales en curso dificulta el análisis de los problemas de fondo que están —en el campo de las hipótesis— más allá de la superficie de los agitados y sorprendentes acontecimientos. No obstante a la divulgación, mucho mayor que en cualquier época pasada, de la masa informativa disponible y los accesos electrónicos a fuentes de datos, los análisis actuales se enfrentan a una mayor opacidad de los hechos y los fenómenos políticos involucrados. En la inmediatez de la observación, relevantes asuntos vinculados a la política, entre ellos la democracia y la gobernabilidad así como la globalización y el "nuevo orden internacional" parecen referirse a procesos definitivos e incuestionables. Además, a pesar del rasgo más pragmático que prevalece en los diagnósticos y en las apreciaciones predominantes, y del propio clima de desideologización que parece haberse extendido, hay un movimiento de ideas que hace que ciertas creencias, forjadas alrededor de imágenes envolventes sin importar mucho su grado de verificación, operen como "sentido común" en los comportamientos sociales y en la política.

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana. Profesor de tiempo completo del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la UIA. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT

Gobernabilidad democrática y Fuerzas Armadas en México

JOSÉ LUIS PIÑEYRO¹

Introducción

Durante varias décadas el sistema social mexicano fue presentado a América Latina, por analistas propios y extraños, como un modelo de estabilidad política (gobernabilidad autoritaria) económica (ausencia de crisis y mediana distribución del ingreso), y social (estructurado Estado populista), con amplios espacios de legitimidad, por supuesto, al margen del carácter monopartidista y presidencialista del régimen.

Hoy, después de tres sexenios neoliberales ha casi desaparecido el Estado de bienestar a la mexicana, y las crisis productivas y financieras son recurrentes y paradójicamente, suceden por un lado, un paulatino desmantelamiento del régimen del PRI-gobierno y por otro adquiere mayor visibilidad y poder potencial el instituto armado estatal. Todo lo anterior dentro de una tortuosa transición política y de una mayor globalización de la economía y la sociedad, de forma tal, que en el mejor de los casos podríamos hablar del inicio de una gobernabilidad diferente.²

1 Profesor-investigador, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT de México.

De hecho, el proceso transicional mexicano es concebido por algunos estudiosos como irreversible y unidireccional, o sea, hacia la democracia y la mundialización como condicionante a dicho proceso. Ni la transición es una situación consolidada, ni mucho menos apunta hacia una democracia integral o al menos política, ni la globalización lo es tal, más bien, es una regionalización con América del Norte, particularmente con los Estados Unidos, tanto en términos comerciales, tecnológicos como de inversión. Situación que puede apreciarse no solo con las estadísticas correspondientes sino también con una secuencia específica de privatización (de empresas estatales y paraestatales), extranjerización (de dichas empresas e incluso empresas privadas, donde predomina el capital norteamericano), desnacionalización tendencial del uso y propiedad de los recursos naturales y de la planta productiva así como del proceso de toma de decisiones de política financiera, social y política-militar de México.

No abordaremos la enorme condicionalidad que representa el eslabonamiento —privatización— extranjerización—norteamericanización— desnacionalización para la gobernabilidad democrática. Empero, es muy importante destacarla aunque nuestro estudio tenga un enfoque endogenista de dicha gobernabilidad y su relación con las Fuerzas Armadas Mexicanas [FAM]. Aún así, se debe guardar en mente (sobre todo quienes creen que la democracia es una preocupación norteamericana para el orden de posguerra fría),

2 Nos apoyamos en Fernández Santillán cuyo análisis se sitúa a partir del triunfo electoral del PRD en la ciudad capital y del inicio de una gobernabilidad negociada con las instituciones, los partidos políticos y la sociedad civil para que fortalezcan una nueva cultura cívica. [Fernández Santillán, 1997]. Para nosotros lo anterior está por suceder; sin embargo, consideramos que la gobernabilidad será diferente dado que a partir de las elecciones de junio del 2000 se abre un amplio espacio para el funcionamiento desde autoritario hasta democrático del poder presidencial, legislativo y de la propia sociedad civil, con toda una serie de fases entre ambos extremos, donde es obvio, no contemplamos una gobernabilidad que descansa en una dictadura de corte civil o militar.

la cruda y objetiva declaración de un analista militar de la Unión Americana con respecto a la democracia en México:

Al contrario de lo que suponen muchos norteamericanos, la evidencia histórica no avala el supuesto de que el gobierno de los Estados Unidos tomará una posición decidida a favor de los derechos humanos y la democracia en México. En el pasado Washington casi siempre valoró la *estabilidad* sobre la *democracia*. [Shulz, 1995:6]

El ensayo está dividido de la siguiente manera: primero, se reproducen los postulados teóricos básicos de la gobernabilidad democrática y sus nexos prácticos con la actual coyuntura estatal y social; segundo, se cotejan dichas propuestas con las funciones desempeñadas por las FAM durante el gobierno de Zedillo, destacando la contribución definitiva de las mismas a parte clave de la gobernabilidad dominante; tercero, se hacen proyecciones sobre las posibilidades de que las FAM regresen a funciones acotadas dentro del contexto de desaparición paulatina del régimen de partido hegemónico (no necesariamente de su carácter presidencialista), impulsada hoy aún más por la victoria de Fox a la Presidencia, y, donde además pueden redefinirse las relaciones cívico militares con injerencia real del poder Legislativo y no solo del Ejecutivo.

De una gobernabilidad de transición a la transición con diversa gobernabilidad

El histórico³ triunfo electoral del panismo en julio del 2000 al obtener la presidencia nacional y la mayoría relativa en el Congreso de la Unión, nos permite vislumbrar la *posibilidad* de un fin de régimen de partido de Estado; de equilibrio y autonomía de poderes republicanos, de mayor transparencia de los comicios estatales

tanto de su funcionamiento como de la cobertura por los medios de comunicación, y de credibilidad de los resultados finales; de modificaciones parciales al modelo económico-social; de trato político a los partidos, sindicatos y diversas organizaciones gubernamentales, y, sobre todo, de una reforma democrática y amplia del Estado que involucre algunos de los aspectos mencionados.

Primero nos centraremos en las bases conceptuales de la gobernabilidad democrática así como de los presupuestos para fortalecerla. Plantean algunos teóricos de la gobernabilidad que la construcción del moderno edificio del Estado y la sociedad tiene como cimientos la eficacia, la legitimidad y la estabilidad del ejercicio del poder político del gobierno y del régimen. Una definición general de gobernabilidad señala que es aquella situación de "equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad gubernamental de respuesta".⁴ Ahora bien, diversos analistas, entre otros Camou,⁵ consideran que al juzgar una situación concreta⁵ no debe caerse en posiciones absolutistas, es decir, señalar la gobernabilidad o ingobernabilidad de un régimen político, sino que hay diversas áreas, para evaluar los niveles de gobernabilidad.

- 3 Histórico porque abre dos posibilidades extremas: el avance democrático a partir de la desarticulación parcial de los grupos de poder económico y político aliados al viejo régimen, lo cual puede permitir hacer alianzas, movilizaciones y acuerdos que impliquen transformaciones relevantes al proyecto económico neoliberal dominante, o bien todo lo contrario, esto es, profundizar el proyecto de forma tal que el foxismo sea, como han planteado algunos críticos, una etapa superior del neoliberalismo prista de los últimos tres gobiernos y de más subordinación a Estados Unidos de Norteamérica.
- 4 El énfasis es nuestro y la cita está tomada de Antonio Camou [Camou, 1995: 22].
- 5 Sin embargo, lo concreto puede entender no sólo como los abstractos y diferentes niveles de gobernabilidad sino también como expresión concreta de las correlaciones de fuerza entre las clases dominantes y dominadas, tal y como lo expresa correctamente una especialista "Lograr la gobernabilidad, con ser una búsqueda de todo gobierno, no implica una práctica infuoca de los gobernantes. Debe ser comprendida desde un análisis, también coyuntural y concreto, de los gobernados; afirmación obvia ... pero que suele estar ausente en las reflexiones sobre la política, muy contaminadas con lógicas institucionalistas mecánicas" [Stolowicz, 1999: 122].

Estos ámbitos son, en primer lugar, la capacidad gubernamental para mantener o restaurar el orden público e impulsar políticas públicas de forma mínima. Otro espacio es la capacidad gubernamental para gestionar con eficacia las variables macroeconómicas como el control de la inflación y del gasto público. Un tercer referente es la capacidad gubernamental para promover el bienestar social y garantizar servicios sociales mínimos. Por último, se señala la capacidad del sistema político para controlar el orden y la estabilidad institucional, o sea, el poder incorporar o restringir a grupos que pretendan influir en la eficacia de la toma de decisiones.

De acuerdo a las zonas de acción mencionadas, se puede evaluar las diversas gradaciones de gobernabilidad: desde la gobernabilidad "ideal" pasando por la gobernabilidad "normal", el déficit de gobernabilidad, la crisis de gobernabilidad hasta la ingobernabilidad. Con base a cada una de las definiciones de coyuntura mencionadas, para México, consideramos que podemos plantear que prevalece el déficit de gobernabilidad concebido como:

Un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. [Camou, 1995: 27]

Una coyuntura como la descrita, guarda relación con las FAM para el contexto mexicano donde estas han tenido que actuar para apoyar la capacidad gubernamental de Zedillo a fin de mantener el orden público ante un escenario como el bosquejado por Camou, es decir, donde existe desde una proliferación de delitos y la consecuente inseguridad pública hasta la protesta social y la violencia callejera por reclamos insatisfechos de sectores mayoritarios, o bien por la irrupción de grupos armados que disputan la violencia legítima y áreas del territorio al Estado. Asimismo, el déficit de gobernabilidad se refiere al manejo ineficaz de la economía que pue-

de ser macro (inflación galopante, desequilibrio presupuestal, etc.), o micro (concentración excesiva del ingreso y escasa seguridad social, etc.). De igual forma, siguiendo a Camou un tercer nivel de déficit de gobernabilidad sucede cuando existe una deficiente promoción del bienestar social y la igualdad y de fallidas políticas públicas de combate a la pobreza. Para finalizar, un cuarto nivel del déficit de gobernabilidad resulta de la incapacidad del sistema político para incorporar nuevas fuerzas sociales o por tensiones institucionales entre poderes como el legislativo y el ejecutivo cuando pertenecen a partidos opositores.

La descripción abstracta que nos hace Camou para hablar de un déficit de gobernabilidad, en concreto, refleja con mucho el México del gobierno de Zedillo pues indudablemente, la delincuencia profesional y ocasional desbocada, las manifestaciones continuas, los grupos guerrilleros y en particular el EZLN aproximan el primer nivel de déficit de gobernabilidad. El segundo, si bien Zedillo ha publicitado el control de las variables macroeconómicas, la crisis de lo micro-macro es insoslayable: la concentración de la riqueza y el ingreso, la contracción salarial sistemática, el desempleo y subempleo masivo y los evidentes déficit de salud, vivienda, etc. redondean la panorámica. Aspectos como los mencionados también sirven para el tercer nivel, pues el bienestar familiar prometido durante la campaña electoral de Zedillo nunca llegó y la política pública antipobreza arrojó cinco y medio millones de nuevos pobres a fines del sexenio zedillista.

El último nivel del déficit de gobernabilidad se reprodujo parcialmente durante el régimen zedillista, pues si bien el partido de gobierno fue dominante a nivel de los poderes ejecutivo y legislativo, el sistema no incorporó múltiples organizaciones de deudores, magisteriales, campesinas, las cuales se concentraron de forma semipermanente en el zócalo capitalino.

Por otro lado, Camou señala con insistencia que organizaciones y acciones típicas de la democracia representativa (partidos,

elecciones, parlamento y participación ciudadana) no son suficientes para una adecuada gobernabilidad, devienen básicos: los acuerdos entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos (empresariado, sindicatos, corporaciones) y una mayoría ciudadana. Dichos acuerdos deben ser a nivel cultural (promoción de ideas y valores democráticos), institucional (fomento de mecanismos institucionales funcionales), y de políticas gubernamentales entendidas como la instrumentación eficiente de políticas públicas.

Con el anterior marco conceptual, si bajamos a la experiencia concreta actual, vale la pena señalar que después del último informe de gobierno de Zedillo, la dirigente nacional del PRD, Amalia García, declaró que la principal fuente de inestabilidad en México es el gobierno nacional con sus políticas públicas (sociales, económicas, financieras y comerciales); e igualmente otros dirigentes del mismo partido han subrayado que tales políticas conforman una "fábrica de pobres". Sin duda alguna, la fábrica retroalimenta directa o indirectamente focos de tensión al orden público como son la delincuencia, el narcotráfico, la guerrilla y protestas sociales espontáneas u organizadas a lo largo del país.

El anterior cuadro lo vislumbra Camou al asentar:

La experiencia histórica indica que la democracia funciona mejor cuando hay un aumento gradual, pero relativamente constante del bienestar económico de la sociedad". [Camou, 1995:52]

Trama que no sucedió para nada durante el escenario del teatro zedillista; más bien, lo que Zedillo sí logró diferenciar, fueron los actores estelares de los secundarios, dentro de la tragicomedia mexicana. Al respecto señala Camou que el grado de gobernabilidad sobre:

Ciertos actores claves (empresarios, trabajadores o fuerzas armadas) y variables cruciales (inversión, tasa de inflación, seguridad pública y bienestar) han de ser cuidadosamente distinguidas de la forma de gobierno [Camou, 1995:58].

O sea, la democracia.

La democracia como forma de gobierno, de acuerdo a Bobbio, tiene reglas fundamentales que definen: quien está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones. Zedillo respetó el principio de mayoría durante el procedimiento de la toma de decisiones a través del Congreso (dominado por su partido) donde la mayoría de la población estaba representada todo ello acompañado con garantías a libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, etc.), que permitían a los sujetos presentar o elegir opciones políticas (a través de partidos políticos y organizaciones de oposición), sin mecanismos de coacción sobre los mismos. [Camou, 1995:37] Aunque estas llamadas condiciones mínimas de la democracia como forma de gobierno, no se cumplieron a cabalidad, lo cierto es que Zedillo mantuvo la comunicación y el control de lo esencial: los sujetos clave del poder del Estado y la sociedad civil: la milicia, los trabajadores y los dueños del gran capital nacional e internacional.

Aguilar Villanueva, otro connotado analista, reflexionando sobre la coyuntura poselectoral de la ciudad capital, donde triunfó el PRD, a mediados de 1997, apunta planteamientos similares a Camou tanto a nivel conceptual como teórico, pero, incorpora otro tipo de gobernabilidad complementaria (la social que no abordaremos por no tener nexos con las FAM), y actualiza la reflexión teórica a los nuevos tiempos transicionales.

Así, para el periodo posterior al triunfo electoral perredista, Aguilar Villanueva recomienda una serie de cambios urgentes para apuntalar la gobernabilidad democrática futura. Sobre el primer aspecto destaca:

Los últimos años han sacudido brutal y amenazadoramente al régimen, han puesto a prueba su capacidad de gobierno, han conmocionado la psicología de la sociedad, pero no han llegado al punto de crear circunstancias de cataclismo y descomposición social, en

razón de que el gobierno con sus aliados políticos, ha mantenido el control de aquellos procesos y actores que son básicos para contener la irradiación del conflicto dentro de límites aceptables y para rehacer los equilibrios. [Aguilar Villanueva, 1998:44]

No añade nuestro analista quienes son esos aliados políticos del gobierno, pero, sin duda, uno fundamental son las FAM a través de las múltiples labores que en el próximo apartado detallaremos y con las cuales contribuyeron a la gobernabilidad dominante en México.

Una segunda cuestión que señala el autor citado es la paulatina pérdida de vigencia del "paradigma de gobernabilidad" dentro de un contexto donde, el viejo régimen no acaba de morir, y, el nuevo, de nacer. Sobre el particular, otorga consejos claves para fortalecer la nueva y futura gobernabilidad democrática, ellos son la necesidad de revalorar tres áreas de gobierno: el Poder Legislativo, el Sistema de Justicia y la Administración Pública.

Apunta Aguilar Villanueva de forma categórica:

Armar el orden político de la democracia exige indudablemente partidos políticos representativos... medios de comunicación independientes... organizaciones civiles... Pero las condiciones *sine qua non* del orden nuevo son la deliberación legislativa, la administración de justicia y la administración pública. Mientras estas sigan siendo malformes, inoperantes o intermitentes en su desempeño ... los ciudadanos no podrán otorgarle credibilidad y apoyo a un gobierno que... no logra todavía ser efectivamente capaz de aplicar la ley y hacer justicia, para resolver los conflictos y agravios. [Aguilar Villanueva, 1998: 46-47.]

Precisamente, una de las áreas a reactivar, legitimar, eficientizar, y remodelar es el poder judicial federal, en particular la PGR,⁶

6 De acuerdo al informe Sistema Integral de Evaluación y Desempeño del Personal de la PGR el 25% tiene problemas de alcoholismo, el 24.7 de estrés, el 26% de hastío laboral y 3% de tipo psicológico de un total de 6 750

el cual debido a la corrupción y burocratismo múltiple, las FAM deben ocupar parcialmente su lugar como en el próximo apartado mostraremos. Otra reforma básica mencionada por Aguilar Villanueva es el acotamiento del poder presidencial a partir de la tarea de restricción legal que deberá realizar el Poder Legislativo.

Cabe recordar que el Presidente es el comandante supremo de las FAM de acuerdo a las disposiciones constitucionales. Se ha criticado el uso o interpretación discrecional del ejecutivo nacional para activar a las FAM en situaciones donde se considera que no son de emergencia, o bien, que no son sus funciones constitucionales. Por ejemplo, existe una controversia de interpretación entre el artículo constitucional 89 y el 129, donde el primero señala que el Presidente dispone de la totalidad de las FAM para la conservación del orden interno y de la defensa externa, mientras que el segundo artículo señala que en tiempos de paz las FAM solamente deben desempeñar funciones relacionadas con la disciplina militar. Estos y otros artículos constitucionales e inercias y costumbres políticas presidenciales esperamos sean labor futura del nuevo Poder Legislativo.

Las FAM y la gobernabilidad en México: presente reciente y futuro inmediato

Como señalamos al principio del ensayo, intentaremos aproximar las variadas contribuciones de las FAM a la gobernabilidad del régimen político presidencialista y del sistema de partido hegemónico durante el gobierno de presidente Zedillo, asimismo señalare-

integrantes de la PGR. *La Jornada*, 14 de agosto del 2000, p. 16. El año de 1999 otro reporte oficial señaló que sólo el 6% del personal de la PGR es honrado y eficiente, el resto el 93.4% reprobó en distintos grados las evaluaciones. *La Jornada*, 4 de septiembre del 2000, p. 7.

mos los costos de tales contribuciones para las FAM como institución básica del Estado mexicano, y resaltaremos las mutaciones internas y las perspectivas que se abren para las mismas, ahora que se perfila el próximo acceso de Fox al poder público federal.

Contribuciones múltiples a la gobernabilidad por parte de las FAM han sido: el mayor involucramiento en las tareas antinarcóticos; la presencia masiva y permanente de cerco y contención en las zonas zapatistas de Chiapas, la participación cualitativa de altos mandos en corporaciones de seguridad pública estatales y cuantitativa en la flamante Policía Federal Preventiva [PFP]; en las tareas de detección y desarticulación de grupos guerrilleros presentes en varios estados de la república y, por último, las labores de beneficio social así como de rescate y salvamento ante catástrofes humanas y naturales, las cuales cada año resultan más recurrentes, de mayor magnitud social y cobertura geográfica. Significan evidentes situaciones potenciales de emergencia política, al igual que las situaciones reales de la batida antinarcóticos, contraguerrillera y anticriminal.

Costos políticos internos y externos para la FAM han sido de variada índole, entre otros, destacan: la narcocorrupción de sectores del alto y mediano mando y de la tropa; el deterioro de la imagen pública sea por la corrupción señalada, sea por los abusos y violación a los derechos humanos durante los operativos antinarcóticos en casi todo el país o contraguerrilleros en Chiapas; la relativa desmoralización y debilitamiento del espíritu de cuerpo por las situaciones mencionadas; la pérdida provisional o definitiva de personal técnico altamente capacitado al pasar a corporaciones policíacas; las controversias entre Defensa Nacional y Marina por las funciones y facultades respecto al combate al narcotráfico en las zonas costeras y de alta mar, la diferenciación salarial, de armamento, entrenamiento y reconocimiento profesional entre los selectos cuerpos de fuerzas especiales y los de tropas regulares en zonas de conflicto real o potencial.

Veamos algunos ejemplos de los costos políticos nombrados. Actualmente se encuentran encarcelados por delitos contra la salud, o sea narcotráfico en sus diversas modalidades, más de doce generales de distinta graduación, lo cual es una cifra sin precedentes históricos además de los miembros consignados de la oficialidad media y baja y de tropa. Se ha tratado de minimizar la cantidad de narcouniformados arrestados argumentando que son pocos frente a un total de más de 185 mil miembros del Ejército y la Fuerza Aérea, pero el problema es de calidad no de cantidad, o sea, son altos mandos coludidos con el narco quienes desempeñaban puestos estratégicos respecto al control de información confidencial, decisión de movilizaciones de tropa, acceso a planes operativos, etc. El mejor botón de muestra es el general Jesús Gutiérrez Rebollo comisionado del efímero Instituto Nacional de Combate a las Drogas.

Históricamente, los miembros de las FAM han reivindicado ser de origen, composición y función popular basados en valores como el nacionalismo, el heroísmo y la lealtad institucional al Estado y a la nación, además reivindican su disposición al sacrificio y ser incorruptibles en las múltiples misiones asignadas. Narcotráfico y contraguerrilla han cimbrado valores y actitudes no solo por los conocidos casos de corrupción que dañan la autoimagen y la imagen pública de la institución, sino por el impacto interno al espíritu de cuerpo que conlleva desmoralización e indisciplina por los heridos y muertos de una guerra antinarcóticos sin fin en el tiempo y cada vez más amplia en el espacio nacional y una batida antiguerrillera donde resultan afectados diversos sectores populares de las paupérrimas áreas rurales, donde las simpatías de los pobres por el narco es una reacción de supervivencia y por la guerrilla responde a la falta de alternativas políticas o de vida digna.

Mencionamos que entre otros costos políticos para las FAM, la pérdida provisional o definitiva de personal militar calificado al pasar a corporaciones policiacas. La PFP, ha incorporado oficiales de mediana y alta graduación desde hace un par de años así como

una masiva incorporación de una brigada militar de casi 5 mil oficiales y elementos de tropa de la Policía Militar, con sus medios de transporte y armamento. Se argumenta que cuentan con gran capacitación física y técnica para desempeñarse en la PFP, e incluso asesorar y entrenar a policías estatales y municipales. El tránsito de uniformados a la PFP continuará hasta el año 2005 (según informó el general y senador Alvaro Vallarta) y podría totalizar hasta 40 mil militares.⁷

El combate al narcotráfico ha generado tensiones entre la Secretaría de la Defensa Nacional [SDN] y la Secretaría de Marina [SM], dado que la primera organizó, entrenó y armó a los Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales [GANFE's] desde mayo de 1999, totalizando hoy 36 GANFE's con 1620 miembros, y 144 lanchas rápidas para intercepción, al mismo tiempo, se informa que la SM había solicitado 70 lanchas rápidas de las cuales sólo se autorizó la compra de 40 unidades. El conflicto es de atribuciones pues la SM está facultada para las labores de vigilancia de litorales, mares, ríos y lagunas interiores e islas, además de que posee personal con preparación técnica y embarcaciones idóneas para realizar tales labores, incluida la antinarcóticos. Han sucedido fricciones entre el personal de la SM y la SDN al momento de la captura de cargamentos de droga o de narcotraficantes.⁸ Lo anterior revela, entre otras cosas, una evidente falta de coordinación y competencia interarmas que no redundan a favor del combate antinarcóticos, ni muchos menos para la cooperación interinstitucional.

Otro costo antes anotado, es el proceso de diferenciación y posibles roces entre personal selecto de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales [GAFE's] y los GANFE's con los miembros de tropas regulares. No es posible documentar dichos roces, pero lo

7 *La Jornada*, 20 de septiembre de 1999, p.1, y 3 de marzo del 2000, p. 15.

8 Para consultar los pormenores sobre las disposiciones legales, las acciones operativas y disputas ver: *La Jornada*, 21 de febrero, 15 y 16 de mayo, 7 y 8 de junio y 25 de agosto del 2000.

innegable como resulta de conocimiento público, es la enorme diferencia de armamento, entrenamiento e instalaciones entre soldados especiales y regulares; la diferencia salarial tampoco puede detallarse pero no es improbable, considerando, el uso discrecional de rubros de la partida presupuestal de servicios personales, donde sólo el 39% (5 mil 598 millones), corresponde a haberes de la nómina y el resto, o sea, el 61% (8 mil 746 millones) se reparte en sobrehaberes y niveles a las diversas jerarquías y agrupamientos. [Moreno Pérez, 2000:22]

La multiplicación de GANFE's y GAFE's y otras transformaciones internas en las FAM ha sido una política constante a lo largo del sexenio de Zedillo como a continuación lo detallamos. También lo han sido las variadas manifestaciones de malestar interno⁹ e interarmas;¹⁰ así como con respecto a las funciones externas de

9 El fugaz Comando Patriótico de Concientización del Pueblo (CPCP) surgió los últimos días de 1998, a pesar de sus contradictorias declaraciones políticas y de su estilo mesiánico, sí develó demandas internas de las FAM y malestar por sus funciones externas. La revista *Forum* ha publicado múltiples opiniones de oficiales y generales en retiro así de como de los pocos especialistas civiles en las FAM. Del CPCP como de la revista aludida y reportajes del periódico *La Jornada*, podemos sintetizar tales malestares internos y controversias interarmas: 1. la administración de la justicia militar no es imparcial debido a que los jueces dependen del Alto Mando; 2. el Código de Justicia Militar que data de 1923 es obsoleto para los tiempos actuales; 3. se ejercen excesivas sanciones disciplinarias para tiempos de paz y no de guerra; 4. las remuneraciones salariales se prestan para un sistema de castigos o premios al obtener o no los sobrehaberes así como el otorgamiento de comisiones y agregadurías militares en el extranjero; además el monto de las pensiones de los casi 60 mil jubilados militares son del todo insuficientes; 5. no existe transparencia presupuestal no solo con los sobrehaberes sino también respecto a las concesiones para las construcciones castrenses y los ingresos por el cobro de renta en algunas viviendas militares; 6. los marinos no tienen representación dentro de los tribunales militares por lo cual son pocos los casos que llegan a los mismos dado que prevalecen los militares de tierra y aire. Ante algunas de las situaciones descritas se ha propuesto la creación de la figura jurídica del Ombudsman o bien de un Visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. [Garfias Magaña, 2000:16]

10 Como diferencias interarmas, además de las señaladas, se ha dicho que la Fuerza Aérea requeriría conformarse como una Secretaría autónoma a la

agentes policíacos y antinarcóticos e incluso contraguerrillera en Chiapas.¹¹

En retrospectiva, podemos afirmar que de 1994 al año 2000 la conflictividad social y política repercutió al interior de las FAM de manera por demás inocultable y evidente. Así por ejemplo, el impacto del conflicto guerrillero de Chiapas dentro de las FAM fue múltiple en términos de organización (creación masiva de comandos de fuerzas especiales y aerotransportadas, mayores unidades de logística, de transporte terrestre y aéreo y de inteligencia) armamento (considerables compras o producción de vehículos terrestres y aéreos livianos y de diverso armamento individual), dislocación territorial (tres zonas militares y cinco bases aéreas adicionales), estructura educativa (creación de la escuela militar de inteligencia y escuela de operaciones especiales), funcionamiento interno (maniobras conjuntas del Ejército y la Fuerza Aérea con la Marina, iniciativa de jefatura autónoma de la aviación y de comando conjunto de las tres armas) y externo (mejor y más labor de comunicación social vía organismos responsables o diputados y senado-

SDN para así decidir sus diversas formas de organización, uso de presupuesto, etc. Se ha reportado que recientemente todas las bases aéreas pasaron a incorporarse a las zonas militares. También se ha planteado la necesidad de un Comando Conjunto de las FAM integrado por las tres armas. Por último, cabe mencionar que existe una rivalidad sorda entre el Estado Mayor de la SDN y el Estado Mayor Presidencial y también entre los GANFE's de la SDN y los de la SM.

11 Bajo la premisa de que la batida anticriminal y antinarcóticos es una situación de emergencia y de que las corporaciones policíacas estatales y federales son incompetentes para enfrentar tal batida, el Alto Mando de las FAM ha justificado de tal forma su presencia en dicha batida. Sin embargo, dicho mando repetidas ocasiones ha señalado el efecto corruptor de la misma, el hipotético carácter provisional (para el caso del combate antidelinquencial), y el actuar bajo órdenes presidenciales. La larga, masiva, y en general pasiva estancia en Chiapas también ha desatado malestar debido a que se considera que el EZLN representa principalmente un problema político-social y de manera secundaria militar. Deserciones, indisciplina y baja moral por el aislamiento geográfico o el alejamiento del núcleo familiar o por acciones castrenses de amedrentamiento, sin duda, son sucesos reales dentro de los cuarteles.

res militares con licencia) y planeación estratégica: dispositivos de acción principalmente de carácter contraguerrillero y anti-narcotráfico.¹²

Obvio resulta que todos los cambios recién enumerados, obedecieron asimismo, a la beligerancia del narcotráfico y la repuesta policíaco militar, la sospecha de otros frentes guerrilleros en el sureste y su necesidad de rastreo y localización, las posibles manifestaciones multitudinarias (por la explosiva situación socio-económica latente) y de medidas preventivas o bien operativas.¹³

Ahora bien, ¿cuáles son los cambios más recientes en las FAM con respecto a la situación general donde tienen competencia (narcotráfico, criminalidad, EPR,) y particularmente la referida a Chiapas?

La Defensa Nacional reporta la creación de un Cuartel General y de 53 Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales [GAFE] de enero a abril de 1997 cuya distribución territorial correspondió a razón de uno por cada estado de la república, pero hubo entidades a los

- 12 Ver resumen del documento oficial "Programa de Desarrollo del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos "aparecido en Ignacio Rodríguez Reyna. "El enemigo también está dentro: ejército de rangers y brujas verdes". *El Financiero*. 25 de septiembre de 1995. Para un desglose pormenorizado de las adquisiciones castrenses de 1989-1994 revisar: *La Jornada*. 7 de febrero de 1995, e Ignacio Rodríguez Reyna. "Fuerza de Tarea Arcoiris: el Ejército no baja la guardia". *El Financiero*. 27 de septiembre de 1996.
- 13 Desde otro ángulo, la situación político-militar de Chiapas también provocó desequilibrios al interior de las FAM: la fuerza aérea, según documentos internos, reclamaba mayor reconocimiento a sus acciones en Chiapas, tanto para las promociones de grado, la compra autónoma de aeronaves como para el eventual uso autónomo del presupuesto y de su organización. Incluso entre los miembros del Ejército y de las Guardias Presidenciales, la añeja y silenciosa pugna se manifestó al promocionarse a rangos superiores a integrantes de dichas Guardias a pesar de no participar en acciones directas en la entidad chiapaneca. Javier Ibarrola. "Las Fuerzas Armadas. División en el ejército". *El Financiero*, 30 de diciembre de 1994. El articulista reproduce un documento militar confidencial "Las fuerzas armadas mexicanas dentro del contexto de la seguridad nacional" donde aparecen las irregularidades recién apuntadas.

que se les asignó mas de un GAFE, como son: Chiapas con 4 GAFE, Guerrero con 3 GAFE, Tabasco, Oaxaca, Puebla y Veracruz con 2 GAFE cada uno. Además se informa de la creación de la Fuerza de Intervención Rápida con sede en Chiapas.¹⁴

Resulta evidente que la distribución territorial de los GAFE obedece a una lógica de control interno de carácter contraguerrillero, antinarcóticos y preventivo contra cualquier tipo de disturbio social potencial con obvia localización en el sureste y centro del país. Sobresale asimismo que se subestima en la dislocación territorial de tropas, la frontera norte de cara a contingencias de carácter externo frente a presiones, intromisiones o al límite invasiones.

Los anteriores son algunos de los costos políticos y de las transformaciones internas de las FAM que han salido a la luz pública. Indudablemente, tanto las contribuciones como los costos mencionados impactan el proceso de profesionalización militar y a las FAM como institución clave del Estado. Sobre todo, acortan la viabilidad de una gobernabilidad democrática y la acercan a una estabilidad política "a toda costa" (ausencia de continuas movilizaciones espontáneas u organizadas, de amplios movimientos sociales antisistémicos y expansivos brotes guerrilleros) y se abandona o distancia de la gobernabilidad o estabilidad construida con base en consensos básicos y duraderos entre los nombrados sectores estra-

- 14 Secretaría de la Defensa Nacional. *Informe de Labores 1996-1997*, p. 18-24. La Fuerza de Intervención Rápida parece ser que sustituyó a la Fuerza de Tarea Arcoiris creada en 1995 y compuesta por un contingente de 10,000 efectivos militares y cuyas características centrales son: amplia adaptabilidad geográfica a cualquier tipo de terreno y capacidad de saturación total del teatro de operaciones, rapidez de desplazamiento y personal militar altamente armado y entrenado para las mas diversas maniobras bajo situaciones muy adversas social y geográficamente hablando. Los GAFE también tienen tales características pero son unidades mas pequeñas y son empleadas también para desempeñar labores antinarcóticos y operaciones de emergencia. Además se informa de la creación de la zona militar número 40 con sede en Baja California Sur. Para consultar las distintas etapas de capacitación y escuelas militares por las que pasan los miembros de los GAFES ver: *La Jornada*, 16 de octubre de 2000, p. 8.

tégicos, las élites dirigentes y la mayoría ciudadana. Además, la presencia castrense muestra ciertas deficiencias de instituciones del Estado (Secretaría de Salud, la Secretaría de Ecología, Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Desarrollo Social), del Poder Judicial (la Procuraduría General de la República y la mayoría de las procuradurías judiciales estatales), y la ausencia de controlarla del poder legislativo.

Proyecciones futuras para las FAM en particular dependerán de si se profundizan y amplían las funciones militares nombradas, o sea, si Fox sigue la tónica y razonamiento priísta "no hay de otra" y por lo tanto "más de lo mismo" o, de si cambian dichas funciones de manera radical mediante un regreso masivo a los cuarteles, dejando así el campo de batalla a las fuerzas políticas y civiles enmarcadas en diversas organizaciones y al accionar de otras instituciones del Estado. Obvio resulta que el último escenario implicaría la construcción de una gobernabilidad levantada sobre cimientos democráticos y participativos del conjunto de la sociedad [Piñeyro, 1999]

El control cívico de las FAM y la gobernabilidad democrática

¿Cuáles son las vinculaciones de todo lo antes expuesto con los nexos de las FAM y la gobernabilidad democrática? Varias y bastante obvias como a continuación exponemos. El desprestigio del partido de Estado (evidenciado por la pasada derrota de su candidato presidencial), sea por el largo proceso de transición política, sea por la acumulación de múltiples demandas sociales insatisfechas, sea por un precario orden y una inseguridad pública manifiesta, reflejan una considerable pérdida de legitimidad del régimen ante amplios sectores de la población, pero también, frente a los

uniformados como lo evidenció el paso de varios militares priístas al PRD debido a que consideraron que el PRI había abandonado los principios de la Revolución Mexicana.¹⁵ Dato relevante, aunque no definitivo, pues son como mostraremos otros datos y procesos mucho más amplios y trascendentes, los que ponen en entredicho los controles civiles objetivos y subjetivos sobre la milicia nacional.

La dominación civil objetiva a través de la profesionalización militar, es cuestionada parcialmente en algunas de sus características básicas, una de ellas: el contar con personal de tiempo completo, se encuentra afectada pues como demostramos una porción del mismo está dedicado a funciones policíacas y antinarcóticos, impactando a nivel de calidad y cantidad, considerando que son oficiales de mediana y alta jerarquía y dado el amplio número de tropas movilizadas en Chiapas o transferidas a la PFP. Otros rasgos de la profesionalización militar son: el relativo aislamiento de la sociedad y el espíritu de cuerpo, ambos cuestionados por el despliegue de al menos 20% del total de los efectivos en Chiapas o por las maniobras antinarcóticos que consumen del 10 al 15% del total de las FAM.

De igual forma, las filtraciones de documentos militares secretos a la prensa como al semanario *Proceso* y a la revista *Milenio* van en el mismo sentido. Los documentos revelan planes para la creación de bandas paramilitares por el ejército en Chiapas y otros son estudios sobre el narcotráfico donde se dan nombres de prominentes políticos civiles. Las filtraciones pueden ser síntomas de malestar de medianos y altos mandos por la asignación de tareas no profesionales en Chiapas y en el combate a las drogas. También el llamado protagonismo legislativo de diputados y senadores de origen militar en defensa de la institución frente acusaciones de narcocorrupción y abusos es significativo y del todo nuevo, así como las críticas a la situación económica y las propuestas para reformar

15 Ver por ejemplo, la declaración del General de División (Ret) Luis Garfias Magaña "Por que me separé del PRI: once razones" *Forum* No. 68.

el instituto armado, igualmente, la presencia de numerosos batallones de la policía militar en Chiapas puede significar situaciones de indisciplina entre la tropa y la oficialidad media.

Otro conducto de subordinación objetiva sobre los uniformados es: el reconocimiento civil de la autonomía interna de las FAM en el manejo del presupuesto asignado, el funcionamiento del sistema de rangos y promociones, la designación de comisionados, etc. Aquí, de nueva cuenta, las fuerzas sociales de la transición política y la acumulación de demandas dentro de la institución castrense están poniendo a prueba dicha prerrogativa o costumbre aceptada tradicionalmente por el poder presidencial priísta. Otra forma de control civil objetivo: el aislamiento de las fuerzas armadas de la política, resulta una especie de sin sentido pues se hayan hoy por hoy de lleno en la misma, dada la ineficiencia y corrupción de las instituciones del Estado enumeradas, especialmente las policíacas y las de administración de justicia.

Sobre los controles civiles subjetivos: la participación del poder legislativo, resulta evidente para México que el mismo no tiene ninguna injerencia para supervisar el funcionamiento de la milicia, sean los senadores o los diputados, pues hasta hace poco estaban sujetos a las decisiones del poder presidencial respecto a este y a casi todos los aspectos de la vida nacional. El control subjetivo de la milicia a través de la identidad de intereses con una clase social, si bien no se puede afirmar categóricamente que suceda de manera orgánica, la tolerancia o fomento de grupos paramilitares de terratenientes ganaderos y cafetaleros en Chiapas, deja mucho que desear y pensar en términos de la obligatoria y constitucional representación nacional y no de clase social. El último recurso subjetivo del poder civil con los uniformados: el uso del convencimiento y el compromiso a través de formas constitucionales a partir de la vigencia de un gobierno democrático, es precisamente el punto al que no se ha llegado durante la actual transición política ya que el presidente y las costumbres presidencialistas de trato con las FAM,

no dejan lugar a acuerdos mas amplios y duraderos con las nuevas fuerzas partidistas y sociales.

Con pocas palabras, la mayoría de los controles civiles objetivos y subjetivos con respecto a la milicia se encuentran en crisis parcial debido a que la transición política y los conflictos político-militares cuestionan al poder presidencial y al partido de Estado en sus anteriores usos y costumbres políticas, no solo con los uniformados, sino con amplios sectores de la población civil.¹⁶

El rápido regreso a formas de control civil objetivo sobre las FAM nos parece difícil dada la variada conflictividad social, la contradictoria transición política y la hasta ahora estancada reforma del Estado mexicano, la cual comenzará el año 2001, según informó el equipo de transición de gobierno de Fox.¹⁷

Para regresar al pasado, o sea, ordenar a los militares el regreso a los cuarteles implicaría abordar varias cuestiones centrales: 1) dotar de legitimidad y legalidad a las instituciones del Estado, especialmente aquellas donde actúan las FAM; 2) asimilar y resolver las demandas económicas¹⁸ y sociales mínimas de la población y

- 16 Un primer acercamiento sobre los controles civiles y las FAM así como la relación con el partido de gobierno aparecen en José Luis Piñeyro. "Ejército Mexicano y Transición Política en México: las relaciones cívico-militares y el PRI", en: *Le Monde diplomatique*, Núm. 25, febrero-marzo de 1999.
- 17 Recién se reveló, de acuerdo a un documento interno, las propuestas de cambio de Fox se cubrirán en tres etapas: 2001 (signos inmediatos), 2001-2003 (descentralización) y segundo trienio (federalización). Los signos inmediatos serán las medidas que se tomen el primer año de gobierno antes de la reforma hacendaria integral y de la reforma del Estado. *La Jornada*, 6 de septiembre del 2000, p. 10.
- 18 Desde una perspectiva crítica a la gobernabilidad concebida como simple mantenimiento del status quo y por tanto contraria a una democracia integral se enfatiza que "La lógica democrática presume que lo económico es materia de negociación y de decisiones mayoritarias y hace énfasis en una mayor equidad como condición de la estabilidad del sistema. La lógica de la gobernabilidad, por el contrario, busca la estabilidad del sistema sin modificar la realidad económica social, tomada como un dato a preservar, enfatizando en los mecanismos de control sobre cualquier participación que pueda alterar

las corporativas de la institución castrense; 3) acordar entre los partidos políticos primero, y, después con el presidente, el no recurrir a las FAM frente a cualquier conflicto político; 4) y por último, es fundamental diferenciar la seguridad nacional y del Estado, de la seguridad gubernamental, o sea, del grupo gobernante en turno. Una diferencia muy sana a establecer, como un avance sustancial para acostumbrar a las FAM a entender que no toda protesta social atenta contra la seguridad del Estado y mucho menos a la de la nación, a lo más cuestionará la seguridad gubernamental. Muchas veces como lo muestran otras experiencias nacionales, las protestas y los conflictos son parte consustancial de cualquier verdadero proceso de transición política y de reforma del Estado.¹⁹

Mientras tanto, mientras avanza la transición política y la reforma del Estado democráticas, los controles civiles subjetivos resultan lo más aconsejables y viables bajo una vía doble: mediante la supervisión de un poder legislativo pluripartidista²⁰ y la suscripción de compromisos y elaboración de fórmulas de persuasión y leyes que aumenten las facultades del órgano legislativo. Aconsejable a su vez con una perspectiva doble: como un camino para fortalecer los mecanismos de la transición política y la reforma de las instituciones del Estado y de sanear los problemas internos de las FAM (producto de décadas de subordinación semicorporativa al

las condiciones de explotación y dominación, que pueden ser estables aunque no sean legítimas". *op. cit.* Stolowicz, p. 121. *Enfasis nuestros.*

- 19 En tal sentido, quizás por eso el general Garfias plantea que el Ejército mexicano necesita instalaciones, viviendas, armamento y equipos modernos, pero, "lo más indispensable y necesario es cambiar la mentalidad, esta institución no puede mantenerse a la zaga de la transformación que está ocurriendo en el país", *Op. cit.*, Garfias. "Hacia un nuevo..." *Enfasis nuestro.*
- 20 Participación legislativa no únicamente en la aprobación y supervisión del presupuesto castrense, de la promoción de grados, de funcionamiento interno sino también de actualización de leyes y diversos reglamentos militares que datan de hace 50 años como promedio mínimo. Al respecto consultar propuestas específicas del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, López y Rivas. Gilberto [1998] *Las Fuerzas Armadas en la Transición Democrática*, Grupo Parlamentario del PRD, México.

PRI y de sometimiento exclusivo al Presidente) de tal forma que se favorezca el regreso a los cuarteles y a la autonomía militar profesional así como mantener la subordinación real al poder civil del gobierno nacional y así avanzar hacia la gobernabilidad democrática.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis [1998] "Gobernabilidad y democracia", en: Estela Gutiérrez (coord.). *El debate nacional*, tomo 2, Escenarios de la democratización, Diana-UNAM, México.
- Baldi, Carlo [1997] "Estado Policía", en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- Barbe, Carlos [1997] "Golpe de Estado", en Norberto Bobbio, *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- Bejar, Luisa "El poder legislativo en México: un dilema por resolver", en: Estela Gutiérrez (coord.). *El debate nacional*, Tomo 2, Escenarios de la democratización, Diana-UNAM.
- Benítez Manaut, Raúl [2000] "Las Fuerzas Armadas Mexicanas al Fin de Siglo", ponencia presentada en el XXII International Congress, *Latin American Studies Association*. Miami.
- Bobbio, Norberto, [1997]. "Legalidad", en: Norberto Bobbio, *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- Bobbio, Norberto [1997]. "Sociedad Civil", en: Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- Bonanate, Luigi "Terrorismo Político", en: Norberto Bobbio, *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- Camou, Antonio [1995] *Gobernabilidad y democracia*, Instituto Federal Electoral. México.
- Cassio, Ortegati. [1997] "Sociedad de Masas", en: Norberto Bobbio, *et al.*, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.

- Castañeda, Fernando [1998] "La reforma del poder judicial", en: Estela Gutiérrez (coord.), *El Debate Nacional*. Tomo 2, Escenarios de la democratización. Diana-UNAM, México.
- Fernández Santillán, José [1997]. "México: una gobernabilidad diferente", *Este País*. Núm 80, noviembre, México.
- Garfias Magaña, Luis "Por que me separé del PRI: once razones" *Forum* No. 68.
- Garfias Magaña, Luis "¿Qué pasará con la Secretaría de la Defensa Nacional?" *La Jornada*, 23 de agosto del 2000.
- Gómez Tagle, Silvia [1998] "Los signos de la transición en México", en: Estela Gutiérrez (coord.), *El Debate Nacional*. Tomo 2, Escenarios de la democratización. Diana-UNAM, México.
- González, Guadalupe [1997]. "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México", en: Sergio Aguayo y John Bailey (coord.). *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, México.
- Gozzi, Gustavo [1997]. "Estado Contemporáneo" en: Norberto Bobbio, et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- Ibarrola, Javier [1994]. "Las Fuerzas Armadas. División en el ejército", *El Financiero*, 30 de diciembre, México.
- Levi, Lucio "Legitimidad", en: Norberto Bobbio, et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- López, Ernesto [1997]. "Militarismo Latinoamericano", en: Norberto Bobbio, et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- López y Rivas, Gilberto [1998]. *Las Fuerzas Armadas en la Transición Democrática*. Grupo Parlamentario del PRD. México D. F.
- López y Rivas, Gilberto, et al. [1999]. *Las Fuerzas Armadas Mexicanas a Fin de Milenio: los militares en la coyuntura actual*, Grupo Parlamentario del PRD. México.

- Moreno Pérez, Juan [2000]. "El gasto militar y la transparencia", *La Jornada*, 14 de septiembre, México.
- Morlino, Leonardo. "Estabilidad Política", en: Norberto Bobbio, et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- Pasquino, Gianfranco [1997]. "Gobernabilidad", en: Norberto Bobbio, et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- Pasquino, Gianfranco [1997]. "Militarismo", en: Norberto Bobbio, et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- Piñeyro, José Luis [1999]. "Ejército Mexicano y Transición Política en México: las relaciones cívico-militares y el PRI", en: *Le Monde diplomatique*, febrero-marzo, México.
- Piñeyro, José Luis [1999]. "Fuerzas Armadas y transición política en México", en: Dario Salinas Figueredo (coord.), *Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina*, Triana - UIA - ALAS.
- Piñeyro, José Luis y Raúl Benítez Manaut. [1988]. "Profesionalización Militar", en: Román Reyes (coord.) *Terminología Científico Social: Aproximación Sociológica*, Antrophos. Madrid.
- Regonini, Gloria [1997]. "Estado de Bienestar" en: Norberto Bobbio, *Op. cit.*
- Rodríguez Reyna, Ignacio [1995]. "El enemigo también está dentro: ejército de rangers y boinas verdes", *El Financiero*, 25 de septiembre, México.
- Rodríguez Reyna, Ignacio [1996]. "Fuerza de Tarea Arcoiris: el Ejército no baja la guardia", *El Financiero*, 27 de septiembre, México.
- Rodríguez Villasante, Tomás [1998]. "Democracia de Base y Democracia Delegada", en: Román Reyes (coord.) *Terminología científico social: Aproximación sociológica*. Ahtrophos, Madrid.
- Sani, Giacomo [1997]. "Consenso", en: Norberto Bobbio, et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.
- Schiera, Pierangelo [1997]. "Estado Moderno", en: Norberto Bobbio, et al., *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México.

- Secretaría de la Defensa Nacional, *Informe de Labores 1996-1997*, SDN, México.
- Shulz, Donald E. [1995], *Mexico and the future*, Strategic Studies Institute/ U.S. Army War College, Washington.
- Sierra, Jorge Luis (coord.) [1999]. *Ejército Mexicano y Constitución*, Plaza y Valdéz, México.
- Stolowicz W., Beatriz [1999], "Gobernabilidad como dominación conservadora" en: Darío Salinas Figueredo (coord.) *Problemas y Perspectivas de la Democracia en América Latina*, UIA / ALAS / Triana editores, México, 1999.

Gobernabilidad y seguridad humana en el *Plan Colombia*

MARCO A. GANDÁSEGUI¹

Seguridad puede entenderse de diferentes maneras. Por un lado, seguridad humana, por el otro, seguridad pública. Además, podemos hablar de seguridad nacional y de seguridad popular. Este trabajo que aborda la cuestión de la seguridad humana está dividido en dos partes. En primer lugar, la relación entre gobernabilidad y seguridad, especialmente seguridad humana. Se hace énfasis en la situación actual de Panamá. En la segunda parte, se examina esta relación en el marco del "Plan Colombia", propuesta que pretende contribuir a la gobernabilidad de ese país mediante una escalada militar que compromete a la seguridad de la región.

Gobernabilidad y seguridad

El propósito de nuestro examen se dirige a la relación entre gobernabilidad y seguridad. Gobernabilidad puede entenderse como la capacidad de ejercer el poder en forma sistemática y legítima. Desde la aparición del Estado-nación la gobernabilidad descansa sobre la soberanía de la nación y legitimidad del Estado. La nación

¹ Profesor-investigador, Departamento de Sociología de la Universidad de Panamá.