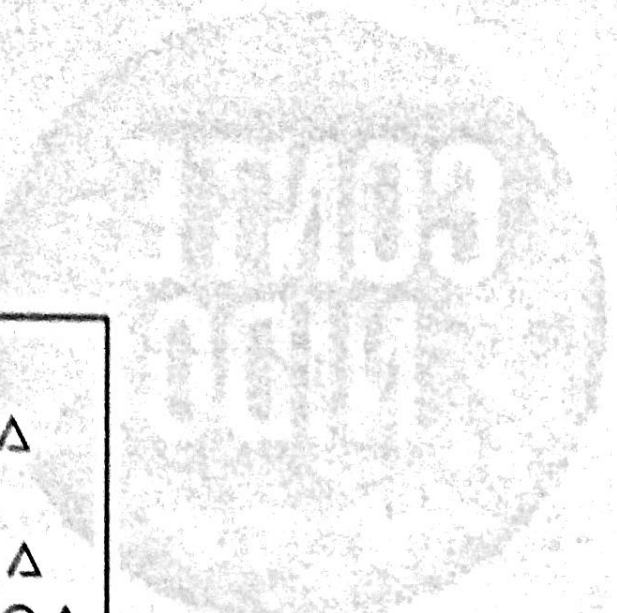


LA
GACETA
DE
CIENCIA
POLÍTICA

NUM. I • AÑO XIII • PRIMAVERA 2017

**MILITARES,
CIUDADANOS Y
LEGADOS AUTOCRÁTICOS**



LA
GACETA
DE
CIENCIA
POLÍTICA

NUM. 1 • AÑO XIII • PRIMAVERA 2017

MILITARES,
CIUDADANOS Y
LEGADOS AUTOCRÁTICOS



7

FRENTE:

- 5 LA AVENTURA DE MIGUEL LITTÍN CLANDESTINO EN CHILE (EXTRACTO) / GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ
- 10 AÑO ONCE / FERNANDO ESCALANTE GONZALBO

11

DOSSIER:

- 14 LAS FUERZAS ARMADAS Y EL ESTADO DE DERECHO / JULIO ANTONIO RÍOS FIGUEROA
- 28 ESTADO, COMPLACENCIA SOCIAL Y VIOLENCIA DE ÉLITE EN LA TIEMPOS DE LA GUERRA SUCIA MEXICANA / FERNANDO HERRERA CALDERÓN
- 40 FUERA DE LOS CUARTELES / ALEJANDRO MORENO ÁLVAREZ

60 REFORMA DEL SECTOR MILITAR EN MÉXICO / MARTHA ALICIA TUDÓN MALDONADO

76 EL NUEVO MILITARISMO LATINOAMERICANO EN DEMOCRACIAS CONSTITUCIONALES / DAVID BLANC MURGUÍA

98 MILITARES Y POLÍTICA EN ARGENTINA / JUAN PABLO RUÍZ NICOLINI

116 EJÉRCITO Y MOVIMIENTOS SOCIALES: LECCIONES DE LA PRIMAVERA ÁRABE / ITZEL PAMELA PÉREZ GÓMEZ

133

INVESTIGACIÓN:

134 SOBRE LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LOS REGÍMENES AUTORITARIOS / ROSALINA ARTEAGA BARRÓN

154 EFECTOS EN DESARROLLO DE LOS REGÍMENES DE USOS Y COSTUMBRES EN OAXACA / MARÍA ALICIA FILIGRANA SUÁREZ

180 GRUPOS DE AUTODEFENSA: SIN SALIDA ANTE LA VIOLENCIA / ALEXIS CHEREM MAUS

LA GACETA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR EDITORIAL
JULIO S. SOLÍS ARCE

CONSEJO EDITORIAL
ROBERTO ANDRADE FIGUEROA
GABRIELA BUCIO RIVERA
JORGE IVÁN CAMARGO MELÉNDEZ
RUBÉN FERNANDO CONTRERAS POLVO
EYAL GITTLER UNIKEL
SANTIAGO ISUSI JIMÉNEZ
SERGIO LÓPEZ-ARAIZA
ISABEL MEJÍA FONTANOT
ARIAN SALVADOR MONTIEL ROJAS
LUIS FERNANDO RAMÍREZ RUÍZ
ARITZY SÁNCHEZ MERINO
MOISÉS ALBERTO SILVA SERVÍN
DOMINIQUE VALENTYN CERVERA

CONSEJO CONSULTIVO
ALBERTO SIMPSEY • ADRIÁN LUCARDI
• ALEJANDRO MORENO • ERIC MAGAR
• FEDERICO ESTÉVEZ • JEFFREY WELDON
• JOSÉ MERINO • JUAN PABLO MICOZZI
• VIDAL ROMERO

CONSEJO ASESOR
ADRIANA ALFARO • ALEJANDRO TRELLES
• IGNACIO LANZAGORTA • ALEJANDRO VÉLEZ
• JORGE F. HERNÁNDEZ • TESALIA RIZZO
• EDGAR FRANCO • SANDRA BARBA • VIRIDIANA RÍOS •
ALEJANDRO DÍAZ • JAVIER TELLO • ROBERTO PONCE
• MAURICIO FERNÁNDEZ • LUCÍA MELGAR • JORGE CANO
• JESSICA ZARKIN • JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ
• JAINA PEREYRA • JULENE IRIARTE
• JOSÉ RAMÓN ENRÍQUEZ • CARLOS MARTÍNEZ

Año 13 No. 1 Primavera 2017, es una publicación semestral editada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, a través de la División Académica de Ciencia Política del ITAM.

Río Hondo No. 1, Col. Progreso Tizapán, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01080, México, D. F. Tel. 56284000 ext. 3702

www.gacetadecienciapolitica.itam.mx, gacetapol@itam.mx.

Editor responsable:
Julio Saúl Solís Arce.

Reservas de
Derechos al Uso Exclusivo
No. 04-2011-072809483900-109.

Número ISSN: 2007-6398, impresa por Instituto Tecnológico Autónomo de México, ubicada en Río Hondo No. 1, Col. Progreso Tizapán, Delegación Álvaro Obregón, México, D. F.

Este número se terminó de imprimir el 1 de enero de 2015 con un tiraje de 300 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Instituto Nacional del Derecho de Autor.

© Instituto Tecnológico Autónomo de México

La Gaceta de Ciencia Política es una publicación semestral realizada por estudiantes de la licenciatura de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

EDITO- RIAL

La Guerra Contra el Narcotráfico cumple este 2017 su onceavo aniversario. Las consecuencias de esta funesta decisión política son por todos conocidos, pero sino los repitiéramos nos estaríamos condenando a olvidar: la cifra de muertos alcanza ya más de 170 mil; los desaparecidos ya son más de 30 mil; los desplazados internos ascienden a otros 170 mil y han muerto cerca de 2 mil niños por este conflicto. A esto habría que sumarle las incontables violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas y la policía en estos once años; los miles de personas que son víctimas por sus familiares y amigos desaparecidos o muertos; los cientos de comunidades desoladas; y la falta de esperanza que rodea a todo nuestro país.

Sin más, es momento de hablar de paz y de cómo vamos a poner fin a esta guerra.

La revista en sus manos pretende pensar a la Guerra Contra el Narcotráfico desde el punto de vista de la ciencia política. En específico, nos interesamos en entender el papel de las fuerzas armadas en nuestro país y una diversidad de sociedades. Creo que, cuando comencemos a hablar de paz, el problema de las fuerzas armadas en las calles será de principal importancia. ¿Qué hacer con el ejército y la marina? ¿Cómo se enfrentan sus miembros a la justicia? ¿Cómo ha cambiado nuestra percepción desde el inicio de la Guerra? ¿Qué reformas a las fuerzas armadas son necesarias? Varias contribuciones en este número esbozan respuestas a estas preguntas.

Este es, sin duda alguna, el mejor número de La Gaceta de Ciencia Política. Lo es por su contenido original de primera, por su diseño más acabado y por la discusión a la que se incorpora. El producto final no hubiera sido posible sin el extraordinario trabajo del Consejo Editorial. Tampoco hubiera ocurrido sin el constante apoyo de nuestro Jefe de Departamento, Vidal Romero; la Directora Escolar, Patricia Medina; y el Fondo de Organizaciones Estudiantiles, que financia este esfuerzo editorial. Agradecemos a José Merino, Juan Pablo Micozzi, Alberto Simpser y Vidal Romero por las recomendaciones de tesis que forman parte de este número. También a Athanasios Hristoulas (Saki) y Sergio Silva Castañeda por la temprana orientación del dossier.

La Gaceta está en deuda eterna con los colaboradores de este número que ofrecieron sus textos por simple amor al arte.

Dedico esta editorial a José Ramón Enríquez González, anterior Director Editorial de esta revista y ahora miembro de nuestro Consejo Asesor, con los mejores deseos por la aventura que recién inicia.

Dedicamos este número a la memoria de Claudio Jones Tamayo, quien colaboró con La Gaceta en el pasado y recientemente nos hizo llegar un manuscrito de su autoría. Buscaremos el mejor espacio y momento para publicar el artículo y celebrar su amabilidad hacia nosotros y su pasión por la investigación.

Julio S. Solís Arce



FRENTE

LA GACETA DE
CIENCIA POLÍTICA

A medida que nos acercábamos al centro de la ciudad, desistí de mirar y admirar el esplendor material con que la dictadura trataba de borrar el rastro sangriento de más de cuarenta mil muertos, dos mil desaparecidos y un millón de exiliados. En cambio, me fijaba en la gente, que andaba con una prisa inusitada, tal vez por la proximidad del toque de queda. Pero no fue solo eso lo que me conmovió. Las almas estaban en sus rastros sacudidos por el viento helado. Nadie hablaba, nadie miraba en ninguna dirección definida, nadie gesticulaba ni sonreía, nadie hacía el menor gesto que delatara su estado de ánimo dentro de los abrigos oscuros, como si todos estuvieran solos en una ciudad desconocida. Eran rostros en blanco que no revelaban nada. Ni siquiera miedo.

Gabriel García Márquez, *La aventura de Miguel Littín clandestino en Chile* (Bogotá: La Oveja Negra Ltda, 1986), 28-29.

La expresión se usa con frecuencia como si fuese un tecnicismo: *efecto cucaracha*. No tengo idea de quién la haya acuñado ni cómo haya comenzado a circular. Significa, aproximadamente, que si se emplea la fuerza pública para controlar el delito en una zona, los delincuentes huirán, y se trasladarán a otros lugar —como cucarachas.

No hay ningún estudio serio que sirva de apoyo para semejante idea. Pertenece al repertorio de fórmulas de la criminología folclórica, igual que la tesis de las *ventanas rotas*, o de la *tolerancia cero*. Son todas ellas mezclas de prejuicios, automatismo ideológicos, modelos especulativos de conducta racional. Todas ofrecen soluciones quiméricas. Y por eso resultan más atractivas todavía.

El problema no es, no solo, que prometan lo que no pueden ser, sino que contribuyen a oscurecer el panorama. Detrás del eslogan del *efecto cucaracha* está la idea de que hay *Los Delincuentes*, cuya ocupación es *El Delito*. De modo que si se vuelve difícil por el motivo que sea cometer delitos en algún sitio, se irán a otro. La explicación que parece sencilla, tan de sentido común, resulta tranquilizadora porque pone a *Los Delincuentes* en un más allá remoto. Pasa por alto el hecho de que quienes cometen delitos son parte de la sociedad, que las más veces no son delincuentes de tiempo completo, que el abanico de actividades informales, ilegales, criminales, es sumamente amplio, matizado, difícil de discernir, e incluye redes extensas de reciprocidad, protección, seguridad. No es por casualidad ni por una particular debilidad moral que *Los Delincuentes* tengan vínculos con la policía local, con los funcionarios municipales, los líderes populares.

Eso significa que golpear a las *cucarachas*, con frecuencia significa golpear la trama de un orden social —que sea un orden deseable, justificables, es otra cosa.

Pero hay algo más. Mediante el fingido tecnicismo, se naturaliza la deshumanización de una parte de la población, de perfiles borrosos. Llevamos muchos años, demasiados ya, hablando de *Los Delincuentes* como si fuesen animales, una plaga. No cabe ya ninguna clase de empatía. Si son *cucarachas*, lo único que conviene es una política insecticida. Año once.

Fernando Escalante Gonzalbo. Año Once. Milenio, 30/08/2017

LAS FUERZAS ARMADAS Y EL ESTADO DE DERECHO.

NOTAS SOBRE MÉXICO
EN PERSPECTIVA
COMPARADA

JULIO RÍOS FIGUEROA

Los estados modernos necesitan fuerzas armadas fuertes y eficaces tanto para defenderse de las amenazas provenientes del exterior como para garantizar la paz y seguridad internas. Sin embargo, ejércitos fuertes también han sido muchas veces una amenaza para la estabilidad de los regímenes políticos y la seguridad de los ciudadanos. La existencia de fuerzas armadas poderosas pero eficazmente subordinadas a autoridades civiles democráticamente electas es una rareza histórica que intriga a politólogos, sociólogos e historiadores.¹ ¿Cómo crear fuerzas armadas cuyo desempeño sea encauzado dentro de los límites del estado democrático de derecho y sin que éste se convierta en una amenaza a su *esprit de corps*, su disciplina y su eficacia? ¿Cómo lograr que las fuerzas armadas no se sientan sometidas al estado de derecho, sino que más bien lo entiendan como el marco necesario de acción y el objetivo último de defensa y misión? ¿Cómo lograr que las autoridades civiles comprendan la especificidad de las fuerzas armadas y logren una mejor coordinación para que éstas cumplan sus misiones con eficacia?

Estas preguntas están abiertas en cualquier democracia,² pero en la América Latina contemporánea adquieren una relevancia mayor dada la historia de intervencionismo militar e inestabilidad institucional desde el momento mismo de las independencias,³ y la prolongada —e históricamente inusual— fase democrática en la que están la mayoría de los países de la región desde fines de los setenta. En efecto, la región latinoamericana sufre de una crónica inestabilidad institucional. Un dato relevante es que el 37% de transiciones hacia y desde la democracia han ocurrido en la región a pesar de que ésta incluye menos del 10% del total de los países del mundo. Juan Linz famosamente culpó al presidencialismo por esta inestabilidad, argumentando que este sistema no provee incentivos para formar coaliciones de gobierno en sistemas multipartidistas y por tanto produce gobiernos minoritarios y situaciones de conflicto entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo. De acuerdo con Linz, la falta de un mecanismo democrático para resolver esos *impasses* —como el voto de no confianza o las elecciones anticipadas propios del parlamentarismo— invitan a la intervención militar y producen inestabilidad.⁴

1 Adam Przeworski, *Self-Government in Our Times* (New York: Cambridge University Press, 2011).

2 Zoltan Barany, *The Soldier and the Charming State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe and the Americas* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012).

3 Loveman, Brian Loveman, *For La Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America* (Wilmington: Scholarly Resources, 1999).

4 Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", en *The Failure of Presidential Democracy*, (eds.) Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994).

Sin embargo, a pesar del atractivo de la perspectiva “linzeana”, José Antonio Cheibub ha mostrado convincentemente que “la alta inestabilidad de las democracias presidencialistas puede ser enteramente atribuida a sus legados autoritarios, y por tanto nada tiene que ver con su estructura constitucional”.⁵ En específico, de acuerdo con Cheibub, la inestabilidad de las democracias presidenciales se debe a que proceden de regímenes militares, los cuales heredan estructuras estatales débiles que a su vez producen *impasses* que invitan a una nueva intervención militar, y así sucesivamente. Esta “espiral de inestabilidad” resulta del impacto de los legados autoritarios y la historia de intervenciones militares en los gobiernos democráticamente electos. Los ejecutivos latinoamericanos, durante periodos no autoritarios, han utilizado a las fuerzas armadas para combatir no solamente amenazas externas sino, en especial, crisis de seguridad internas como las relacionadas con guerrillas, movimientos sociales o crimen organizado. Dejar la seguridad interna en manos de las fuerzas armadas, regularmente no supervisadas, suele reforzar la capacidad de éstas para intervenir en otras crisis políticas como pueden ser la “parálisis legislativa” o el potencial triunfo electoral de un partido o candidato considerado extremista o peligroso por el gobierno en el poder.

La última ronda de autoritarismo e intervenciones militares en la mayor parte de países de la región tuvo lugar durante la Guerra Fría. De hecho, en 1970 todos los países latinoamericanos —con excepción de Colombia, Costa Rica y Venezuela— eran regímenes autoritarios, muchos liderados por los militares. Esto comenzó a cambiar en 1978 con la transición a la democracia en República Dominicana, la cual fue seguida por Ecuador al año siguiente, Perú en 1980 y a partir de entonces prácticamente todos los países en la región —excepto Cuba—. La lógica de la “espiral de la inestabilidad” sugiere que estas democracias presidencialistas deben ser inherentemente inestables. Sin embargo, el propio Cheibub argumenta que esta vez la democracia debe ser más estable porque ha llegado a países con un ingreso per cápita más alto y porque los militares en los últimos regímenes cometieron más violaciones graves a los derechos humanos que nunca antes.⁶ En otras palabras, esta vez en muchos países las fuerzas armadas no son más un “poder interventor” que goce de legitimidad, al contrario, muchas de las nuevas democracias han reaccionado contra los abusos perpetrados.

5 José A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007).

6 José A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007).

En suma, uno de los legados de las intervenciones militares en América Latina es que las fuerzas armadas se acostumbraron a la falta de rendición de cuentas, debido a una malentendida y excesiva autonomía militar, e incluso en muchos casos simple y llana impunidad. Este legado es inaceptable en democracia y, en consecuencia, los países latinoamericanos desde las transiciones que comenzaron en 1978 han tratado de actualizarse y adaptarse a las exigencias del estado de derecho. Un rasgo interesante de las democracias latinoamericanas contemporáneas es que exhiben variación en muchas áreas —económicas, sociales, etcétera— incluyendo la extensión y la autonomía de la justicia militar, la regulación del uso de la fuerza, y la presencia de miembros de las fuerzas armadas en los gabinetes presidenciales.⁷ Para mostrar esta variación, y entrar al caso de México, me concentro en el tema respecto la extensión y autonomía de la justicia militar un tema muy relevante y no resuelto en nuestro país.

ALCANCES Y LÍMITES DE LA JUSTICIA MILITAR

La jurisdicción o el fuero militar tradicionalmente se ha justificado con base en la premisa que afirma que las características propias de la tarea de las fuerzas armadas hacen indispensable establecer fiscales, tribunales y un conjunto de leyes que incorporen la especificidad de dicha actividad, y que provean de estabilidad institucional y seguridad jurídica a los miembros del ejército. A pesar de que este razonamiento a favor de una jurisdicción separada para las fuerzas armadas tiene mérito, en lugares con una historia de intervenciones militares, como la región latinoamericana, este fuero ha dado paso a la impunidad y la arbitrariedad. En particular, en algunos países y bajo ciertas circunstancias, la jurisdicción militar se convirtió en un cheque en blanco el cual permitió que no se castigara, apropiadamente, a miembros del ejército que habían cometido acciones tipificadas como delitos graves en el fuero civil, las cuales no tenían nada que ver con su misión especializada. Asimismo, el fuero ha sido utilizado

7 Felipe Agüero, "Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America.", *Mershon International Studies Review*, núm. 42 (1988): 383–404. W. Hunter, "Continuity or Change? Civil-Military Relations in Democratic Argentina, Chile, and Peru.", *Political Science Quarterly* núm. 112 (1997): 453–75. David Pion-Berlin, "The Latin American Military." En *Routledge Handbook of Latin American Politics*, (eds.) Peter Kingstone and Deborah J. Yashar (New York, NY: Routledge, 2012.). A. Sotomayor, "Los Civiles Y Militares En América Latina: Avances Y Retrocesos En Materia de Control Civil.", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 83 (2008): 41–84.

como un medio para dejar sin castigo la represión de los oponentes políticos. En esos lugares, los miembros del ejército se acostumbraron a una jurisdicción militar con un alcance muy amplio, y a que éste resistiera todos los intentos de reducirlo, ya fuese por vía judicial o por otra vía.

En las últimas dos décadas, muchos países de América Latina han emprendido procesos para acotar de manera fundamental a la jurisdicción militar. En algunos casos incluso se ha llegado a su eliminación o, al menos, a su limitación radical. En otros casos, se ha buscado normarla de forma clara para asegurar que los civiles no puedan ser juzgados por ella, asimismo buscan garantías de debido proceso a militares, existencia de reglas claras para el ejercicio de la fuerza, y las posibilidades de un marco jurídico de carácter sumario para tiempos excepcionales estén fuertemente restringido. El proceso de delimitación jurídica del fuero militar ha adquirido una creciente relevancia en lugares como México o Perú debido a la creciente participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna.⁸

El alcance del fuero militar es esencialmente una respuesta a la pregunta: ¿quién puede ser juzgado en los tribunales militares, bajo qué circunstancias y por qué delitos? En términos generales, las respuestas a esta pregunta se pueden organizar en una serie de categorías ordenadas de mayor a menor alcance en el ámbito del fuero militar: 1) personal militar y civiles, en casi cualquier circunstancia; 2) personal militar y civiles, sólo en situaciones de emergencia; 3) sólo personal militar, en cualquier circunstancia; 4) sólo personal militar, sólo en circunstancias en que se cometieron delitos durante el servicio; 5) sólo personal militar, sólo cuando delitos estrictamente militares estén involucrados; 6) ni siquiera el personal militar cuando se trate de delitos graves contra la humanidad y la violación de los derechos humanos; 7) nadie nunca, esto ocurre cuando se ha abolido el fuero militar.

Si bien las categorías extremas son posibilidades teóricas que difícilmente tienen lugar como tales en la realidad, sí existen casos concretos que están cerca a esos extremos. Por ejemplo, Chile durante el régimen de Pinochet amplió el alcance del fuero militar para incluir muchos delitos comunes.⁹ En el otro extremo, hay casos como el de Costa Rica, donde se abolió el ejército. Y también casos como Francia, Alemania o Argentina, donde ha desaparecido el

⁸ Consuelo Cruz y Rut Diamint, "The New Military Autonomy in Latin America.", *Journal of Democracy* num. 9 (1988): 115-27. Diamint, Rut Diamint, "A New Militarism in Latin America.", *Journal of Democracy*, num. 26 (2015): 155-68.

⁹ Bovino, Alberto Bovino, "El Juzgamiento de Civiles.", en *Justicia Militar Y Estado de Derecho*, (ed.) Jorge Mera Figueroa (Santiago, Chile: Universidad Diego Portales, 1988).

fuero militar dentro de sus fronteras y sólo lo han aceptado en casos de guerra exterior o en barcos militares.¹⁰ Nótese que, entre las categorías intermedias, donde sólo personal militar puede aparecer ante los tribunales castrenses, la diferencia se establece por las siguientes consideraciones: primero si cualquier delito que haya sido cometido por un miembro de las fuerzas armadas es admitido en los tribunales militares; o sólo los delitos cometidos por oficiales pero que hayan ocurrido en el desempeño de una misión o servicio específicos. Ello limita no sólo los *sujetos* que pueden ser juzgados en tribunales castrenses, sino las *circunstancias* bajo las que ocurren los delitos susceptibles de ser remitidos a dichos tribunales. Segundo, también se distingue el *tipo* de delitos, en particular si sólo delitos estrictamente militares, tales como la cobardía, la insubordinación o la traición, pueden juzgarse bajo el fuero militar o si se incluyen otro tipo de delitos. En resumen, las respuestas a las interrogantes quién, cuándo y por qué determinan la extensión de la jurisdicción militar. Por ejemplo, el Artículo 13 de la Constitución mexicana de 1917 establece una extensión o alcance bastante limitado de la jurisdicción militar:

Artículo 13.- [...] Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre las personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. (Énfasis añadido).

Otra dimensión relevante de la jurisdicción militar es la relacionada con su funcionamiento interno. Esta dimensión puede ser entendida como la forma en que el proceso judicial se lleva a cabo dentro del fuero militar. Por ejemplo, la duración de los procedimientos, la composición de los tribunales militares, los derechos de la víctima y del acusado, y la determinación de sus castigos. En esta dimensión también se puede determinar un continuo donde, en un extremo, encontraríamos una jurisdicción militar cuyos procedimientos son iguales a los de un proceso en un tribunal ordinario. En el otro extremo encontraríamos una jurisdicción militar totalmente autónoma con procedimientos y garantías distintas a las de la jurisdicción ordinaria y no sujetos a revisión por parte del poder judicial. De nuevo, estos límites son posibilidades teóricas que no ocurren

¹⁰ Susana Thalia Pedroza de la Llave, "La Reinterpretación Constitucional Del Fuero de Guerra O Militar En El Marco Del Estado Democrático.", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 25 (2011): 152-98.

como tales en la realidad. Sin embargo, son útiles para analizar la dimensión interna de la jurisdicción militar en países concretos que se pueden situar más cerca de un extremo u otro.

Por ejemplo, Eto Cruz y Landa señalan que en la Constitución de 1993 del Perú “se prohíbe por expreso mandato que el Poder Judicial pueda revisar las resoluciones del Consejo Supremo de Justicia Militar [...] Cualquier pena privativa de libertad que impongan los jueces militares y que puede llegar hasta la imposición de cadena perpetua quedaría jurisdiccionalmente consentida en el fuero militar, sin posibilidad de que sea revisada por el poder judicial. Y este peligro no es solo para aquellos civiles alzados en armas, sino y fundamentalmente también, al propio estamento militar”.¹¹ En el polo opuesto se encuentra el caso de Argentina donde en 2007 llegó a la Corte Suprema un caso cuestionando faltas al debido proceso penal en la jurisdicción militar y los ministros Zaffaroni y Lorenzetti —en votos particulares— argumentaron que la jurisdicción militar en sí misma es inconstitucional ya que viola principios fundamentales como la independencia judicial y la neutralidad del juez (ver *Caso López*, Fallos 54:577; 310:1797, marzo 2007). En 2008, siguiendo este razonamiento, el Congreso de Argentina derogó la jurisdicción militar.

Nótese, finalmente, que ambas dimensiones de la jurisdicción militar —su alcance y su funcionamiento interno— están relacionadas, pero son claramente distinguibles. Por ejemplo, piénsese en el caso de un delito estrictamente militar —como insubordinación o deserción—, cometido por un miembro activo de las fuerzas armadas en una misión específica. Este caso hipotético satisface todas las características requeridas para poder ser juzgado en un tribunal castrense. Sin embargo, todavía faltaría determinar la otra dimensión del fuero militar, es decir, cómo sería investigado y juzgado. Por ejemplo, en algunos países se permite que los jueces militares sean miembros activos de las fuerzas armadas, mientras que en otros esto está prohibido, ya que se considera que estar en actividad y contar —por lo general— con un rango superior, violaría el principio de neutralidad del juez. En ciertos países, esta característica del proceso podría ser cuestionada ante un juez ordinario. De igual modo, los tiempos procesales y los derechos de las víctimas y de los acusados pueden variar considerablemente y pueden ser llevados frente a la

¹¹ Gerardo Eto Cruz, Cesar Landa Arroyo, and José Palomino Manchego, “La Justicia Militar En El Perú.”, en *Jurisdicción Militar Y Constitución En Iberoamérica*, (eds.) Germán Bidart and Josçe Palomino. (Lima: Grijley, 1977), 353-463.

justicia ordinaria con base en el procedimiento penal —en el extremo el fuero como tal puede ser cuestionado y abolido como en el caso de Argentina mencionado anteriormente—.

Es posible decir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha llegado a un estándar claro en cuanto a los alcances de la jurisdicción militar y también sobre algunos puntos clave de su funcionamiento interno. Sin embar-

go, existe una interesante variación en cómo los países de la región han normado el fuero militar: mientras algunos han alcanzado o incluso superado dicho estándar, otros por el contrario, tienen todavía importantes tareas pendientes al respecto.¹² Por ejemplo, en Brasil durante el periodo 2002-2012 aproximadamente el 13.5% de los acusados en casos llevados en la jurisdicción militar eran civiles (aproximadamente 2555 casos).¹³

Chile es otro país donde la jurisdicción militar tiene un alcance mayor al que la CIDH ha establecido.¹⁴ En el otro extremo encontramos a Argentina donde, como mencionamos, en 2008 el Congreso derogó el Código de Justicia Militar y la jurisdicción militar por considerarla inconstitucional. En los párrafos siguientes, presentamos un breve esbozo de los casos de Colombia, Perú y México y cómo se ha incorporado la jurisprudencia de la CIDH en el ámbito nacional.¹⁵

El caso de Colombia es interesante pues las decisiones más relevantes de la Corte Constitucional de ese país, respecto a la extensión del fuero militar, preceden las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre este tema. En particular, después de una serie de sentencias relacionadas con los estados de emergencia y las fuerzas armadas en Colombia, la Corte Constitucional en la sentencia C-358 1997 —Ministro Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz— estableció tres condiciones para que un caso pudiera ser investigado y juzgado en la jurisdicción militar: 1) que esté implicado un miem-

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha llegado a un estándar claro en cuanto a los alcances de la jurisdicción militar. Sin embargo, existe una interesante variación en cómo los países de la región han normado el fuero militar

¹² Alexandra Hunneus, "Courts Resisting Courts: Lessons From the Inter-American Court's Struggles to Enforce Human Rights.", *Georgetown International Law Journal*, núm. 44 (2012.): 101-56.

¹³ "Julgamento Militar é posto em debate," *O Globo*, 3 de Agosto, 2014.

¹⁴ AW Pereira y Jorge Zaverucha, "The Neglected Stepchild: Military Justice and Democratic Transition in Chile.", *Social Justice* núm. 32 (2005): 115-31.

¹⁵ Para un análisis más detallado véase: Julio Ríos-Figueroa, *Constitutional Courts as Mediators. Armed Conflict, Civil-Military Relations, and the Rule of Law in Latin America* (New York, NY: Cambridge University Press, 2016).

El objetivo de las Fuerzas Armadas es reestablecer el Estado de derecho usando la fuerza legítimamente, dentro de los límites de la constitución, y los derechos y principios de un régimen democrático

bro de las fuerzas armadas —criterio subjetivo—; 2) que haya una relación próxima y directa entre el delito y el servicio o misión militar en la que ocurre —criterio funcional—; y 3) que no se trate de violaciones graves a los derechos humanos. Como vemos, estos son los mismos criterios que posteriormente adoptaría y desarrollaría la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En una serie de sentencias posteriores (eg. C-878 2000 MP Humberto Sierra Porto y SU-1184 2001 MP Eduardo Montealegre) la Corte Constitucional Colombiana fue justificando las tres condiciones

antes mencionadas, y progresivamente detallando y clarificando su contenido. Por ejemplo, estableció qué significa que un delito ocurra durante un “servicio o misión” y también explicó por qué los delitos graves contra los derechos humanos deben quedar excluidos de la jurisdicción militar.

Es interesante añadir que respecto a la regulación del uso de la fuerza letal es también la Corte Constitucional de Colombia la que ha avanzado de manera más consistente en la región. Por ejemplo, en una serie de decisiones ha construido el bloque de constitucionalidad colombiano y ha incorporado paso a paso los principios del uso de la fuerza establecidos en los documentos que conforman el Derecho Internacional Humanitario —la Convención de Ginebra y los Protocolos I y II adicionales— (ver C-225 1995 MP Alejandro Martínez). Ésta Corte ha argumentado que son los jueces de la justicia ordinaria los encargados de calificar si una situación tiene las características de un conflicto armado interno y, por tanto, si el Derecho Internacional Humanitario debe emplearse o no (ver C-291 2007 MP Manuel José Cepeda). El desarrollo de esta jurisprudencia es tal que la Corte ha desarrollado límites geográficos, materiales, y temporales para la aplicación del Derecho Internacional Humanitario en Colombia (C-291 2007 MP Manuel José Cepeda).

Perú, en contraste con Colombia, es el país sobre el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos decidió el primer caso respecto a la jurisdicción militar —es el caso *Loayza Tamayo v. Perú* de septiembre de 1997— y el país que en general ha sido más demandado en este tema frente a la Corte Inter-

mericana. Después de cinco casos contra Perú decididos por la Corte Interamericana entre 1997 y 2000, y después de la caída del régimen de Alberto Fujimori, el Tribunal Constitucional del Perú decidió una serie de casos en los que puso al día la jurisdicción militar en ese país con los estándares establecidos por la Corte Interamericana.¹⁶ El Tribunal Constitucional Peruano primero estableció que los delitos ordinarios y no militares —o delitos “de función”, en términos usados por el Tribunal peruano— pertenecen la jurisdicción ordinaria y no a la militar (ver Exp. 010-2002-AI/ TC). El tema de los delitos de función y el tema de la composición de los tribunales militares —en específico, la prohibición de que los jueces sean militares en activo— son los que más han ocupado al Tribunal Peruano en su adaptación de las sentencias de la Corte Interamericana.

Sin embargo, en el Perú la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el fuero militar no ha sido progresiva —a diferencia de lo que ha ocurrido en Colombia—: después de las elecciones de 2006 el cambio de jueces constitucionales ha traído consigo un cambio en la jurisprudencia sobre la jurisdicción militar. En específico, en la sentencia Exp. 00001-2009-PI/TC el Tribunal argumentó no solamente que es constitucional que oficiales de las fuerzas armadas en activo sean jueces y fiscales en la jurisdicción militar —revirtiendo su propia jurisprudencia anterior y la de la Corte Interamericana—, sino que jueces y fiscales militares sean designados directamente por el Presidente de la República.¹⁷ En suma, en el caso del Perú ha habido un diálogo constante, aunque no lineal, entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional de ese país respecto a la jurisdicción militar.

En el caso de México, el Artículo 13 constitucional es muy restrictivo respecto al fuero militar. Sin embargo, la trayectoria jurisprudencial sobre este tema no siempre ha reflejado el texto del Artículo 13.¹⁸ A grandes rasgos, desde 1920 hasta aproximadamente 1940 la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) interpretó el Artículo 13 de manera literal manteniendo un alcance bastante limitado del fuero militar. Pero desde 1940 hasta alrededor

¹⁶ David Lovatón Palacios, *Tribunal Constitucional Y Reforma de La Justicia Militar* (Lima: Palestra, 2007.)

¹⁷ Justicia Viva, *Nuevo Código Penal Militar Cierra Círculo de Impunidad En Derechos Humanos* (Lima: Instituto de Defensa Legal, 2010).

¹⁸ José Ramón Cossío, “El Fuero Militar: Alcances Y Limitaciones.”, *Cuestiones Constitucionales* núm. 22 (2010): 321–62. Andrea Pozas Loyo y Julio Ríos Figueroa, “The Transformations of the Role of the Mexican Supreme Court”, en *Judicial Politics in Mexico: The Supreme Court and the Transition to Democracy*, (eds.) Andrea Castagnola and Saúl López Noriega (New York: Routledge, 2016) Raúl Mejía Garza, “Jurisdicción Militar: Leyes Y Tribunales Especiales.”, en *Sentencias de La Suprema Corte de Justicia de La Nación Desde La Perspectiva de Los Derechos Humanos* (Mexico: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011), 801–38.

del año 2005, la Corte estableció un alcance bastante más amplio de la jurisdicción militar, que implicaba un criterio en donde una gran variedad de delitos podía ser juzgada en un tribunal castrense siempre y cuando hubieran sido cometidos por militares.¹⁹

En la novena época las cosas comenzaron a cambiar pero de manera muy paulatina. Con la excepción de algunas restricciones leves respecto a qué delitos eran propios del fuero militar, la SCJN mantuvo durante varios años un marcado silencio respecto al fuero militar.²⁰ Más de una década después de la reforma de 1994, las decisiones de la Suprema Corte mexicana referidas a la jurisdicción militar comprendían poco más de un puñado de tesis jurisprudenciales sobre la dimensión interna de la jurisdicción militar, y una decisión con importantes consecuencias, en 1996, en la que defendió la constitucionalidad de la participación militar en asuntos de seguridad pública interna.²¹

El cambio importante en la jurisdicción militar en nuestro país ocurrió a partir del caso Radilla Pacheco vs. México decidido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 22 de noviembre de 2009, en el cual la Corte cuestionó la amplia extensión de facto del fuero militar en México y sugirió la revisión del Código de Justicia Militar y la vuelta a la extensión de la jurisdicción militar establecida en el Artículo 13 constitucional. La SCJN en el Expediente Varios 912/2010 de junio de 2011, tomó las consideraciones del caso Radilla Pacheco y redujo la extensión del fuero militar de manera que no violase las claras restricciones de Artículo 13. Durante el verano de 2012, la SCJN tomó una serie de decisiones que apoyaban e incluso ampliaban la argumentación de Radilla. Establecieron que los casos de violaciones de los derechos humanos no debían ser juzgados en tribunales castrenses, y comenzó a delimitar el tipo de crímenes que se pueden atender en los tribunales militares.²²

En suma, la delimitación jurisprudencial del fuero militar en México ha sido a cuenta gotas y la Corte Interamericana ha jugado un importante papel catalizador. Dada la centralidad que han adquirido las fuerzas armadas en el

¹⁹ En algunos casos, la Suprema Corte de México sostuvo el criterio puro de la "identidad personal", incluso en los casos de violación a una mujer, robo, o asesinato de un civil que poco o nada tienen que ver con el servicio o las misiones militares (citadas en Pedroza 2011, 185). La Corte invocó explícitamente el criterio de la "identidad personal" incluso hasta finales de 1991.

²⁰ Por ejemplo, Contradicción de Tesis 105/2005-PS 9a. Época; 1a Sala; S.J.F. y su Gaceta; XXIII, Febrero de 2006; Pág. 248

²¹ Miguel Carbonell, "El Rol de Las Fuerzas Armadas En La Constitución Mexicana.", *Jus et Praxis* num. 8 (2002): 35-51. Susana Thalia Pedroza de la Llave, "La Reinterpretación Constitucional Del Fuero de Guerra o Militar En El Marco Del Estado Democrático.", *Cuestiones Constitucionales*, num. 25 (2011): 152-98.

²² Por ejemplo, ver Amparo en Revisión 133/2012.

mantenimiento de la seguridad interna de nuestro país, los límites de la jurisdicción militar es un tema que sin duda tocará las puertas de la Corte en años por venir. Nuestros legisladores y nuestro máximo tribunal tienen aún mucho por hacer para generar normas que armonicen el respeto al Estado de Derecho y el eficiente desempeño del ejército mexicano. Para hacer las reformas necesarias, lo más importante es entender que el objetivo de las Fuerzas Armadas cuando luchan dentro de nuestro territorio no es derrotar al enemigo, sino reestablecer el Estado de derecho usando la fuerza legítimamente, dentro de los límites de la constitución, y los derechos y principios de un régimen democrático. Si las fuerzas armadas no ejercen así la fuerza, ¿qué las diferencia de los actores como el crimen organizado que también la usan para perseguir sus fines?

REFERENCIAS

- ⊙ Agüero, Felipe. "Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military, and Democracy in South America." *Mershon International Studies Review*, núm. 42 (1988): 383-404.
- ⊙ Barany, Zoltan. *The Soldier and the Changing State. Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe and the Americas*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.
- ⊙ Bovino, Alberto. "El Juzgamiento de Civiles." En *Justicia Militar Y Estado de Derecho*, (ed.) Jorge Mera Figueroa. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales, 1988.
- ⊙ Carbonell, Miguel. "El Rol de Las Fuerzas Armadas En La Constitución Mexicana." *Ius et Praxis* núm. 8 (2002): 35-51.
- ⊙ Cheibub, Jose A. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- ⊙ Cossío, José Ramón. "El Fuero Militar: Alcances Y Limitaciones." *Cuestiones Constitucionales*, núm. 22 (2010): 321-62.
- ⊙ Cruz, Consuelo, y Rut Diamint. "The New Military Autonomy in Latin America." *Journal of Democracy* núm. 9 (1988): 115-27.
- ⊙ Diamint, Rut. "A New Militarism in Latin America." *Journal of Democracy*, núm. 26 (2015): 155-68.
- ⊙ Eto Cruz, Gerardo, Cesar Landa Arroyo, y José Palomino Manchego. "La Justicia Militar En El Perú." En *Jurisdicción Militar Y Constitución En Iberoamérica*, (eds.) Germán Bidart y Josçe Palomino. Lima: Grijley, 1997.
- ⊙ Hunneus, Alexandra. "Courts Resisting Courts: Lessons From the Inter-American Court's Struggles to Enforce Human Rights." *Georgetown International Law Journal*, núm. 44 (2012): 101-56.
- ⊙ Hunter, W. "Continuity or Change? Civil-Military Relations in Democratic Argentina, Chile, and Peru." *Political Science Quarterly* núm. 112 (1997): 453-75.

- Justicia Viva. *Nuevo Código Penal Militar Cierra Círculo de Impunidad En Derechos Humanos*. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2010.
- Linz, Juan J. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" En *The Failure of Presidential Democracy*, (eds.) Juan J. Linz y Arturo Valenzuela. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994.
- Lovatón Palacios, David. *Tribunal Constitucional Y Reforma de La Justicia Militar*. Lima: Palestra, 2007.
- Loveman, Brian. *For La Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*. Willmington: Scholarly Resources, 1999.
- Loveman, Brian, y Thomas M. Jr. Davies. *The Politics of Anti Politics: The Military in Latin America*, (eds.) Brian Loveman y Thomas M. Jr Davies. Willmington: Scholarly Resources, 1997.
- Loyo, Andrea Pozas, y Julio Ríos Figueroa. "The Transformations of the Role of the Mexican Supreme Court". En *Judicial Politics in Mexico: The Supreme Court and the Transition to Democracy*, (eds.) Andrea Castagnola y Saúl López Noriega. New York: Routledge, 2016.
- Mejía Garza, Raúl. "Jurisdicción Militar: Leyes Y Tribunales Especiales." En *Sentencias de La Suprema Corte de Justicia de La Nación Desde La Perspectiva de Los Derechos Humanos*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía. "La Reinterpretación Constitucional Del Fuero de Guerra O Militar En El Marco Del Estado Democrático." *Cuestiones Constitucionales* núm. 25 (2011): 152-98.
- Pereira, AW, and Jorge Zaverucha. "The Neglected Stepchild: Military Justice and Democratic Transition in Chile." *Social Justice* núm. 32 (2005): 115-31.
- Pion-Berlin, David. "The Latin American Military." En *Routledge Handbook of Latin American Politics*, (eds.) Peter Kingstone and Deborah J. Yashar. New York, NY: Routledge, 2012.
- Przeworski, Adam. *Self-Government in Our Times*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Ríos-Figueroa, Julio. *Constitutional Courts as Mediators. Armed Conflict, Civil-Military Relations, and the Rule of Law in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press, 2016.

**EL ESTADO,
COMPLACENCIA
SOCIAL Y
VIOLENCIA DE
ÉLITE EN TIEMPOS
DE LA GUERRA
SUCIA MEXICANA**

FERNANDO HERRERA CALDERÓN

Uno de los casos de desaparición forzada mejor documentados de la guerra sucia mexicana (1964-1982) tuvo lugar el 23 de agosto de 1977. Mientras tomaba el desayuno en casa, José Reyes Mayoral Jáuregui de sesenta años fue violentamente aprehendido por policías en presencia de su aterrorizada esposa, María Isabel Román Preciado. Afuera, un helicóptero de la Policía Judicial rondaba la casa y agentes del Departamento de Tránsito de Guadalajara se disponían a proporcionar refuerzos adicionales. Esta no era la primera vez que la policía “visitaba” a la familia. A principios de esa misma semana, los agentes habían irrumpido en la casa buscando a uno de los hijos de María Isabel y José, un conocido miembro de la Liga Comunista 23 de Septiembre. El periódico *El Universal* retrató el momento preciso en que, triste pero tranquilo, Mayoral Jáuregui era apresuradamente arrojado a un coche con los ojos vendados para ser conducido a un centro de detención clandestino.¹ La fotografía también capturó las siniestras expresiones de los agentes que lo sometían. Cuando María Isabel fue a buscar a su marido, los oficiales negaron tener algún registro del arresto, a pesar de la evidencia incontrovertible del periódico. Al año siguiente María Isabel y uno de sus hijos se reunieron con Oscar Flores Sánchez, el entonces omiso Procurador General de la República, para discutir el paradero del esposo y padre. Flores Sánchez reiteró la misma versión de los oficiales, absolviendo a las agencias gubernamentales de cualquier responsabilidad por el misterioso arresto de Mayoral Jáuregui. Simplemente le dijo a la familia que había sido un “típico secuestro”.²

Mientras que en el medio urbano el *modus operandi* de las fuerzas contrainsurgentes se producía mediante la participación de las corporaciones policíacas y grupos paramilitares como la Brigada Blanca, en el ámbito rural el trabajo de destruir a las organizaciones guerrilleras recayó principalmente en las fuerzas armadas. En los años sesenta y setenta, cuando los revolucionarios Lucio Cabañas y Genaro Vázquez estaban activos en la Sierra Madre del Sur, los militares mexicanos llevaron a cabo una serie de campañas antsubversivas con un alto impacto en la población local. El estado de Guerrero era considerado uno de los principales bastiones de las guerrillas rurales, por lo que los militares establecieron ahí nuevos cuarteles, cárceles clandestinas y centros de exterminio. La militarización del estado se convirtió en sinónimo de comisión sistemática de atrocidades contra las comunidades campesinas. Las tropas peinaban la sierra y hostigaban con regularidad a poblaciones aisladas, cuya

1 “Secuestrado y desaparecido,” *Siglo XXI*, 4 de enero de 1997, 5.

2 Sergio René Dios Corona, *Historia que no pudieron borrar: La guerra sucia en Jalisco, 1970-1985*. (Guadalajara: La Casa del Mago, 2004), 143-146.

La guerra sucia mexicana se produjo bajo un régimen presidencialista que pretendía ser democrático pero que basaba su estabilidad en la perpetración masiva de abusos contra los derechos humanos

lejanía permitía que estos acontecimientos pasaran desapercibidos en el resto del país. Así, por ejemplo, a las afueras de Atoyac en el pequeño pueblo de La Quemada, la mayoría de los hombres fueron detenidos arbitrariamente por los militares y llevados a cárceles clandestinas, donde fueron interrogados, torturados por largos periodos y, en muchos casos,

desaparecidos.³ Entre 1969 y 1982, en Guerrero, miles de personas principalmente de origen campesino fueron sometidas a todo tipo de violencia por su presunta colaboración con los guerrilleros, la cual no era acreditada legalmente, ya que no se seguía el debido proceso.

De acuerdo con el Informe Histórico a la Sociedad Mexicana de la extinta Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, el ejército y los grupos de contrainsurgencia en las ciudades no sólo se valieron de labores de inteligencia y guerra psicológica (tortura, violaciones, ejecuciones y desapariciones selectivas, uso del rumor y la propaganda para causar pánico y medidas de asistencia social para confundir a la población); también llevaron a cabo acciones de mayor alcance, como desplazamientos forzados, reconcentración de la población en lugares estratégicos, bombardeos, utilización de agentes químicos para defoliar las zonas guerrilleras y la política de "tierra arrasada", una táctica consistente en destruir todo lo que sea de utilidad para el enemigo, principalmente los cultivos, el suministro de agua y cualquier otro medio de subsistencia. En los momentos más álgidos de la persecución contra Lucio Cabañas, el ejército estableció un cerco de hambre en la Sierra de Atoyac, controlando el consumo alimenticio de los campesinos. Los autores de la campaña anti-subversiva creyeron que la violencia era justa y necesaria para "extirpar el mal".⁴ Cientos de agentes anti-guerrilleros violaron las mismas leyes que se comprometieron a mantener y seguir. Los informes diarios de la Dirección Federal de Seguridad ofrecen una espeluznante instantánea del funcionamiento interno de la contrainsurgencia urbana. Con una "licencia para matar", los

3 Véase por ejemplo, los trabajos de Alexander Aviña, *Specters of Revolution: Peasant Guerrillas in the Cold War Mexican Countryside* (Oxford: Oxford University Press, 2014) y "We have returned to Porfirian times: Neopopulism, Counterinsurgency, and the Dirty War in Guerrero, Mexico, 1969-1976." en *Populism in Twentieth Century Mexico: The Presidencies of Lázaro Cárdenas and Luis Echeverría*. María L.O. Muñoz y Amelia M. Kiddle eds., (Tucson: University of Arizona Press, 2010)

4 Julio Scherer García y Carlo Monsiváis, *Los patriotas: De Tlatelolco a la guerra sucia* (México: Nuevo Siglo, 2004): 189.

agentes de la DFS recorrieron las calles de varias ciudades buscando, según un ex agente, “opositores reales o sospechosos, no importaba”.⁵ Los estudiantes se convirtieron en un trofeo que los agentes anti-subversivos apasionadamente buscaban.

La guerra sucia mexicana se produjo bajo un régimen presidencialista dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que pretendía ser democrático pero que basaba su estabilidad en la perpetración masiva de abusos contra los derechos humanos. Sin embargo, hay que hacer notar que este tipo de violencia estatal sistemática no puede durar períodos tan prolongados sin la colaboración de la sociedad.⁶ Este artículo examina la interacción entre el ejército y la sociedad en el contexto de la Guerra Fría mexicana y la Guerra Sucia de los 1960 y 70. El Estado justificaba la actuación de las corporaciones policiacas y militares con base en una retórica populista y nacionalista, que sostenía que el gobierno únicamente buscaba proteger a la sociedad de presuntas conspiraciones comunistas internacionales. Una serie de términos clasistas, propaganda anticomunista y actitudes nacionalistas se convirtieron en rótulos normativos utilizados por la sociedad, el Estado, así como por los medios de comunicación para desacreditar a las guerrillas, idealizar sus anhelos revolucionarios y deslegitimar su causa. El presidente Echeverría utilizó una estrategia de división y conquista para crear dos grupos polarizadores. Un lado abarcaba a creyentes en la democracia, era nacionalista y defendía el legado de la Revolución de 1910. El otro abarcaba el sector “maligno” de la sociedad que era antidemocrático, anti-mexicano y comunista.

A pesar de ello no se puede argumentar que la sociedad haya sido una mera víctima de la manipulación informativa; existió la complicidad de una parte de la sociedad mexicana con las fuerzas contrainsurgentes. Siguiendo las maniobras de la propaganda oficial, que culpaba a los guerrilleros de amenazar la democracia y desestabilizar al país; el sector privado, los medios de comunicación, la Iglesia católica, la izquierda moderada e incluso algunos académicos los acusaban —sin pruebas— de ser agentes provocadores, pagados ya sea por la CIA o por la Unión Soviética, cuyo objetivo era crear una crisis política para favorecer intereses oscuros.⁷ A semejanza del caso argentino, dichos sectores

5 Carlos Fazio Masiosare, “México: El general Quintanar y la guerra sucia,” www.rebellion.org/hemeroteca/ddhh/fazio131201.htm (accedido el 6 de abril de 2014).

6 La idea de que el Estado y la burguesía nacional no puede mantener su hegemonía basándose exclusivamente en la violencia fue planteada por el italiano, Antonio Gramsci. Véase Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks* (New York: International Publishers Co., 1971).

7 Véase: Adela Cedillo, “Violencia, memoria, historia y tabú en torno a la Liga Comunista 23 de Septiembre”, en *La Liga Comunista 23 de Septiembre: cuatro décadas a debate: historia, memoria, tes-*

estaban inclinados a creer en una especie de “teoría de los dos demonios”, según la cual la actividad guerrillera había creado las condiciones que desencadenaron el terror de Estado. Mientras algunos justificaron la violencia perpetrada por las fuerzas armadas, en tanto garantes de la seguridad de la población civil, otros soslayaron sus abusos y guardaron silencio sobre la guerra sucia.

LA SEGURIDAD NACIONAL DESPUÉS DEL 68

Debido a los bajos estándares de espionaje y a la ausencia de analistas bien capacitados, los servicios de inteligencia mexicanos adoptaron las teorías de la conspiración como información creíble.⁸ La paranoia anticomunista del régimen priista que se desarrolló ante el auge de los movimientos sociales de los 1950 y 60 influyó en las políticas posteriores a 1968, bajo el supuesto de que había graves amenazas internas contra el Estado mexicano. Después de la sangrienta represión contra el movimiento estudiantil de 1968, el gobierno mexicano tomó medidas preventivas contra los llamados “filósofos de la destrucción”,⁹ y aseguró la erradicación de todo vestigio de agitación en la Ciudad de México. Agentes de diversas corporaciones establecieron una elaborada red de vigilancia para infiltrarse en las universidades donde la izquierda tenía mayor influencia, y que eran consideradas como semilleros de subversivos. Los espías del gobierno, disfrazados de estudiantes, se infiltraron en eventos de activistas para rastrear y eliminar a los alborotadores. Los estudiantes se percataban del espionaje y denunciaban públicamente la intrusión de los llamados “orejitas” en los campus universitarios. Además, el gobierno utilizó a los porros como aliados para sabotear el activismo estudiantil.¹⁰ A pesar de que los estudiantes evidenciaban a los porros ante las autoridades escolares y ministeriales, éstas ignoraban deliberadamente sus actos de violencia e intimidación; lo que demuestra la existencia de una alianza secreta entre la jerarquía de la universidad, los infiltrados y los porros con las autoridades gubernamentales.

timonio y literatura, eds. Rodolfo Gamiño e Yllich Escamilla. (Mexico: UNAM, 2015), 343-373.

- 8** Sergio Aguayo Quezada, “El impacto de la guerrilla en la vida mexicana. Algunas hipótesis,” en *Movimientos Armados en México, Siglo XX*, vol. 1, Verónica Oikión Solano y Marta Eugenia García Ugarte, eds. (Zamora; México D.F.: El Colegio de Michoacán/CIESAS, 2008), 93.
- 9** Juan Antonio Castañeda Arellano, “Voces de la rebeldía: Prensa guerrillera,” en *Voces de fuego: La prensa guerrillera en Jalisco*, ed. Juan Antonio Castañeda, Jesús Zamora y Armando Rentería (Guadalajara: Grietas Editores, 2013), 57.
- 10** Véase Jaime Pensado, *Rebel Mexico. Student Unrest and Authoritarian Political Culture During the Long Sixties* (Palo Alto: Stanford University Press, 2013).

La presunta conjura comunista internacional fue el gran mito movilizador de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, fue la violencia sistemática contra el movimiento estudiantil la que llevó a la radicalización de un sector de los estudiantes. Así como su involucramiento en otros movimientos sociales y en la lucha armada misma. La mayoría de las organizaciones guerrilleras urbanas estaban conformadas por estudiantes y profesionistas jóvenes. En el caso de las guerrillas rurales, como las de Chihuahua y Guerrero, sus líderes eran en su mayoría maestros normalistas o de origen campesino.

La fuerte retórica anticomunista utilizada por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) durante el movimiento estudiantil se disipó al principio de los setentas, hasta el punto donde el Estado ya no podía negar la existencia de una amenaza de guerrillas urbanas. Teniendo como resultado la legitimación del uso de fuerzas contra el supuesto enemigo interno. Fue durante el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) que el discurso anticomunista retomó fuerza e inauguró una nueva etapa de la Guerra Fría en México.

En 1971, menos de tres meses después de la toma de poder del Presidente Echeverría, la policía descubrió una casa de seguridad en la ciudad de Jalapa, Veracruz, y arrestó a tres mujeres y dieciséis hombres, todos miembros del Movimiento de Acción Revolucionaria (MAR). Posteriormente, la Procuraduría General de la Nación emitió un comunicado de prensa con el ominoso titular: "Conjura Roja Contra México". Bajo custodia policial, los detenidos fueron interrogados por varios días y luego exhibidos al público a través de los medios de comunicación. Los periódicos publicaron versiones del informe acompañadas de fotografías de los guerrilleros con muestras de fatiga y con rastros de tortura. "Fue un duro golpe para la organización", comentó Fernando Pineda Ochoa, ex miembro del MAR. Otro marista, Salvador Castañeda, declaró que su captura fue "toda la evidencia que el PRI necesitaba para comenzar a inventar conspiraciones sobre un complot comunista internacional en contra de México". Durante el saqueo de la casa de seguridad los agentes federales también confiscaron una gran cantidad de literatura revolucionaria y manuales de instrucción para fabricar explosivos. Pero, para el Estado, la revelación más aterradora resultó ser que el grupo había recibido entrenamiento en Corea del Norte.¹¹ Sin exagerar, el descubrimiento de la casa de seguridad del MAR en Jalapa y posteriormente otras operaciones antisubversivas hicieron

11 DFS, AGN, Exp. 11-207-71 H-101 L-1 y Exp. 11-207-71 H-29 L-1.

que la retórica de la Guerra Fría volviera a ocupar un lugar importante en los discursos políticos, en distintos medios de comunicación e influyó la doctrina de seguridad nacional.¹²

Entre 1970 y 1973 la agitación revolucionaria aumentó exponencialmente en las universidades. Al frente de este renacimiento revolucionario estuvieron la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) y la Universidad de Guadalajara (UdeG). Lo que inicialmente comenzó como una "lucha para limpiar la universidad" se convirtió en un proyecto para construir una revolución socialista y derrocar al estado capitalista.¹³ Además, los militantes criticaron al régimen por financiar, armar y ayudar a grupos reaccionarios de estudiantes que buscaban consolidar su poder político y reprimir cualquier pensamiento que pudiese reemplazar la ideología revolucionaria-nacionalista del régimen. La policía local en conjunción con porros y otros aliados intentaron preservar el orden y garantizar la seguridad pública, aún sin contar con un plan de acción bien definido.

En este contexto, bajo la tutela de los presidentes Luis Echeverría y José López Portillo, el Estado implementó una nueva serie de medidas de seguridad nacional. Asimismo, construyó una infraestructura contrainsurgente urbana, consistente en otorgar facultades de ministerio público a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y promover la formación de grupos paramilitares integrados por policías y militares, autorizados para trabajar fuera de los parámetros legales y amparados en la inmunidad total.¹⁴ Ambos jefes de Estado se extralimitaron en sus atribuciones legales, pese a que el presidente Echeverría se justificaba en el discurso de "defender la democracia de cualquier agresión interna o externa".¹⁵

Los informes diarios de la DFS y los testimonios de antiguos perpetradores de torturas y ejecuciones dan una idea del funcionamiento interno de la contrainsurgencia urbana. Los creadores de la "lucha anti-subversiva" estuvieron firmemente convencidos de que las tácticas brutales eran justas y necesarias para "extirpar el mal".¹⁶ Con "licencia para matar", los agentes antiguerrilleros

12 Gustavo M. García, "Localizan un campo de entrenamiento y un depósito de armas del M.A.R.," *El Universal*, 21 enero 1972; Laura Castellanos, *México Armado 1943-1981* (México: Era, 2007), 177.

13 AGN, DFS, Frente Estudiantil Revolucionario, versión pública, vol. 1, 100-101.

14 AGN, DFS, Exp. 34-9-77, L-1, H-46 citado en Rubén Ortiz Rosas, "La Brigada Especial: Un instrumento de la contrainsurgencia urbana en el Valle de México (1976-1981)," Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, 67.

15 Véase Edmundo González Llaca, "El presidencialismo o la personalización del poder," *Revista Mexicana de Ciencias Políticas* 21 (Abril-Junio 1975): 35-42 y "Advertencia del Presidente Echeverría: Defenderemos la democracia frente a cualquier agresión interior o exterior," *El Día*, 18 de marzo de 1971, 1.

16 Julio García Scherer y Carlos Monsiváis, *Los patriotas: De Tlatelolco a la guerra sucia* (México: Nuevo Siglo, 2004), 189.

se dispersaron por las ciudades, instruidos por sus superiores de limpiarlas de “delincuentes” que querían “desestabilizar al país”.¹⁷

La Brigada Blanca fue un escuadrón de la muerte creado por Miguel Nazar Haro en 1976, a raíz de que la Liga intentó secuestrar a Margarita López Portillo, hermana del entonces candidato presidencial José López Portillo. Aunque Nazar Haro, subdirector de la DFS, ha sido señalado como el arquitecto de la contrainsurgencia urbana, no se puede pasar por alto la actuación de Luis de la Barrera Moreno, director de la DFS, y de su superior jerárquico, Mario Moya Palencia, entonces Secretario de Gobernación, quienes supervisaron todo el trabajo de seguridad nacional durante el sexenio de Echeverría. Miles de mexicanos fueron capturados arbitrariamente, encarcelados, ejecutados o desaparecidos a manos de la DFS o de la Brigada Blanca.

Una vez detenidos sin orden de aprehensión, los llamados “civiles indeseables” eran transportados a centros de detención clandestinos o al temible Campo Militar N°

Oficiales de distintas corporaciones tanto policíacas como militares cometieron múltiples ejecuciones extrajudiciales, desapareciendo el cuerpo del delito. Por lo menos 1500 “subversivos” fueron tirados al Océano Pacífico durante los setenta

1 de la Ciudad de México, donde quedaban bajo entera custodia del ejército. Los presos políticos hicieron frente a abusos periódicos, intimidación, tortura y violencia sexual; en sus confesiones fueron forzados a admitir crímenes que en muchos casos no habían cometido. En el apogeo de la guerra sucia, hacia 1974, la DFS y otras corporaciones dejaron de enviar a los presos clandestinos del Partido de los Pobres y la LC23S a cárceles públicas y ejercieron contra ellos una política de aniquilación. Oficiales de distintas corporaciones tanto policíacas como militares cometieron múltiples ejecuciones extrajudiciales, desapareciendo el cuerpo del delito. Además, un número nunca revelado de detenidos fueron colocados en aviones militares y lanzados al mar, una práctica contrainsurgente iniciada en Argelia en la década de 1950 conocida como los “vuelos de la muerte”. Gustavo Tarín, un ex-oficial del ejército mexicano, admitió que por lo menos 1500 “subversivos” fueron tirados al Océano Pacífico durante los setenta.¹⁸

¹⁷ Carlos Fazio Masiosare, “México: El general Quintanar y la guerra sucia,” www.rebellion.org/hemeroteca/di/h/fazio131201.htm (fecha de consulta April 16, 2014) y Scherer y Monsiváis, *Los patnotas*, op. cit., 189.

¹⁸ Gustavo Castillo García, “Acosta y Quirós ordenaron asesinar a más de mil 500, dice testigo protegido,”

A diferencia del terrorismo de Estado que ocurrió en el Cono Sur, el Estado mexicano, por razones deliberadas, adoptó un *modus operandi* de baja intensidad. Mientras que los regímenes de América del Sur fueron contra la izquierda urbana, el gobierno mexicano practicó el terror selectivo. Los estudiantes se convirtieron en los principales trofeos de guerra, cazados en su propio medio, de acuerdo con la táctica contrainsurgente de “quitarle el agua al pez”. La DFS recorrió las calles de las principales ciudades buscando —según un ex-agente— “opositores reales o sospechosos, no importaba” con tal que fueran estudiantes.¹⁹ Es por eso que la DFS y otras agencias enfocaron sus operaciones anti-subversivas en los campus universitarios, considerados como centros de reclutamiento vitales para las guerrillas urbanas. Los porros monitoreaban los lugares populares de reunión, ayudaban a seleccionar arbitrariamente a los simpatizantes de la guerrilla e instigaban enfrentamientos con estudiantes izquierdistas sólo por tener una razón para detenerlos. En todo el país, cientos de estudiantes universitarios e incluso preparatorios fueron detenidos ilegalmente y enviados a prisión bajo cargos de conspiración, aun cuando muchos de ellos no tenían nexos con algún grupo guerrillero.

VIOLENCIA ELITISTA

Hoy en día el ciudadano mexicano sigue sabiendo poco de la guerra sucia, a pesar de todos los estudios que se han producido alrededor de este tema. Las personas quienes recuerdan los setentas y no fueron directamente afectados por la contrainsurgencia parecen estar en un estado de limbo; ya sea que se encuentran impasibles ante lo que sucedió o continúen creyendo en la versión propagada por el Estado. Es fácil decir que la sociedad fue completamente ajena a lo que estaba haciendo el gobierno y así exonerarla o incluso etiquetarla como víctima de la guerra sucia. Pero no es tan fácil. Los mexicanos, en su mayoría, se auto-censuraron o aprobaron las acciones de sus fuerzas armadas y las de la contrainsurgencia en las ciudades. ¿Pero cómo fue esto? El régimen encontró un sólido aliado en gran parte de la sociedad no solo usando la retórica de la Guerra Fría como instrumento para expandir el miedo, sino también explotando el robusto nacionalismo mexicano y las perspectivas clasistas.²⁰ Para

<http://www.cesarsalgado.net/200211/021118b.htm> (fecha de acceso: Febrero 15, 2011).

¹⁹ Elena Poniatowska, *Fuerte es el silencio* (México: Era, 1981), 138.

²⁰ Véase, Fernando Herrera Calderón, “Contesting the State from the Ivory Tower: Student Power, Dirty War and the Urban Guerrilla Experience in Mexico, 1965-1982,” Ph.D. Dissertation, University of Minnesota, 2012.

combatir la subversión las familias mexicanas de algún modo compartieron el trabajo antisubversivo con el Estado. No fueron directamente involucrados en actos de tortura o asesinato, pero tampoco fueron espectadores.

Dado que los grupos guerrilleros en los setentas eran compuestos en su mayoría de estudiantes, el Estado construyó un esquema antisubversivo que afectó la relación entre los padres y sus hijos. En primer lugar, muchos de los discursos y propagandas producidos por el régimen les suplicaba a los padres de familia hacerse responsables de sus hijos, saber con quienes se juntaban, que leían, y si fuera necesario ser duros con ellos; con el fin de protegerlos o prevenir que fueran atraídos a cometer actividades ilícitas. Sin dudar, muchos padres tomaron medidas para prevenir que sus seres queridos fueran contagiados por tendencias subversivas. En las regiones del país en donde era fuerte el movimiento guerrillero, hubo padres que sacaron a sus estudiantes de universidades públicas y los inscribieron en escuelas privadas o los forzaron a cambiar de concentración.²¹ Pero la mayoría fueron estudiantes que procedían de familias que tenían los recursos necesarios para pagar la cuota de una universidad privada. Cuando la batalla entre el Frente Estudiantil Revolucionario (FER) y la Federación Estudiantil de Guadalajara (FEG) por el dominio de la Universidad de Guadalajara se intensificó, varios estudiantes de la élite se transfirieron a la Universidad Autónoma de Guadalajara —conocida por su conservadurismo— para proteger su bienestar.²² Claro, es difícil saber si esto en verdad impidió que un estudiante se fuera a la guerrilla.

Aunque los funcionarios municipales y la élite local estaban conscientes de las prácticas ilegales de la FEG dentro y fuera del campus, les permitían llevar a cabo sus negocios sin intervención de la policía como una forma de compensación por reprimir a estudiantes radicales. Esencialmente, la FEG era un mal necesario para preservar la paz en los campus y las escuelas de Guadalajara, e impedir un levantamiento similar al 68. A partir de 1972, una gran parte del FER ya estaba en la clandestinidad, pero no dejaba de luchar en contra de la FEG. Siguieron aumentando los violentos choques entre los dos grupos.

La sociedad tapatía crecía cada vez más preocupada mientras veía cómo las combates entre FER y la FEG se extendían a las calles de la ciudad. Para terminar con el desorden, la élite de Guadalajara exigió una respuesta rápida y feroz de parte de las fuerzas policiacas, el gobernador y el alcalde. Claro, la responsabilidad de todo el caos fue directamente atribuida a los del FER. Al

²¹ AGN, DFS, Exp. 100-299-73 L-4 H-34.

²² Véase la versión pública "Los Tecos" en el Archivo General de la Nación.

Al igual que la élite, varios sectores de la clase media aprobaron el uso de fuerza contra los revoltosos con el fin de restaurar la paz.

igual que la élite, varios sectores de la clase media en la ciudad también aprobaron el uso de fuerza contra los revoltosos con el fin de restaurar la paz. Evidentemente, ninguno había tomado el tiempo de escuchar y comprender las demandas de estos estudiantes, antes que el FER se convirtiera en guerrilla.

Ya en plena guerra sucia, la guerrilla urbana le dio un serio golpe a la élite del país que aumentó su poder político sobre la campaña antisubversiva. Las élites empresariales de México fueron profundamente instrumentales con el fin de presionar al Estado para que tomara represalias brutales contra los subversivos. El 10 de octubre de 1973, la Liga Comunista 23 de Septiembre ejecutó el doble secuestro de Anthony Duncan Williams, el cónsul británico en Guadalajara y Fernando Aranguren, un joven empresario de Jalisco. A cambio, la Liga pidió 2.5 millones de pesos y la liberación de 51 presos políticos pertenecientes a varias organizaciones revolucionarias.²³ Tres días después de los secuestros, el Fiscal de la República, Pedro Ojeda Paullada, leyó una declaración por radio y televisión explicando que el gobierno no negociaría con los secuestradores. En respuesta al impasse, la Liga hizo una "decisión en tiempos de guerra"²⁴ y liberó a Williams cinco días después de su secuestro, pero Aranguren permanecía en manos de sus secuestradores. El cónsul británico fue inmediatamente llevado a una comisaría de policía e interrogado por las autoridades con la esperanza de que proporcionara información que pudiera llevar a la liberación de Aranguren. Sin embargo, los periódicos mexicanos informaron que el gobernador de Jalisco, Orozco Romero había acusado a Duncan Williams de no decir toda la verdad y supuestamente se negó a cooperar con las autoridades.²⁵ Después de varios días secuestrado, el cuerpo de Aranguren se localizó sin vida en un automóvil abandonado en la ciudad de Guadalajara. Después de numerosos interrogatorios, la policía identificó a José Luis Andalón Valle como el presunto asesino, convirtiéndolo de la noche a la mañana en "la persona más buscada en México".²⁶

Hacia finales de 1973, el aparato de contrainsurgencia recibió mucha presión de las élites empresariales. La muerte repentina del empresario Eugenio

²³ Dios Corona, *La historia que no pudieron borrar*, 80.

²⁴ Laura Castellanos, 1943-1981 (México: Ediciones Era, 2007), 216 y Guillermo Saad, *Novedades*, 19, Octubre 1973, 1.

²⁵ "Según el Gobernador de Jalisco el Cónsul no dijo toda la verdad," *El Día*, 18 de octubre 1973, en AGN, IPS, Caja 1892 (1967-1982) A.

²⁶ *El Universal*, 18 octubre de 1973, 2.

Garza Sada en 1973 a manos de la Liga forzó al Estado a ser más agresivo para poder contrarrestar la violencia revolucionaria. Eugenio Garza Sada era un distinguido miembro de la élite empresarial mexicana. Se distinguía por ser una figura prominente del Grupo Monterrey, miembro fundador de la Cervecería Cuauhtémoc y del Instituto de Tecnología y Educación Superior de Monterrey (ITESM). El 17 de septiembre, la Liga ejecutó su primer gran intento de secuestro, cuando seis revolucionarios emboscaron el automóvil Galaxie 1968 tomando a Garza Sada en su camino hacia la cervecería Cuauhtémoc en Monterrey. El plan original había sido secuestrarlo, pero terminó siendo un tiroteo entre los guerrilleros y los guardaespaldas de Garza Sada, resultando en la muerte del industrial, su chofer, un guardaespaldas y dos revolucionarios.²⁷ Elías Orozco Salazar, uno de los participantes en el fracasado secuestro, confesó que el plan nunca era matar a Garza Sada. Sus palabras fueron: “definitivamente no era el propósito; hicimos todo lo posible para mantenerlo vivo.”²⁸

De acuerdo a Rodríguez Castañeda, “Ese día Monterrey tembló [...] por el clamor histérico de la burguesía de Monterrey reclamando venganza y sangre.”²⁹ Según Cabildo y Monge, un grupo de empresarios de Monterrey organizó un pequeño escuadrón privado de la muerte, para perseguir a los culpables y vengar la muerte de Garza Sada.³⁰ La idea de que la juventud proletaria estaba detrás de los ataques aumentó la exasperación de la clase alta. Frente a este desafío, el presidente Echeverría no tuvo más remedio que actuar rápido para aplacar a los capitalistas industriales. Agentes fueron ubicados en varios puestos de control a lo largo de las principales carreteras que conectaban a Guadalajara y Culiacán; la Ciudad de México y Guadalajara, y otras rutas para interceptar guerrilleros. Durante una parada en la carretera Mazatlán-Durango, la policía detuvo a Ignacio Olivares Torres “El Sebas” y a Salvador Corral García, y los transportó al Campo Militar N° 1.³¹ Los torturadores le quebraron los huesos a Olivares Torres y le introdujeron clavos calientes en las rodillas. El cuerpo sin vida de Olivares Torres fue colocado cerca de la casa de Aranguren, como una “ofrenda a la burguesía por la muerte de Aranguren”. Así mismo, el

27 Véase Jorge Fernández Menéndez, *Nadie supo nada: La verdadera historia del asesinato de Eugenio Garza Sada* (México D.F.: Grijalbo, 2006).

28 “Yo participé en la muerte de Eugenio Garza Sada”: Elías Orozco, Janambre, 17 September 2013, <http://www.janambre.com.mx/2013/09/17/yo-participe-en-la-muerte-de-eugenio-garza-sada-ellas-orozco/>.

29 Rafael Rodríguez Castañeda, *El policía perseguía, torturaba, mataba* (México D.F.: Grijalbo, 2013), 49 y AGN, DFS, Exp. 11-219-73 L-3 H-303.

30 Cabildo y Monge, “Desapariciones: La mentira oficial,” 27 y Blanche Petrich, “Nazar: Antes torturador, ahora cínico,” *La Jornada*, Febrero 9, 2003, 9.

31 Dios Corona, *La historia que no pudieron borrar*, 137.

cuerpo destrozado de Corral García fue dejado a pocos metros de la residencia de Garza Sada como un "tributo de sangre" a la familia.³²

En respuesta a la muerte estos dos revolucionarios, la élite aplaudió la postura del presidente contra los guerrilleros. Sin embargo, la explicación oficial por parte de la policía fue afirmar que la Liga había ordenado las ejecuciones de Olivares Torres y Corral García como parte de una purga interna. Este discurso logró exonerar a los agentes estatales de cualquier acto ilícito;³³ a pesar de la existencia de un documento firmado por el Director del DFS, Luis de la Barreda Moreno, donde se demuestra que Olivares Torres fue llevado vivo por las autoridades. Otro expediente verifica que Olivares Torres dio una declaración durante su detención; refutando así, aquella narración oficial donde la Liga lo había ejecutado o que había perecido como resultado de un enfrentamiento con la policía.

Sin embargo, la creencia elitista de que los guerrilleros urbanos provenían exclusivamente de entornos subalternos fue de corta duración después de que una serie de operaciones anti-guerrillera revelaran la diversidad socioeconómica de los revolucionarios. Las familias de la élite mexicana nunca se imaginaron que varios de ellos traicionarían a su clase social colaborando con una organización que quería alterar el equilibrio de poder; hasta la muerte de Dení Prieto Stock en 1974: miembro de las Fuerzas de Liberación Nacional. Prieto Stock era la hija del renombrado dramaturgo Carlos Prieto y Evelyn Stock, y nieta de un destacado miembro de la élite mexicana.³⁴ Las fuerzas antiguerrilleras mataron a varios revolucionarios que mantenían estrechos vínculos con la élite de México. Los agentes antiguerrilla los sometieron a las mismas brutalidades que sufrieron los insurgentes de la clase obrera. De acuerdo a la sociedad, existían tres posibles respuestas de parte de los padres de guerrilleros de clase alta muertos: una era que se condenaran las luchas armadas; otra era la culpabilización de los jóvenes proletarios por haber seducido a sus hijos a participar en actividades peligrosas; o asesorar a padres de cómo garantizar la seguridad de sus hijos. A pesar de estas creencias, por lo general respetaron la

32 Gustavo Hiraes, *Memoria de la guerra de los justos* (México: Cal y Arena, 1996), 71, citado en Jose Luis Sierra, "Fuerzas armadas y contrainsurgencia (1965-1982)", en *Movimientos armados en México, siglo XX*, vol. 2, ed. Verónica Oikión Solano and Marta Eugenia García Ugarte (Zamora: El Colegio de Michoacán/CIESAS, 2005), 389-390 y Rodríguez Castañeda, *El policía perseguido, torturado, mataba*, 52.

33 Dios Corona, *La historia que no pudieron borrar*, 136.

34 Véase Adela Cedillo, "El verdugo y la flor (historia de Dení Prieto)," en *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Mujeres Ex guerrilleras: Análisis y reflexión de las mujeres en el Movimiento Armado Socialista*, ed. María de la Luz Aguilar Terrés (N.p.: 2007) y *Flor en otomí*, DVD, por Luisa Riley (Brooklyn, NY: Icarus Films, 2012).

decisión de sus hijos y admiraron su sentido de justicia social. Sin embargo, las muertes de varios revolucionarios burgueses no hicieron nada para disuadir al Estado de poner fin a su reinado de terror.

CLASE Y TERRORISMO DE ESTADO

Para seguir deslegitimizando y empañando los esfuerzos de los estudiantes revolucionarios, el régimen echeverrista puso en marcha otras medidas que dependían de la complacencia de gran parte de la sociedad. Por un lado, el régimen construyó un concepto del subversivo aprovechándose en gran parte de los orígenes proletarios de cientos de guerrilleros urbanos. Utilizando la clase social de las guerrillas urbanas en su contra, el régimen forjó una ilusión donde jóvenes inmorales y lúmpenes buscaban “secuestrar” a jóvenes procedentes de familias trabajadoras y morales, convencerlos de que participaran en actividades ilegales, abandonaran a sus familias y se sometieran a un estilo de vida que entraba en conflicto con sus normas y espíritu nacionalista.

El clasismo mexicano se convirtió en un componente integral de la propaganda antisubversiva en los setentas. En el caso de Guadalajara la sociedad aceptó ciegamente las teorías de la conspiración propagadas por la FEG y la clase política tapatía. Además de usar la violencia, la Federación diseñó una campaña de desprestigio en contra del FER que explotó los prejuicios clasistas. La FEG transformó el clasismo mexicano en un instrumento de represión simbólica contra opositores al status quo.

Para asegurar que la FEG pudiera controlar la narrativa sobre la situación política en la U de G, se les exigió a los medios de comunicación publicar titulares alarmantes para crear un estado de miedo y apoyo popular para la Federación. También, con la ayuda de la prensa, la FEG pudo hacer llegar su propaganda clasista a las familias que tenían estudiantes en la U de G. Los reportes de los medios carecían de cualquier matiz político. Durante la ocupación de la Casa del Estudiante por militantes del FER en septiembre de 1970, sin conocer los orígenes sociales y económicos de los ocupantes un periódico los convirtió en objeto de burla; alegando que eran un grupo de “vagos”; estudiantes de bajos ingresos, mal vestidos y perezosamente peinados”.³⁵ Dado que muchos de los rebeldes procedían del famoso barrio de San Andrés, los pobladores de Guadalajara ya estaban acostumbrados a creer que cualquier acción cometida

³⁵ Guillermo Robles Garnica, *La guerrilla olvidada: La historia de una página manchada con sangre de estudiantes de la Universidad de Guadalajara* (Guadalajara, Jal.: La Casa del Mago, 2013), 138.

por los jóvenes del barrio carecía de significado político o integridad moral.

Al crear la falsa impresión de que la universidad estaba a punto de ser tomada por violentos pseudo-estudiantes, apodados los “feroces”, la mafiosa FEG convenció al Estado de financiar la paramilitarización de su organización. La popularidad de la FER impulsó a la Federación a advertirle a la sociedad, que si los feroces lograban tomar control sobre la Universidad de Guadalajara este simbolizaría el fin de la institución. Preocupados por la seguridad y la formación intelectual de sus hijos e hijas, la clase media y alta presionaron a los administradores de la universidad para que expulsaran a los alborotadores y se restaurara el orden en la universidad. Después de que fueron expulsados varios estudiantes del edificio de la Casa del Estudiante por el ejército a fines de septiembre, la FEG y varios medios de comunicación escribieron informes en donde se “vulgarizan y criminalizan a los estudiantes más pobres de la universidad”.³⁶ En pocas palabras, la Federación se apropió de la discriminación basada en los humildes orígenes de los militantes del FER, de esta forma se defendió la preservación del clasismo institucional en la universidad.

Exagerar los aparentes “orígenes violentos” de los feroces ayudó al FEG a “educar” a la sociedad tapatía sobre cuáles serían las consecuencias si se permitía que jóvenes lumpenes estuvieran en control del futuro de la universidad. La Federación llegó a la conclusión de que era su deber restaurar la paz en el campus para convertir a los jóvenes de barrio en ciudadanos complacientes.³⁷ Se creía que la violencia era el único método práctico para asegurar que los jóvenes rebeldes de familias obreras conocieran su lugar en la sociedad, y se abstuvieran de aventurarse fuera de los parámetros físicos, sociales y políticos designados a su clase. Como hijos de personas cultas y de mentalidad recta los “fegistas” adoptaron una postura que los hacía parecer los defensores de la comunidad universitaria.

Los conceptos clasistas y antisubversivos que adoptó el FEG al fin de cuentas encontraron expresión en los discursos del presidente Echeverría. Un ejemplo fue el cuarto discurso presidencial de Echeverría al Congreso. En este condenó el comportamiento violento provocado por estudiantes revolucionarios incultos, que provenían de hogares rotos o de familias irresponsables y se les describió como adolescentes que sufren de alienación, con tendencias homosexuales y que son víctimas de la violencia.³⁸ El presidente Echeverría también

³⁶ Ibid.

³⁷ Alvaro Ramírez Ladewig, *Historia de una traición* (Guadalajara: Editorial Apocalíptica, 2000), 45.

³⁸ Centro de Documentación y Análisis, Cámara de Diputados, “Cuarto Informe de Gobierno de Luis Echeverría Álvarez,” Informes Presidenciales, www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.

afirmó que la razón por la que los jóvenes se unían a los movimientos revolucionarios no era enteramente culpa de las circunstancias sociales y políticas en México, sino culpa de las familias por dejar que se precipitara la disensión en sus jóvenes.³⁹ El gobierno les sugirió a los padres mejorar las relaciones con sus hijos e hijas, ya que la estructura familiar en México era responsabilidad de la sociedad civil y no necesariamente del Estado. Este discurso fue suficiente para que muchos padres tomaran medidas que impidiesen las acciones políticas cuestionables de sus hijos e hijas. El aparente asalto a la familia mexicana, inventada por el régimen, proporcionó la munición que el presidente Echeverría necesitaba para apoyar su premisa antisubversiva.

DEFENDER LO MEXICANO

Líderes políticos y militares ofrecieron discursos que exacerbaban la retórica nacionalista y enfatizaban la importancia de la sociedad en la preservación del orden contra enemigos externos e internos. También los funcionarios de la seguridad nacional vendieron sus teorías de la conspiración como verdaderas amenazas mediante la explotación de los valores familiares tradicionales, religiosos y nacionalistas del pueblo mexicano. Se esperaba que, como todas las unidades antisubversivas, la población concibiera una mentalidad de guerra.

Los principales periódicos también ayudaron a vigorizar el nacionalismo mexicano y celebrar el fuerte sistema político en México. Un artículo titulado "¿Hay terroristas en México?", muestra perfectamente cómo la prensa colaboró con la campaña y la retórica antisubversiva del Estado.⁴⁰ Además de asistir al PRI en legitimar la contrainsurgencia, la prensa fue un actor importante en la refutación del poder y la fuerza que los revolucionarios tuvieron en la población; basándose enteramente en la sesgada información proporcionada por el gobierno y nunca haciendo un esfuerzo para comunicarse con los insurgentes para entender sus justificaciones para recurrir a los métodos que estaban utilizando. En una entrevista con *Novedades*, el secretario de Gobernación Mario Moya Palencia (1970-1976), argumentó que los movimientos guerrilleros carecían de base de masas y que la sociedad nunca se uniría a una organización

pdf, 180.

³⁹ Véase Cedillo, "El verdugo y la flor (historia de Dení Prieto)".

⁴⁰ Jorge Aviles Randolph, "¿Hay terroristas en México?: Esquema organizativo de los extremistas," *El Universal*, 3 de diciembre 1971, 7B.

o movimiento que recurriera a la violencia para estimular la reforma.⁴¹ Por supuesto, los medios de comunicación nunca hablaron de la violencia ejercida por las fuerzas armadas y los grupos paramilitares. Cuando se publicaban los enfrentamientos, la prensa siempre ponía la responsabilidad sobre la guerrilla y pintaba a los agentes como héroes.

Además de llamar a los revolucionarios terroristas, subversivos y delincuentes, el Estado explotó sus orígenes revolucionarios para también llamarlos contrarrevolucionarios. En consonancia con esta postura, el presidente buscaba estigmatizar más a los guerrilleros urbanos criticando los fundamentos intelectuales de sus ideas y las imágenes que utilizaban. La mayoría de los guerrilleros urbanos se autoproclamaron marxistas o se adhirieron a una de sus variantes. Debido a que sus ideas sobre la revolución y la lucha de clases fueron influidas por teóricos europeos y menos por las obras de los grandes pensadores nacionales, Echeverría explotó este detalle para demostrar que los estudiantes revolucionarios buscaban radicalizar a la sociedad introduciendo ideas extranjeras que no correspondían con las normas mexicanas. Además, el régimen temía que la defensa antiestatal de los guerrilleros urbanos "llevaría al Estado a ser visto como irrelevante y no representar las necesidades del pueblo, por lo tanto atrayendo a las clases populares a unirse a la lucha armada y emprender un movimiento revolucionario".⁴²

A finales de ese mismo año, Jesús Reyes Heróles, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, durante una ceremonia política hizo eco de las afirmaciones de Echeverría añadiendo la ola de "terrorismo constituido irresponsablemente antirrevolucionario".⁴³ Las personas que vivieron la Revolución Mexicana y que seguían teniendo fe en ella no consideraban a los guerrilleros de los setenta los herederos de la revolución, mucho menos a los de la nueva izquierda mexicana.

Los izquierdistas que no quisieron unirse a la lucha armada fueron una importante fuente de apoyo al movimiento antiguerrillero. Aunque la izquierda no violenta nunca participó en la búsqueda de guerrilleros o pidió su erradicación, varios destacados líderes izquierdistas se mantuvieron quietos y no condenaron las violaciones del Estado en contra de sus camaradas. La postura

⁴¹ "Pleno repudio del pueblo a todo movimientos subversivos," *Novedades*, 2 septiembre 1972.

⁴² Antonio Orozco Michel, entrevista con el autor.

⁴³ AGN, DGIPS, caja C-1892-A. "Drogadictos Ideológicos, los Actuales Terroristas," *El Universal*, Octubre 19, 1973, 20.

apática de la izquierda tuvo mucho que ver con política. Cientos de izquierdistas también fueron reprimidos aún sin tener ninguna vinculación con un movimiento armado. Esta atención no deseada hizo que muchos izquierdistas se pusieran furiosos por tener que pagar por medio de golpes y acoso las acciones de sus camaradas guerrilleros.

Aunque los guerrilleros urbanos se identificaron como revolucionarios que luchaban por la emancipación del proletariado, el Estado equiparó su propaganda, sus discursos y otras medidas político-militares de ser contrarrevolución. El régimen priista le alertó a la población que los terroristas urbanos estaban empeñados en destruir las instituciones que los herederos de la Revolución Mexicana habían construido y en su lugar establecer un estado totalitario. Miguel Topete, ex miembro de la FER y la

El régimen priista alertó a la población que los terroristas urbanos estaban empeñados en destruir las instituciones que los herederos de la Revolución Mexicana habían construido y en su lugar establecer un estado totalitario

Liga, tenía razón cuando dijo que "nos criaron nunca cuestionar la legitimidad revolucionaria del estado. Por lo tanto, cuando la Liga comenzó a disputar la naturaleza revolucionaria PRI y cuestionar el éxito de la Revolución Mexicana, abrió las puertas de la represión porque, claro, el régimen no iba a permitir que lo humillara de esta manera, especialmente por un grupo de los 'desajustados sociales'".⁴⁴ Para los nacionalistas gubernamentales de línea dura, civiles e izquierdistas, la Liga representaba una clara amenaza para la seguridad nacional. Sin embargo, estaban desesperadamente preocupados por invalidar los ataques de la organización a la autenticidad revolucionaria del partido. El famoso líder estudiantil de 1968, Heberto Castillo, aunque no fue admirador del presidente Echeverría, condenó la propaganda armada como contrarrevolucionaria y por arriesgar los derechos de los trabajadores.⁴⁵ El presidente señaló, irónicamente, las contracciones en la retórica de las guerrillas urbanas diciendo que mientras clamaban por el cambio revolucionario, las medidas que empleaban eran antidemocráticas.⁴⁶

⁴⁴ Topete, entrevista con autor.

⁴⁵ Heberto Castillo, "Mejor organizar al pueblo: Asaltabancos Contrarrevolucionarios," *Excelsior*, 12 de diciembre de 1974.

⁴⁶ Ortiz Ramírez, entrevista con autor.

CONCLUSIÓN

La violencia llevada a cabo por el Estado durante aproximadamente doce años fue odiosa e inquebrantable. Los funcionarios del partido gobernante capitalizaron inteligentemente la violencia perpetrada por los revolucionarios para obtener apoyo y desarrollaron un discurso agresivo que difundió el temor y la ambigüedad en toda la población sobre la amenaza doméstica que representaban las guerrillas. A pesar de ser un momento políticamente sensible para el PRI, el régimen siguió adelante e implementó las mismas deplorables técnicas antisubversivas que los regímenes militares de Sudamérica pusieron en uso durante sus guerras contra la subversión. Al igual que en el Cono Sur, ninguna de estas guerras se hubieran podido hacer sin la participación directa de la sociedad o su complicidad. La sociedad no puede ser totalmente vista como víctima de la violencia de Estado. A diferencia de Argentina o Chile, México era una democracia, autoritaria, pero de todos modos democrática en donde aún existían espacios para denunciar violaciones y otras canales para condenar las acciones del régimen.

Se estima que durante la guerra sucia el régimen desapareció y asesinó a más de 3,000 presuntos disidentes políticos, torturó a 7,000 y encarceló a 3,000.⁴⁷ En 2012, cuando Nazar Haro fue entrevistado sobre las denuncias de violaciones a los derechos humanos en su contra, respondió, “para luchar contra ellos [los subversivos] tuvimos que ser fanáticos como ellos”.⁴⁸ A pesar de que Nazar Haro no negó que los agentes antisubversivos cometieron atrocidades masivas, también puso en evidencia que la cultura de la impunidad de México ha permitido que los autores de crímenes de guerra y de lesa humanidad sigan evadiendo la ley.

⁴⁷ Fernando Herrera Calderón y Adela Cedillo, “The Unknown Dirty War,” in *Challenging Authoritarianism in Mexico: Revolutionary Struggles and the “Dirty War”, 1964-1982*, (New York: Routledge, 2012), 8.

⁴⁸ Gustavo Castillo García, “Nazar Haro aceptó haber creado la Brigada Blanca en combate a guerrilleros,” *La Jornada* [on-line], <http://democratanortedemexico.blogspot.com/2012/01/nazar-haro-acepto-haber-creado-la.html> (fecha de acceso: Marzo 4, 2013).

BIBLIOGRAFÍA

- ⊗ Acosta Chaparro, Mario Arturo. *Movimiento subversivo en México*. México: s.n., 1990.
- ⊗ “Advertencia del Presidente Echeverría: Defenderemos la democracia frente a cualquier agresión interior o exterior.” *El Día*, 18 de marzo de 1971.
- ⊗ Aguayo Quezada, Sergio. “El impacto de la guerrilla en la vida mexicana. Algunas hipótesis.” En *Movimientos Armado en México, Siglo XX*. vol. 1, eds. Verónica Oikión Solano y Marta Eugenia García Ugarte. Zamora; México D.F.: El Colegio de Michoacán/CIESAS, 2008.
- ⊗ Aviles Randolph, Jorge. “¿Hay terroristas en México?: Esquema organizativo de los extremistas.” *El Universal*, 3 de diciembre 1971.
- ⊗ Aviña, Alexander. *Specters of Revolution: Peasant Guerrillas in the Cold War Mexican Countryside*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- ⊗ Aviña, Alexander. “‘We have returned to Porfirian times’: Neopopulism, Counterinsurgency, and the Dirty War in Guerrero, Mexico, 1969-1976.” En *Populism in Twentieth Century Mexico: The Presidencies of Lázaro Cárdenas and Luis Echeverría*, eds. María L.O. Muñoz y Amelia M. Kiddle. Tuscon: University of Arizona Press, 2010.
- ⊗ Castellanos, Laura. *México Armado, 1943-1981*. México: Ediciones Era, 2007.
- ⊗ Castañeda Arellano, Juan Antonio. “Voces de la rebeldía: Prensa guerrillera.” En *Voces de fuego: La prensa guerrillera en Jalisco*, ed. Juan Antonio Castañeda, Jesús Zamora y Armando Rentería. Guadalajara: Grietas Editores, 2013.
- ⊗ Castillo García, Gustavo. “Acosta y Quirós ordenaron asesinar a más de mil 500, dice testigo protegido.” <http://www.cesarsalgado.net/200211/021118b.htm>.
- ⊗ Castillo García, Gustavo. “Nazar Haro aceptó haber creado la Brigada Blanca en combate a guerrilleros.” *La Jornada*, <http://democratanortedemexico.blogspot.com/2012/01/nazar-haro-acepto-haber-creado-la.html>.
- ⊗ Cedillo, Adela. “El verdugo y la flor (historia de Dení Prieto).” En *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Mujeres Ex guerrilleras: Análisis y reflexión de las mujeres en el Movimiento Armado Socialista*, ed. María de la Luz Aguilar Terrés. N.p.: 2007.
- ⊗ Dios Corona, Sergio René de. *La historia que no pudieron borrar: La Guerra Sucia en Jalisco, 1970-1985*. Guadalajara, Jalisco: Casa del Mago, 2004.
- ⊗ “Drogadictos Ideológicos, los Actuales Terroristas.” *El Universal*, Octubre 19, 1973.
- ⊗ Echeverría Álvarez, Luis. “Cuarto Informe de Gobierno de Luis Echeverría Álvarez.” Centro de Documentación y Análisis. Cámara de Diputados, Informes Presidenciales, www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-14.pdf
- ⊗ Fazio Masiosare, Carlos. “México: El general Quintanar y la guerra sucia.” www.rebellion.org/hemeroteca/ddhh/fazio131201.htm
- ⊗ Fernández Menéndez, Jorge. *Nadie supo nada: La verdadera historia del asesinato de Eugenio Garza Sada*. México D.F.: Grijalbo, 2006.
- ⊗ *Flor en otomí*, DVD. Dirigido por Luisa Riley. Brooklyn, NY: Icarus Films, 2012.

- Franco, Jean. *Cruel Modernity*. Durham: Duke University Press, 2013.
- García, Gustavo M. "Localizan un campo de entrenamiento y un depósito de armas del M.A.R." *El Universal*, 21 enero 1972.
- González Llaca, Edmundo. "El presidencialismo o la personalización del poder." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas* 21 (Abril-Junio 1975): 35-42.
- Herrera Calderón Fernando and Adela Cedillo *Challenging Authoritarianism in Mexico: Revolutionary Movements and the Dirty War, 1964-1982*. New York: Routledge, 2012.
- Herrera Calderón Fernando. "The Unknown Dirty War." En *Challenging Authoritarianism in Mexico: Revolutionary Struggles and the Dirty War, 1964-1982*, ed. Fernando Herrera Calderón and Adela Cedillo. New York: Routledge, 2012.
- Hiraes, Gustavo. *Memoria de la guerra de los justos*. México: Cal y Arena, 1996.
- "Ninguan pista segura para dar con el paradero del industrial secuestrado." *Sol del Medio Día*, 17 octubre de 1973.
- Orozco Michel, Antonio. Entrevista con el autor, Guadalajara, Jal., 2008
- Ortiz Rosas, Rubén. "La Brigada Especial: Un instrumento de la contrainsurgencia urbana en el Valle de México (1976-1981)." Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014.
- Payan and Emilio Viale, Victor. "Capturan a 3 sosepchosos del secuestro de Aranguren; Nada se sabe del industrial," *Excelsior*, 17 octubre de 1973.
- Pensado, Jaime. *Rebel Mexico: Student Unrest and Authoritarian Political Culture During the Long Sixties*. Stanford: Stanford University Press, 2013.
- Petrich, Blanche. "Nazar: Antes torturador, ahora cínico." *La Jornada*, Febrero 9, 2003.
- "Pleno repudio del pueblo a todo movimientos subversivos." *Novedades*, 2 septiembre 1972.
- Poniatowska, Elena. *Fuerte es el silencio*. Mexico: Era, 1980.
- Piñeyro, José Luis. "El profesional Ejército mexicano y la asistencia military de Estados Unidos (1965-1975)." Tesis de Licenciatura, El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales, 1976.
- Ramírez Ladewig, Álvaro. *Historia de una traición*. Guadalajara: Editorial Apocalíptica, 2000.
- Robin, Ron Theodore. *The Making of the Cold War Enemy: Culture and Politics in the Military-Intellectual Complex*. Princeton, US: Princeton University Press, 2009.
- Rodríguez Castañeda, Rafael. *El policía perseguía, torturaba, mataba*. México D.F.: Grijalbo, 2013.
- Robles Garnica, Guillermo. *La guerrilla olvidada: La historia de una página manchada con sangre de estudiantes de la Universidad de Guadalajara*. Guadalajara, Jal.; La Casa del Mago, 2013.
- Sánchez Gudiño, Hugo. *Génesis, desarrollo y consolidación de los grupos estudiantiles de choque en la UNAM*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Santiseban, Rocío Silva. *El factor asco: Basurización simbólica y discursos autoritarios en el Perú contemporáneo*. Lima: Fondo Editorial Pontificia

- Universidad Católica del Perú, 2008.
- ⊗ Scherer García, Julio y Carlo Monsiváis. *Los patriotas: De Tlatelolco a la guerra sucia*. México: Nuevo Siglo, 2004.
 - ⊗ “Secuestrado y desaparecido.” *Siglo XXI*, 4 de enero de 1997.
 - ⊗ “Según el Gobernador de Jalisco el Cónsul no dijo toda la verdad.” *El Día*, 18 de octubre 1973.
 - ⊗ Sierra, Jorge Luis. “Fuerzas armadas y contrainsurgencia (1965-1982).” En *Movimientos armados en México, Siglo XX. vol. 1*, eds. Verónica Oikión Solano y Marta Eugenia García Ugarte. Zamora; México D.F.: El Colegio de Michoacán/CIESAS, 2008.
 - ⊗ Sierra, Jorge Luis. *El enemigo interno: Contrainsurgencia y fuerzas armadas en Mexico*. México: Plaza y Valdés Editores, 2003.
 - ⊗ Smallman, Shawn C. “The Professionalization of Military Terror in Brazil, 1945-1964.” *Luso-Brazilian Review* 37 (Summer, 2000):118.
 - ⊗ Weber, Max. *The Vocation Lectures*, ed. David Owen and Tracy B. Strong. Traducido por Rodney Livingstone. Indianapolis: Hackett Publishing, 2004.
 - ⊗ “‘Yo participé en la muerte de Eugenio Garza Sada’: Elías Orozco.” *Janambre*, 17 September 2013, <http://www.janambre.com.mx/2013/09/17/yo-participo-en-la-muerte-de-eugenio-garza-sada-elias-orozco/>

FUERA DE LOS CUARTELES:

LA OPINIÓN PÚBLICA
MEXICANA Y LAS
FUERZAS ARMADAS

ALEJANDRO MORENO

En diciembre de 2016, el Secretario de la Defensa Nacional, General Salvador Cienfuegos, dio la nota periodística con declaraciones sobre el papel de las fuerzas armadas en el combate al crimen. El General señaló que la profesión de los militares no es policiaca ni por entrenamiento (“ninguno estudiamos para perseguir delincuentes”), ni por objetivo (“estamos haciendo funciones que no nos corresponden”), ni por motivación (“los soldados ya le están pensando si le entran a combatir a esos grupos con el riesgo de ser procesados por derechos humanos”), por lo que las tareas asignadas en la llamada guerra contra el crimen organizado la está “desnaturalizando”, para usar una palabra del propio Cienfuegos. El ejército fue lanzado a las calles en diciembre de 2006 por el entonces nuevo gobierno panista de Felipe Calderón como eje central de una estrategia de combate al narcotráfico y ha continuado en las calles a lo largo de la administración priista de Enrique Peña Nieto.

Consciente o no de ello, los señalamientos del Secretario de Defensa de volver a los cuarteles a cumplir “con sus tareas constitucionales” se dio en medio de dos estados de ánimo contrastantes de la opinión pública mexicana documentados por las encuestas: por un lado, los niveles más bajos de aprobación al presidente en turno desde que ese indicador comenzó a medirse de manera sistemática en los años ochenta y, por otro lado, la estima pública más favorable hacia las fuerzas armadas también desde esa década. Ante una creciente desconfianza en el gobierno, las fuerzas armadas se han mantenido un nivel comparativamente alto de apoyo y credibilidad entre la ciudadanía.

El aumento de las opiniones favorables hacia las fuerzas armadas en México podría parecer contraintuitivo. A lo largo de diez años, los mexicanos han estado expuestos a noticias sobre violencia que reportan un número creciente de muertos relacionados con la guerra contra el narcotráfico,¹ así como de violaciones a derechos humanos por parte de miembros del ejército.² No obstante, el saldo en la opinión pública para la institución castrense ha sido favorable. Según el estudio Latinobarómetro (LB) realizado desde 1995 en México, la confianza de los mexicanos en las fuerzas armadas fue más alta durante la década en que los militares fueron asignados a las tareas policiacas que durante la década previa. Considerando la pregunta “¿cuánto confía usted en las

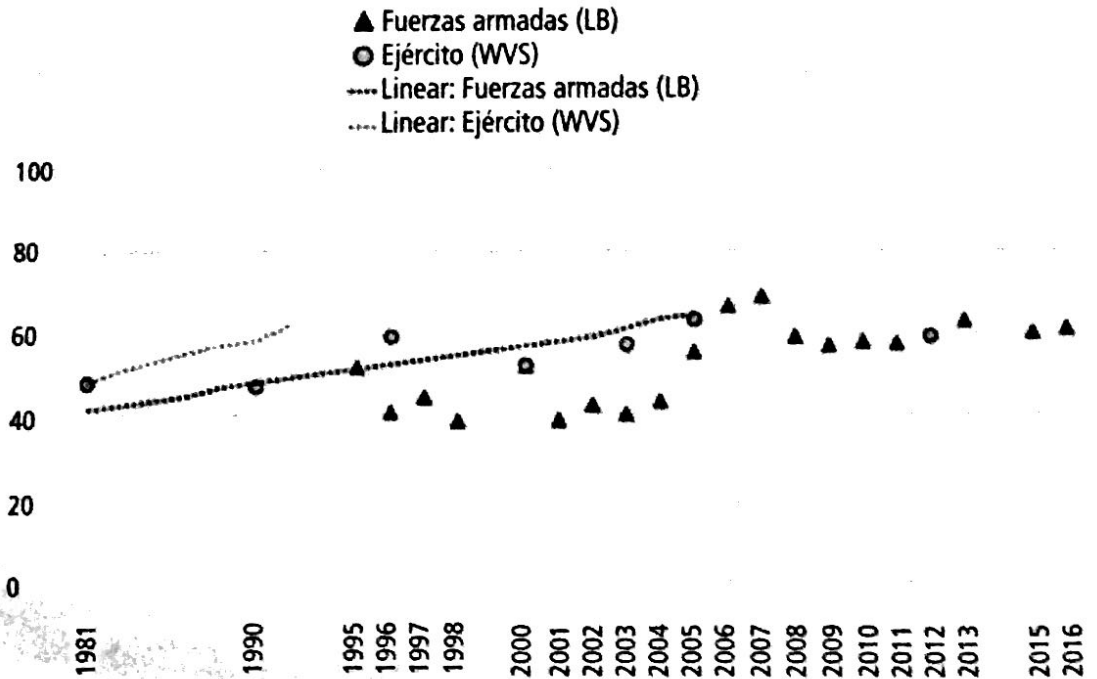
¹ Cory Molzahn, Viridiana Rios y David Shirk, “Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2011” (Special Report of the Trans-Border Institute, Joan B. Kroc School of Peace Studies, San Diego, University of San Diego, 2012).

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Situación de los derechos humanos en México. Informe de País México, DOC 44/15.

fuerzas armadas?”, la proporción de mexicanos que dijo confiar “mucho” o “algo” (categorías cuya suma suele tomarse como un indicador de confianza) promedió 60% entre 2007 y 2016, 14 puntos porcentuales por arriba del promedio de 46% que se registró en la década previa, de 1996 a 2006.

Otros estudios internacionales, como la Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey, WVS), confirman que la confianza de los mexicanos en las fuerzas armadas (o en el ejército, como se ha fraseado en ese estudio) ha tenido una tendencia ascendente en las últimas décadas. La conclusión que se deriva de todos esos datos de encuestas es que la estima pública de las fuerzas armadas en México ha ido mejorando, no en detrimento. Esta tendencia favorable contrasta con investigaciones académicas que documentan una erosión de la confianza en las instituciones políticas en varios países del mundo, incluidas las fuerzas armadas.³

Confianza en las fuerzas armadas/ejército (% mucha o algo)



Fuente: Encuestas de México del Latinobarómetro (LB) 1995-2016, y del World Values Survey, 1981-2012.

3 Kenneth Newton y Pippa Norris, "Confidence in Public Institutions. Faith, Culture or Performance?" (investigación presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Atlanta, Georgia, 1999).

Aunque la tendencia generalizada de la confianza en la institución militar en México va al alza, hay que señalar que también ha habido algunas fluctuaciones que son visibles principalmente a través del Latinobarómetro, estudio que se hace con mayor frecuencia que la WVS. El LB registra una caída en la confianza pública a partir de 1995, cuando se registró 52%, hasta 39% en 1998. Esta pérdida de confianza puede ser una respuesta general a la crisis económica de 1995, más que a la institución militar en particular. En 2000, año de la alternancia, la confianza en las fuerzas armadas, así como la confianza en otras instituciones, reflejó el entusiasmo con el cambio, o lo que algunos analistas denominaron el “bono democrático”, aumentando nuevamente a 52%. Pero el entusiasmo duró poco y la confianza en los militares nuevamente bajó a poco más 40%, nivel en la cual permaneció hasta 2004.

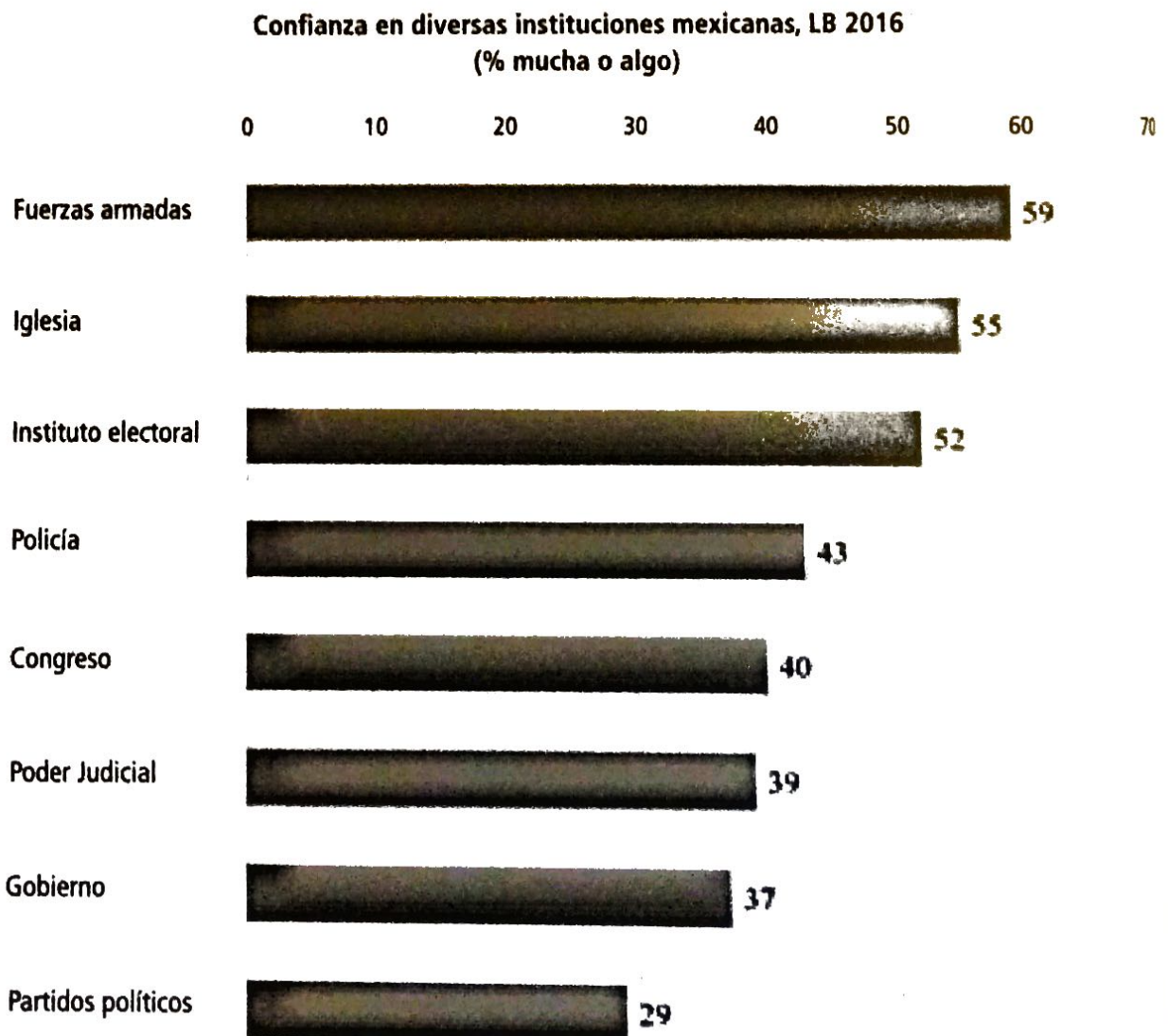
En el año 2005 inició una tendencia ascendente de la confianza pública en las fuerzas armadas que la lleva a 55% ese año, a 66% en 2006 y hasta 69% en 2007, su nivel más alto en todo el periodo observado y, precisamente, el primer año de la guerra contra el crimen organizado. La opinión pública parece haber aplaudido la decisión de asignar a las fuerzas armadas al combate contra el crimen, aunque la tendencia al alza venía observándose desde antes. La confianza bajó nuevamente de 2008 a 2011 registrando poco menos de 60% (quizás también como reflejo de la crisis económica), y se estabilizó en poco más de 60% entre 2013 y 2016.

Estos datos no solamente indican una creciente confianza de los mexicanos en las fuerzas armadas, sino que esa confianza es sensible a las coyunturas, especialmente económicas y políticas, pero también al banderazo inicial de la guerra contra el narcotráfico. Sin embargo, la tendencia no parece muy sensible a las noticias sobre violencia y muertes (el ejecutómetro), ni a las que tienen que ver con derechos humanos. En el agregado, ninguna de ellas ha mermado la confianza ciudadana en el ejército, según muestran las encuestas. Algunos estudios de opinión pública también han reportado tendencias al alza de la confianza con base a otras fuentes de datos, tanto académicas como periodísticas.⁴

Además de la tendencia al alza, hay otros aspectos que considerar acerca de la opinión pública mexicana en torno a las fuerzas armadas. Uno es saber si el nivel de confianza que les otorgan los mexicanos a los militares es alto o no, para lo cual ofrecemos algunos estándares de comparación. Si se compara la

⁴ Pamela Gómez Bañuelos y Rodrigo Peña González, “Confianza en juego: las fuerzas armadas mexicanas y la opinión pública de la transición.” *Revista Mexicana de Opinión Pública*, julio-diciembre., pp. 31-43.

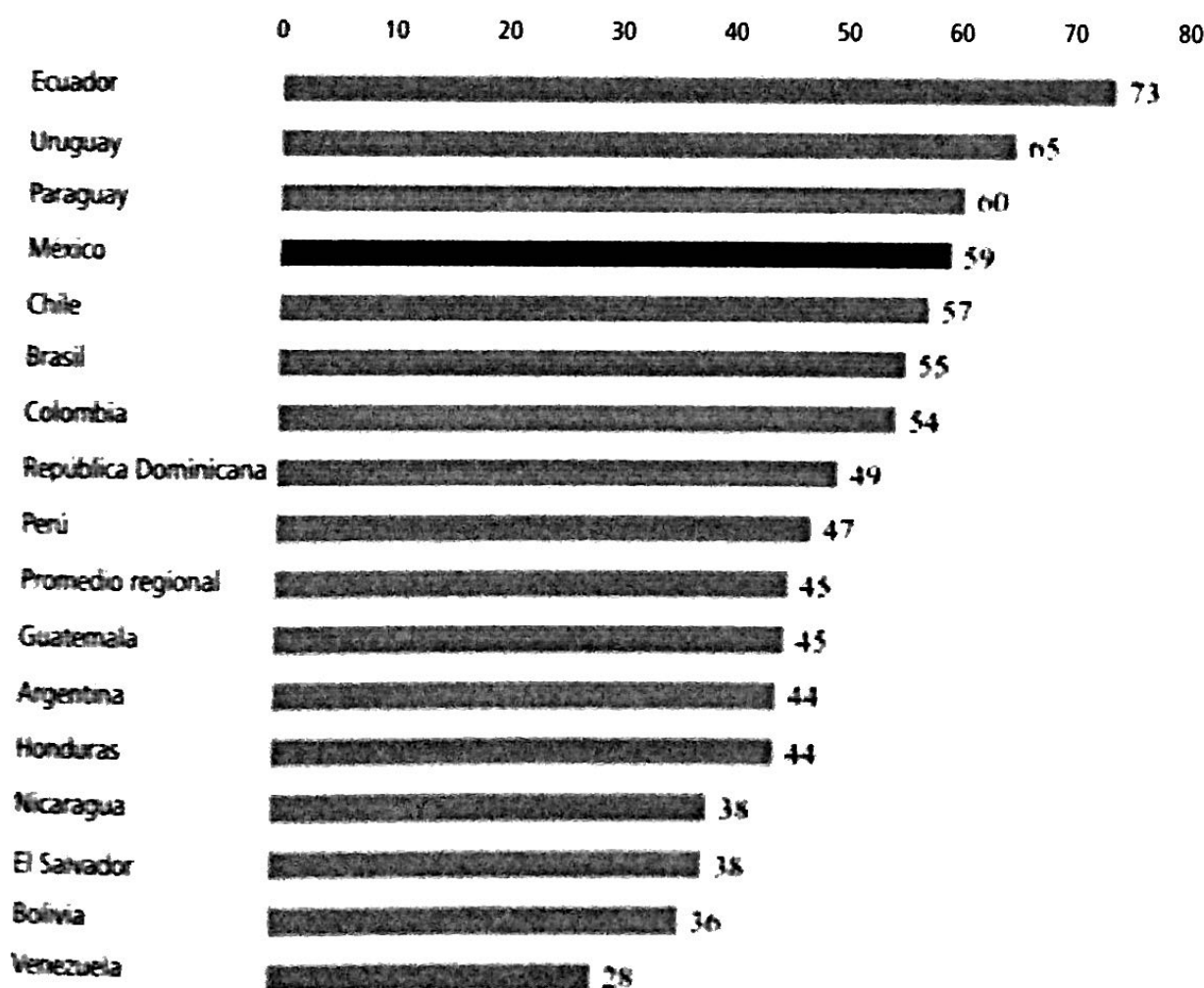
confianza en el ejército con la confianza en otras instituciones, éste sí destaca como una de las instituciones con mayor estima pública en México. Según el Latinobarómetro 2016, la confianza en las fuerzas armadas (59%) supera ligeramente a la confianza en la iglesia (55%) y a la confianza en el órgano electoral (52%), y está muy por arriba de la confianza en la policía (43%), el congreso (40%), el poder judicial (39%), el gobierno (37%) y los partidos políticos (29%), que ocupan el fondo de la tabla de la confianza institucional en el país.



Fuente: Encuesta de México, Latinobarómetro (LB) 2016.

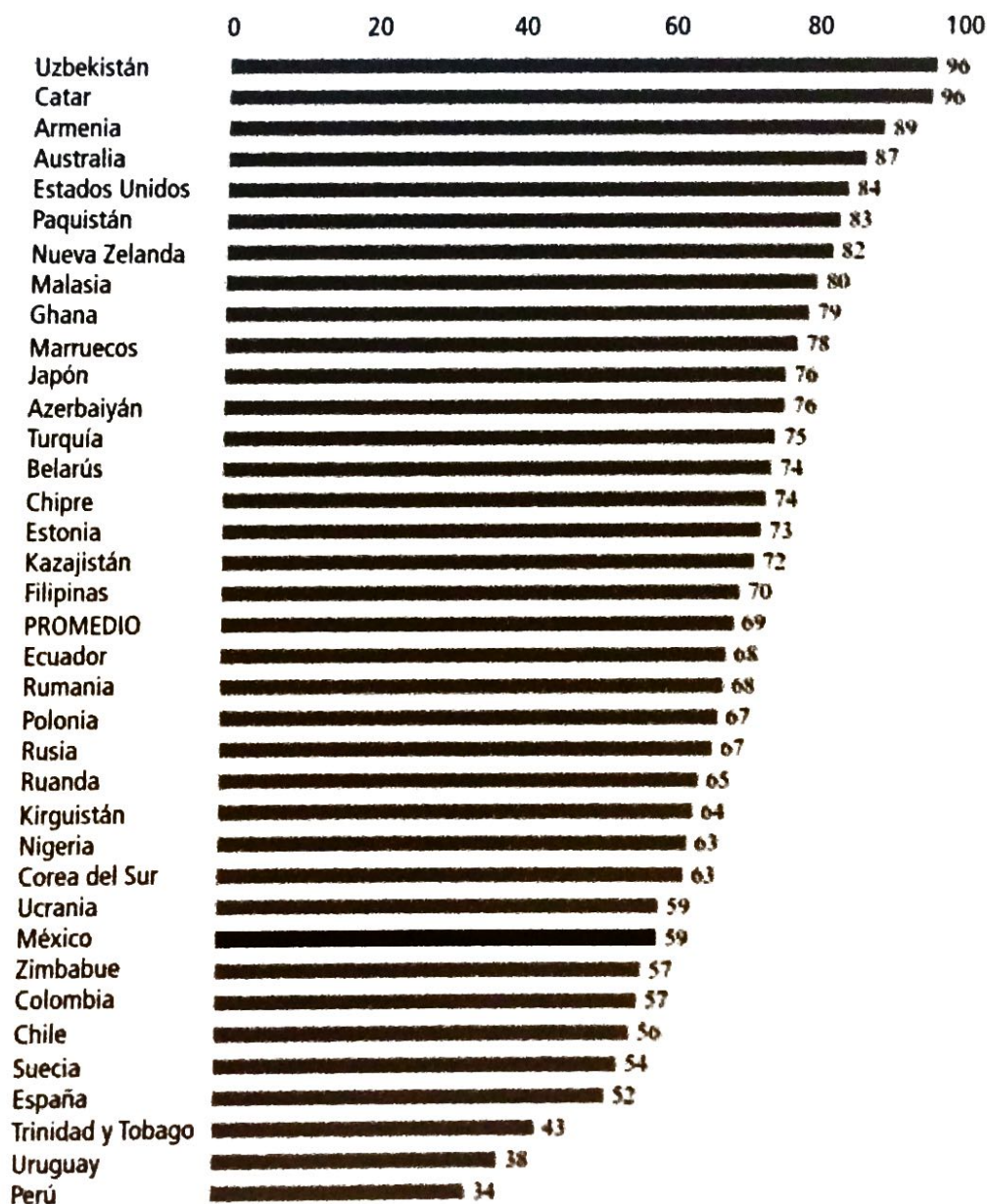
Si la confianza de los mexicanos en las fuerzas armadas se compara con la confianza que los ciudadanos de otros países latinoamericanos tienen en sus propias fuerzas armadas, también es claro que la confianza en la institución castrense en México es comparativamente alta. El 59% de confianza en el país supera al promedio regional de 18 países en 2016, que es de 45%. En esa encuesta, solamente Ecuador, Uruguay y Paraguay registraron niveles más altos de confianza en las instituciones militares que en México, con números de entre 60 y 73 por ciento. En contraste, la confianza en el ejército en Venezuela y Bolivia es la más baja, con 28 y 36%, respectivamente. Considerando a América Latina, los mexicanos expresan una confianza comparativamente alta en las fuerzas armadas.

Confianza en las fuerzas armadas en América Latina, LB 2016
(% mucha o algo)



Sin embargo, el uso de un estándar de comparación más amplio modifica esa conclusión. La WVS ofrece datos de otras regiones que muestran que la confianza de los mexicanos en sus fuerzas armadas es comparativamente baja, no importa que sea la más alta entre las diversas instituciones del país o de las más altas en la región latinoamericana. Según el estudio global WVS en su sexta ronda levantada entre 2010 y 2014, el 59% de confianza de los mexicanos en el ejército queda 10 puntos por debajo de un promedio de 37 países.

Confianza en las fuerzas armadas según el tipo de ciudadano, WVS Ronda 6
(% mucha o algo)



Fuente: World Values Survey, sexta ronda, 2010-2014.

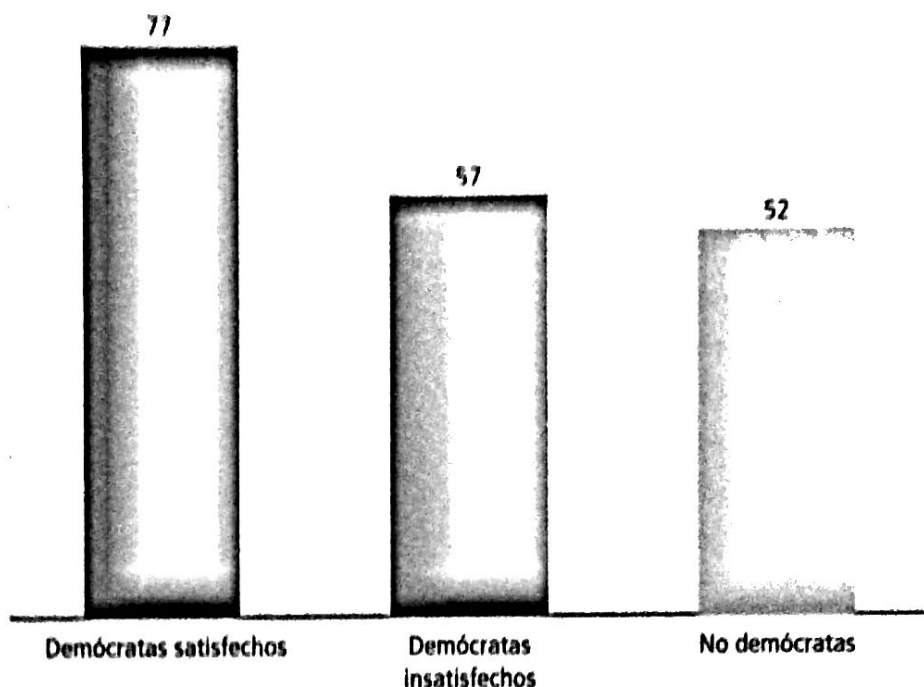
Por mencionar algunos, la confianza en las fuerzas armadas llega a niveles de 96% en Catar, 84% en Estados Unidos, 82% en Nueva Zelanda, 76% en Japón, 75% en Turquía, 67% en Rusia y 63% en Corea del Sur, todos ellos por encima de México. Con esta tabla comparativa la confianza mexicana en el ejército luce más débil que cuando se le compara con otras instituciones o con otros países latinoamericanos. En muchos de esos países donde la confianza en las fuerzas armadas es más alta, también destacan altos niveles de confianza en los cuerpos policíacos, lo cual puede reflejar la manera favorable en que se percibe el Estado de derecho. En México, la brecha entre la confianza en las fuerzas armadas y la policía es sustancial.

Un último aspecto a considerar con todos estos datos es que el nivel de confianza también varía entre subgrupos poblacionales y, en particular, entre subgrupos con distintas actitudes hacia la democracia. Una tipología de actitudes que se utiliza en varios estudios de ciencia política es la que tiene que ver con el apoyo a la democracia y la satisfacción con el funcionamiento de la democracia. La combinación de ambas ha permitido derivar las categorías analíticas de demócratas satisfechos, demócratas insatisfechos (o ciudadanía crítica) y no demócratas. Según los datos del Latinobarómetro 2016, la confianza en las fuerzas armadas varía significativamente entre esos grupos: entre los demócratas satisfechos, la confianza en las fuerzas armadas es de 77%, 20 puntos por arriba de lo que registran los demócratas insatisfechos y 25 puntos más que los no demócratas. La confianza en el ejército, como en otras instituciones, es más alta entre quienes valoran positivamente a la democracia en principio y en desempeño.⁵

Anteriormente se argumentó que, al parecer, el flujo de noticias sobre violaciones a derechos humanos no ha mermado la confianza ciudadana en las fuerzas armadas mexicanas. Sin embargo, los subgrupos de mexicanos que evalúan favorablemente o desfavorablemente la forma en que se respetan los derechos humanos en el país sí genera opiniones encontradas acerca de las instituciones militares. Según los datos para México del LB 2016, quienes opinan que los derechos humanos se respetan mucho o algo otorgan un nivel de confianza a las fuerzas armadas de 65%, mientras que aquellos que creen que se respetan poco le dan 54% y quienes creen no se respetan nada otorgan un 47%. La brecha en confianza es de casi 20 puntos entre los grupos más favorable y menos favorable al calificar el respeto a los derechos humanos. Por lo

⁵ Para quienes tienen curiosidad acerca del peso poblacional de esos subgrupos, el LB 2016 en México arroja un 21% de demócratas satisfechos, 42% de demócratas insatisfechos y de 37% de no demócratas.

Confianza en las fuerzas armadas según el tipo de ciudadano, México, LB 2016



visto, las actitudes hacia la democracia y hacia los derechos humanos marcan diferencias importantes en la valoración de las fuerzas armadas.

Como conclusión a este breve repaso de datos de encuestas, la confianza de los mexicanos en las fuerzas armadas ha ido en aumento. Además, éstas gozan de mayor estima pública que la mayoría de las instituciones del Estado mexicano, marcando una brecha importante entre la confianza en los militares y la confianza en los gobernantes. Las fuerzas armadas son la institución pública mejor valorada entre las que suelen medir las encuestas internacionales en el país, o, visto de otra manera, es la institución pública con mayor apoyo popular durante el periodo democrático en México—aunque otros estudios señalan a las instituciones universitarias también—. A pesar de ser comparativamente alta respecto a otras instituciones y de estar entre las más altas de América Latina, la confianza de los mexicanos en las fuerzas armadas es comparativamente baja si ampliamos el marco de referencia a otras regiones del mundo, donde la confianza en las instituciones militares sobrepasa el 80%, además de empatar dichos niveles de confianza con los de la policía, aspecto que no se observa en México.

El estado de la opinión pública mexicana hacia las fuerzas armadas contrasta con las expectativas de expertos, académicos y organismos internacionales, que describen una falta de rendición de cuentas de esa institución del Estado. Algunas investigaciones han apuntado avances en la vigilancia civil de las fuerzas armadas durante los primeros años desde la alternancia en 2000, como el hecho de que éstas comparezcan ante comités legislativos;⁶ pero en otros aspectos la supervisión a los militares también tiene pendientes, incluido el gran tema de los derechos humanos “en la que se observa una falta de rendición de cuentas conforme a los estándares internacionales”, según apunta la Comisión Internacional de Derechos Humanos.⁷

En su discurso de diciembre 2016, el General Cienfuegos acusó que, en balance, en diez años no veía reconstruidas a las policías. Ante ello, y contra los aparentes deseos de los militares de volver a sus cuarteles, la opinión pública mexicana aún los valora en las calles. Las tareas de seguridad pública del Ejército y la Marina tienen varias ópticas desde dónde analizarse, evaluarse y criticarse, pero desde el punto de vista de la opinión pública la información disponible es clara: las fuerzas armadas cuentan con un respaldo mayoritario de la ciudadanía en México.

REFERENCIAS

- © CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2015. Situación de los derechos humanos en México. Informe de País México, DOC 44/15.
- © Díez, Jordi. 2008. “Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico”. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 24, No.1, pp. 113-145.
- © Gómez Bañuelos, Pamela, y Rodrigo Peña González. 2013. “Confianza en juego: las fuerzas armadas mexicanas y la opinión pública de la transición”. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, julio-diciembre., pp. 31-43.
- © Molzahn, Cory, Viridiana Ríos y David Shirk. 2012. “Drug Violence in Mexico: Data and Analysis Through 2011”. Special Report of the Trans-Border Institute, Joan B. Kroc School of Peace Studies, University of San Diego.
- © Newton, Kenneth, y Pippa Norris. 1999. “Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?” Investigación presentada en la reunión anual de la American Political Science Association.

⁶ Jordi Díez, “Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico,” *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 24, no. 1 (2008): 113-145.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Situación de los derechos humanos en México, Informe de País México, DOC 44/15.

REFORMA DEL SECTOR MILITAR EN MÉXICO

MARTHA ALICIA TUDÓN MALDONADO

Desde hace 40 años los militares se han involucrado en la lucha contra el narcotráfico en México, cuando tradicionalmente la lucha contra el crimen le competiría a los órganos civiles. Particularmente, durante los últimos 10 años los altos índices de corrupción de las autoridades civiles y su falta de capacidades para enfrentar el fenómeno del narcotráfico —y sus externalidades— han provocado que la intervención de las fuerzas armadas en asuntos de seguridad pública se intensifique.

Ante este escenario, y tomando en cuenta que la estrategia federal de militarización no se ha modificado *de facto* desde iniciada la guerra contra las drogas, es de suma importancia el preguntarse: de acuerdo con los estándares internacionales ¿qué reformas solucionarían los problemas en el sector de seguridad de México relacionados con las fuerzas armadas? La respuesta sintética que se sostiene a lo largo del presente ensayo es que las reformas necesarias incluyen: 1) la profesionalización y modernización de la milicia; 2) la creación de un Estado mayor conjunto; 3) la toma de responsabilidad en materia de derechos humanos; 4) el replanteamiento de la relación cívico-militar; y 5) el aumento de la transparencia del sector de seguridad.

Este ensayo se estructura en tres secciones. En la primera sección se realiza una breve revisión histórica del papel de las fuerzas armadas en el ámbito de seguridad en México y la evolución de su intervención hacia el combate frontal. La segunda sección detalla y describe los estándares internacionales que hablan de un sector de seguridad funcional y, con base en ellos, emite recomendaciones puntuales para el caso mexicano. La tercera sección expone las consideraciones finales y la conclusión general del ensayo.

INICIO DE LA MILITARIZACIÓN Y EVOLUCIÓN HACIA EL COMBATE FRONTAL

El comienzo formal de la participación de las fuerzas armadas mexicanas en operaciones contra el narcotráfico data de finales de los años setenta con la Operación Cóndor (1976-1987).¹ Este plan militar se basó en el despliegue de más de 10,000 soldados a los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua para destruir plantaciones ilegales de droga. La operación consiguió destruir varias toneladas de droga, reducir la producción, capturar a presuntos culpables involucrados con el narcotráfico y ahuyentar a las cabezas del crimen organizado a

¹ Sigrid Arzt, La Militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana Estados Unidos: Center for U.S.-Mexican Studies. disponible en <http://escholarship.org/uc/item/04f712d0> (consulta: 08 de octubre de 2012).

otros estados de la república.² Sin embargo, hubo acusaciones civiles de abuso a los derechos humanos que cometía el ejército con la finalidad de obtener confesiones forzadas; cambios en la estructura de los organismos criminales con nuevos jefes al mando; intensificación de la cartelización de la industria mexicana de droga; sobornos y corrupción en el ámbito institucional. El resultado de esta campaña fue hacer que la industria mexicana de la droga cayera bajo el control de menos organizaciones, pero con mayores recursos, más peligrosas para la sociedad y el Estado.³

La situación empeoró cuando en 1985. En Guadalajara, Jalisco, un agente de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), Enrique Camarena, fue asesinado. A partir de este incidente el gobierno mexicano comenzó a percibir el narcotráfico como un asunto de seguridad nacional.⁴

Empero, la verdadera institucionalización de las fuerzas armadas mexicanas en las tareas de seguridad pública se da a partir de 1995, cuando se promulgó una ley que estableció las bases generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Este Consejo fue integrado tanto por el Ejército como por la Marina en el ámbito de seguridad pública, aunque fuera de una manera que exigiera la coordinación con otras instancias.⁵

A la intensificación de la violencia proveniente del crimen organizado se ha sumado una que proviene del Estado. La presencia de las fuerzas armadas en las calles ha desembocado en acusaciones de abuso a los derechos humanos.

En 2000 la alternancia presidencial en México rompió algunos lazos de corrupción entre el Estado y el crimen organizado, lo cual se vio reflejado en una política de confrontación.⁶ La evolución hacia una estrategia ofensiva del ejército mediante operaciones de captura de narcotraficantes, la contención de la violencia y el combate frontal a los cárteles comienza en México con el lanzamiento del Operativo México Seguro. Esta estrategia fue puesta en marcha en junio de 2005 por el presidente Vicente

2 Richard Craig, *Operation Condor Mexico's Anti-drug Campaign Enters a New Era*. Estados Unidos: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1980. pp. 345-363

3 Peter H. Smith, *Drug Trafficking in Mexico*. Estados Unidos, The Brookings Institution, 1997. p. 127.

4 Raul Benitez Manaut, *México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 334-335.

5 José Luis Cisneros, *El cáncer del narcotráfico y la militarización de la seguridad pública*. México: *El Cotidiano*, 2010. p. 50.

6 Jorge Chabat, *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*. México, El Colegio de México, 2010, pp. 27-28.

Fox. Así, las fuerzas armadas⁷ trascendieron su tradicional función de servir como garantes de la seguridad nacional ante peligros externos a la nación y se consolidaron como los órganos responsables de la seguridad pública. La milicia mexicana se instaló primeramente en 2005 en estados del norte (Baja California, Sinaloa y Tamaulipas) y relevó de sus funciones a 700 agentes policiales cuya labor era el combate al narcotráfico.⁸ Dicha acción del gobierno federal ocasionó que, al emprenderse operativos de retención y detención de narcotraficantes por medio del uso de las armas en espacios públicos, los militares llegaran a afectar de manera colateral a los civiles.⁹

Al término de la gestión de Vicente Fox, el presidente Felipe Calderón decidió emprender formalmente la guerra contra el narcotráfico para reforzar la estrategia de combate frontal. De la mano con el Operativo México Seguro, que había extendido la presencia militar a más estados del país (Baja California, Sinaloa, Tamaulipas, Michoacán y Guerrero),¹⁰ la Estrategia Nacional de Seguridad se instauró en 2006 como una nueva táctica federal en contra del crimen organizado. La nueva estrategia se planeó con cinco componentes: (I) operativos coordinados en apoyo a las autoridades locales y a los ciudadanos; (II) escalamiento de las capacidades operativas y tecnológicas de las fuerzas del Estado; (III) reformas al marco legal e institucional; (IV) política activa de prevención del delito y (V) fortalecimiento de la cooperación a nivel nacional e internacional.¹¹ Con este fin, se desplegaron más de 45,000 tropas a lo largo del país. Sus principales tareas eran: la realización de patrullajes y establecimiento de puestos de control; participación en la ejecución de órdenes de presentación, aprehensión y cateo en apoyo a autoridades ministeriales; auxilio a la población civil en situaciones de peligro; presencia disuasiva en zonas consideradas de alto riesgo; obtención de información para el planeo conjunto y lucha frontal contra el crimen organizado.¹²

Los resultados de esta confrontación, de acuerdo a los datos del Ejército, fue la captura o abatimiento de 20 de los principales capos del país y el decomiso de aproximadamente 110,863 de armas, más de 9, 294,672 kilogramos de marihuana y 34,682 kilogramos de cocaína. No obstante, como resultado también se vislumbraba una severa crisis de derechos humanos.

7 Tanto el Ejército (que contempla también la Fuerza Aérea) como la Marina

8 Raúl Benítez Manaut, "La crisis de seguridad en México", en Nueva Sociedad (Argentina), vol. Marzo/Abril, núm. 220, 2009, p. 186.

9 Comunicado de prensa. Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Vitoria O.P.A.C., 2005.

10 Sexto informe de gobierno de Vicente Fox Quesada.

11 Quinto informe de gobierno de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

12 Quinto informe de gobierno de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Enrique Peña Nieto prometió adoptar una nueva estrategia en contra del narcotráfico. De acuerdo a sus declaraciones, esta se basaría en mitigar y resolver los problemas estructurales que alimentan el narcotráfico en vez de combatir directamente a los cárteles. Sin embargo, a cuatro años de haber comenzado su gestión, *de facto* el enfoque no se ha modificado. A pesar de haber retirado elementos castrenses de ciertos territorios, el presidente Enrique Peña Nieto ha desplegado a miles de soldados sin haber esclarecido cuáles son los plazos para su retirada y no ha logrado abordar los problemas estructurales que fomentan la inseguridad en el país relacionada con el tráfico de drogas.

Los esfuerzos del presente gobierno federal para la contención de la violencia y la instauración de condiciones de seguridad no han detenido las muertes ni los delitos asociados al narcotráfico. Por el contrario, debido al aumento de los costos relacionados con la guerra, se han diversificado los métodos violentos de obtención de ingresos por parte del crimen organizado. La población civil lidia diariamente con la extorsión, el secuestro, los asesinatos, los tiroteos y con otras formas de violencia. Sin cifras oficiales, se estiman más de 150,000 personas asesinadas y 280,000 personas desplazadas relacionadas a la guerra contra el narcotráfico,¹³ además de 28,000 personas desaparecidas.¹⁴

A la intensificación de la violencia proveniente del crimen organizado se ha sumado una que proviene del Estado. Como ya se mencionó, la presencia de las fuerzas armadas en las calles ha desembocado en acusaciones de abuso a los derechos humanos. “Se da seguridad aumentando la inseguridad con operativos represivos que ponen continuamente en peligro los derechos humanos de los ciudadanos, la militarización ha pasado por encima de los derechos fundamentales”.¹⁵

Los cambios que se han hecho en el sector de seguridad para proteger a los civiles han sido insuficientes¹⁶ y la impunidad ante acusaciones de violaciones no ha sido solucionada, debido a que los miembros de las fuerzas armadas prácticamente nunca responden ante la justicia y la conducta se perpetúa. Estas faltas a los derechos fundamentales agravan el problema de la violencia en México: se ha propiciado la impunidad de las autoridades ante sus errores y se ha manipulado el sistema de justicia para la protección de los miembros de las fuerzas armadas por encima de los civiles.

13 Comunicado de Amaya Ordorika Imaz de la Comisión Mexicana en Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2016.

14 Comunicado del Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, 2016.

15 José J. Borjón Nieto, La lucha contra el crimen organizado y las sombras de la militarización. México, septiembre de 2008.

16 Transparencia en el proceso judicial, acotación del fuero militar.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE LA REFORMA AL SECTOR DE SEGURIDAD

La necesidad de realizar reformas al sector de seguridad nacional surge cuando existe un dilema entre la imposición de la paz por parte de las fuerzas armadas y la calidad de vida de los ciudadanos. El argumento principal es que la protección a los derechos humanos no debe estar supeditada al control efectivo en un Estado de derecho. El propósito de reformar la estructura de seguridad es afrontar las amenazas que enfrenta la soberanía del Estado sin atentar contra la ciudadanía.¹⁷

Resulta importante resaltar que la militarización es en realidad un recurso radical que evidencia la falta de confianza que se tiene hacia otras instancias de seguridad pública, o la insuficiencia de estas, para afrontar los retos que acontecen. La reforma no es, ni debe de ser, considerada como un fin en sí mismo; que las fuerzas armadas quebranten los derechos humanos es un problema, pero no es la raíz del problema. Las reformas en el ámbito de seguridad no son suficientes para devolverle el poder al Estado. Sin embargo, son imprescindibles porque permiten incluir en la agenda nacional temas como la supremacía de los derechos humanos, la profesionalización y modernización de las fuerzas armadas, y la rendición de cuentas. Las reformas al sistema de seguridad deben aspirar a ser las herramientas que permitan el desarrollo y fortalecimiento de instituciones públicas eficientes que hagan valer los derechos de los ciudadanos mientras el Estado de derecho recobra su espacio.

Las reformas al sector de seguridad que aquí se proponen lidian con la interacción entre las fuerzas armadas y los ciudadanos, y perciben a la seguridad como un bien público.¹⁸ De manera general, los estándares internacionales de dichas reformas buscan el establecimiento de medidas prudentes de transparencia, equilibrios de poder entre diversas instituciones y rendición de cuentas.

MEJORA DE LAS CAPACIDADES DE LAS FUERZAS ARMADAS: PROFESIONALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN.

Los estándares internacionales señalan que los oficiales en las fuerzas armadas profesionales son agentes del Estado organizados jerárquicamente dentro de un

¹⁷ Esto cobra especial relevancia al señalar que, para el Estado mexicano, el problema del narcotráfico es considerado un asunto de seguridad nacional.

¹⁸ Herbert Wulf, *Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries*. Alemania: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004. p. 9

mismo cuerpo corporativo; buscan traducir el conocimiento científico en experiencia militar; y utilizan la selección, la educación, el entrenamiento y la promoción para asegurarse de que sus esfuerzos van encaminados al bien común.¹⁹ Más aún, Samuel Huntington identifica tres características primordiales de una milicia profesionalizada: la experiencia militar; la responsabilidad social; y el espíritu corporativo.

En contraste, el problema en México es que sigue existiendo una inhabilidad de implementación de una estrategia nacional coherente que comprenda la profesionalización de los brazos armados del país, así como inhabilidad para diseñar una estrategia de seguridad nacional congruente y respetuosa a los derechos humanos. En México, los avances más notables en cuanto a la formación de capacidades giran en torno a la formulación de reglas de enfrentamiento. Aún se necesita lograr el aumento de expertise en términos de información e inteligencia, así como establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo.

Para establecerse como una fuerza creíble de defensa, la milicia mexicana también necesita asimilar nuevas tecnologías y profesionalizarse a través de la conformación de agencias especiales y unidades con misiones específicas. La defensa cibernética, las operaciones de información y las operaciones realizadas bajo el agua son áreas donde también se necesita prestar atención.²⁰

Por otro lado, los estándares internacionales señalan que la modernización militar se debe de emprender conforme a tres criterios. En primer lugar, abandonar los programas de modernización puntual que se centran en la compra de equipos de última generación: se debe buscar mejorar el nivel tecnológico de las fuerzas adquiriendo material de tecnología media, pero que sea congruente con los procedimientos operativos de las estructuras militares. Como segundo punto, las compras se deben de asociar con las misiones más probables: se debe vincular el equipamiento con las operaciones que se realizarán. Además, la inversión en defensa debe destinarse a conseguir mejoras en inteligencia, logística y movilidad.²¹ Estos elementos sugieren necesario un replanteamiento de la estructura de modernización fomentada por tratados, proyectos o programas de colaboración internacionales, tales como la Iniciativa Mérida.²²

19 Nathan W. Toronto, *Why war is not enough: military defeat, the division of labor, and military professionalization*. Estados Unidos: The Ohio State University, 2007, pp. 6-7.

20 Inigo Guevara Moyano, *Adapting, Transforming, and Modernizing Under Fire: The Mexican Military 2006-11*. Estados Unidos: The Letort Papers, 2011, p. 35.

21 Román D. Ortiz, *Ampliación del horizonte estratégico y reforma militar en América Latina*. Chile: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, 2000, p. 10.

22 Programa de colaboración entre México y Estados Unidos vigente desde 2007, orientado a mejorar las capacidades de fuego del gobierno mexicano para combatir el narcotráfico y el terrorismo.

EFICIENCIA EN LA TOMA DE DECISIONES

Reformar el sector de seguridad significa la transformación misma del sistema: la delimitación de los roles, responsabilidades y acciones de todos los actores que intervienen en el sistema de seguridad. El objetivo de esta delimitación es que sea manejada y operada de un modo consistente con los principios democráticos, porque las fuerzas de seguridad que son responsables y que rinden cuentas reducen los riesgos de conflicto y crean un ambiente favorable para el desarrollo sostenido.²³

Los estándares internacionales señalan que la seguridad interna requiere de un sistema integral de trabajo que incluya los sistemas de inteligencia, las instituciones policiales, los diferentes sectores de gobierno y la sociedad civil. También señalan que las misiones de las fuerzas armadas deben de ser claras y se debe establecer una estrecha colaboración entre agencias²⁴ para desarrollar un Estado Mayor Conjunto. Para ello se requiere el asumir y emprender un sistema integral de trabajo del sector de seguridad que abarque las cuatro dimensiones de gobernabilidad: la política, la social, la económica y la institucional.

La dimensión política se refiere al control civil con respecto a las actividades de las fuerzas armadas: a los civiles y a sus facultades para encontrarse al frente de la planeación de estrategias de seguridad. La dimensión social se trata de garantizar la primacía de la seguridad de los ciudadanos por encima de cualquier otro interés: objetivo que implica un monitoreo civil de las acciones militares. La dimensión económica es la sustentabilidad financiera del proyecto de seguridad, así como la distribución eficiente de recursos humanos, financieros y materiales. Por último, la dimensión institucional se refiere a la transformación de las estructuras de poder que permita su separación y que haga que funcionen como contrapesos entre sí.²⁵

Para este fin se sugiere una reforma al sector de seguridad que enfatice el desarrollo de un concepto nacional de seguridad y los marcos políticos e institucionales para su implementación; que establezca y defina las competencias y facultades de quienes formulan, ejecutan, manejan y monitorean el sistema de seguridad; y busque construir los mecanismos institucionales necesarios para asegurarse de que las tareas emprendidas por las fuerzas armadas sean cumplidas bajo un esquema de observación civil.²⁶

²³ Wulf, op. cit., p. 10.

²⁴ Lucia Dammert y David Álvarez Veloso, *Fuerzas Armadas en seguridad pública. ¿Solución o problema?*. Argentina: Nueva Sociedad, 2008, p. 14.

²⁵ Sanam Naraghi Anderlini y Camille Pampell Conaway, *Security Sector Reform*. Reino Unido: International Alert/Women Waging Peace, 2007, p. 32.

²⁶ DAC Guidelines and Reference Series, *Security System Reform and Governance*, Francia, OECD Publishing,

En México, al no existir la figura de un Ministro o Secretario de Defensa Conjunto que alinee estrategias aéreas, marítimas y terrestres de manera simultánea, existe una falta de legitimidad así como actividades que se superponen y compiten entre el Ejército y la Marina. La personificación de un solo tomador de decisiones es necesaria. La estructura descoordinada debilita la toma de decisiones; ya que la información recolectada por las diferentes secretarías es guardada, y no existe ningún mecanismo efectivo centralizador que concrete, consolide y sintetice la inteligencia. Las consecuencias de incapacidad de cooperación entre las fuerzas armadas han desembocado en luchas por la posesión de la agenda del narcotráfico, complicando la jurisdicción de diferentes partes de la agenda.²⁷

México podría desarrollar un Estado Mayor Conjunto funcional que incluya el trabajo de la comunidad de inteligencia, donde la comunidad provea información que ayude a los creadores de política a entender los elementos y la dinámica de las situaciones con las que se lidia. Un alto comando unificado podrá darle dirección estratégica a las fuerzas combatientes y podrá organizar una mejor distribución de los recursos. Se podrán desarrollar capacidades especializadas, operaciones en redes más amplias, y mejores servicios de inteligencia, vigilancia y reconocimiento. El objetivo debe dirigirse a hacer un Estado Mayor Conjunto que sea versátil, responsivo y eficiente. La cohesión táctica y el uso combinado de fuerzas harán posible la contextualización de las misiones; es decir, teniendo la decisión final sobre estrategias de ataque o defensa, el comando unificado podrá disponer de los equipos aéreos, marítimos y terrestres que la misión requiera para adaptarse a las circunstancias que enfrenta.

RESPECTO A LOS DERECHOS HUMANOS

Según propone la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la reforma al sector de seguridad debe de estar centrada en los individuos; además, los analistas argumentan que tiene que estar basada en valores democráticos. Ello implica tres consecuencias que analizaré por separado.

Primero, que las soluciones ante los retos de seguridad que enfrenta la población y el Estado sean propuestas mediante políticas más integradas de desarrollo y seguridad. Como recomendación específica al caso de México, se propone usar y combinar un amplio abanico de elementos diplomáticos, legales, sociales, económicos, políticos y de seguridad para desarrollar respuestas no

2005, p. 24.

²⁷ Comunicado de David Shirk, director del Trans-Border Institute en la Universidad de San Diego, 2013

militares más eficientes ante el contexto de violencia e inseguridad.²⁸ Es decir, priorizar intervenciones no confrontativas, para siempre privilegiar la protección a los derechos humanos de todos los individuos.

Segundo, implica que haya un apego irrestricto a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas en las actividades que desempeñan. Aunque el Ejército y la Marina han emprendido diversos esfuerzos para sensibilizar y capacitar a sus efectivos en materia de derechos humanos, estos esfuerzos no han mostrado una disminución de las acusaciones de violaciones. El reto es que el Estado mexicano intensifique su lucha para asegurarse de que las fuerzas armadas mejoren su *praxis* en el manejo de armas de fuego, empleo de la fuerza y abuso de poder aún persiste.

Tercero, implica el derecho a la participación activa, libre y significativa en la consolidación de las reformas mismas, es decir, que estas se hayan construido con la colaboración y cooperación de todos los *stakeholders* (los individuos, el Estado, la sociedad civil, las comunidades, los medios de comunicación, el sector privado y el académico). Los estándares internacionales señalan que las reformas que son verdaderamente sustentables surgen de un cauce institucional y democrático, y son orgánicas en su creación y consolidación; atienden las necesidades de una sociedad y se elaboran con respecto a sus intereses.²⁹

CONTROL CIVIL SOBRE MILITARES

Los estándares internacionales señalan que para que la provisión de seguridad se desarrolle de la mano de los intereses de la población es necesario que exista un control civil y democrático sobre las fuerzas de seguridad, siendo los civiles quienes estén al mando del proceso y no los “expertos en seguridad”.³⁰ La literatura también señala que el sector de seguridad tiene la obligación de responder ante los mismos principios de rendición de cuentas y transparencia a los que se enfrenta el resto del sector público. Estos principios incluyen la disponibilidad de información que sea requerida por los actores que toman las decisiones políticas; el manejo apropiado del gasto público para que comprenda la vinculación entre presupuesto y resultados; y la capacidad y disposición de cambiar prioridades y relocalizar recursos para lograr objetivos estratégicos.³¹

La subordinación de lo militar ante lo civil es considerada como una condición vital de las relaciones cívico-militares en una democracia moderna.

²⁸ DAC Guidelines and Reference Series, op. cit., pp. 22-24.

²⁹ Wulf, op. cit., p. 14.

³⁰ Wulf, op. cit., p. 14.

³¹ DAC Guidelines and Reference Series, op. cit., pp. 23-24.

Huntington señala que esto se debe a la “particular perspectiva sobre política internacional, el papel del Estado, el lugar que ocupan la fuerza y la violencia en los asuntos humanos, así como la naturaleza del hombre y la sociedad”³² que tienen los militares por doctrina y que contrasta con la visión de las autoridades civiles. Huntington argumenta que las autoridades civiles deben de tener supremacía y control objetivo, lo que implica que haya un alto nivel de profesionalismo militar y de reconocimiento de los límites de su competencia; una subordinación efectiva del ejército a los líderes políticos civiles que toman decisiones de defensa; un reconocimiento y aceptación de liderazgo en un área de competencia profesional y autonomía para el ejército; minimizar la intervención militar en la política, y viceversa. De acuerdo con Huntington, la supremacía civil también incluye la primacía de los líderes electos en todas las áreas de la política, incluyendo la formulación e implementación de las políticas de defensa y seguridad nacional.³³

En México, el cambio a un Secretario de Defensa civil contribuiría a una mayor profesionalización castrense. Mientras los civiles hacen política, negocian el presupuesto con el Congreso, esclarecen las sospechas de corrupción y toman parte en las conferencias internacionales con sus pares civiles, la milicia podría concentrar sus esfuerzos en aquello que mejor saben hacer: la parte táctica-operativa.

La literatura también señala que el control civil sobre militares incluye el acotamiento del fuero castrense cuando existan violaciones de derechos humanos de militares hacia civiles. Un soldado es un ciudadano y no debe de ser considerado como parte de un grupo privilegiado: cuando emprenda una acción delictiva o abusiva que afecte a la sociedad civil tiene la obligación de someterse a las leyes del Estado y de afrontar sus responsabilidades ante los mismos tribunales que el resto de la sociedad.³⁴ En las democracias “las Fuerzas Armadas dependen del Poder Ejecutivo, por lo que no tienen como función propia la de administrar, incluso, procurar justicia, sino que la primera le corresponde al Poder Judicial, respetando el principio del debido proceso penal y debe existir la independencia e imparcialidad de los jueces.”³⁵

32 Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State in the 1970s*. Estados Unidos: The American Enterprise Institute, 1977, p. 7.

33 Samuel P. Huntington, *Reforming Civil-Military Relations*. Estados Unidos: The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 3-4.

34 Susana Thalia Pedroza de la Llave, *La reinterpretación constitucional del fuero de guerra o militar en el marco del Estado democrático*, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/Cuestiones-Constitucionales/25/ard/ard6.pdf> (consulta: 17 de diciembre 2012).

35 *Ibid.*, p. 159.

En México, es imprescindible que la acotación del fuero militar se traduzca en una reforma de fondo. Esto para que la impunidad con la que cuentan las élites militares cese, y para que no sean solamente casos aislados los que se evalúen bajo jurisdicción civil.

Además, en el caso de México, castigar a la corrupción militar resulta un punto primordial en la reforma del sector de seguridad. Después del arraigo de cuatro oficiales de alta jerarquía militar mexicana, se cuestiona la lealtad de una de las instituciones tradicionalmente percibidas como más sólidas en el país. Los militares tienen que someterse a un juicio castrense o civil dependiendo del tipo de corrupción que emprendieron. Por ejemplo, maquillar las cuentas de la tienda de alimentos dentro de la base militar correspondería al fuero militar, mientras que delitos que impacten a la sociedad civil, como los abusos vinculados a las tareas de combate al narcotráfico, tendrían que ser procesados y sancionados en juzgados civiles.

REFORMA EN LOS CANALES COMUNICACIÓN ENTRE LAS INSTANCIAS DE SEGURIDAD Y LA SOCIEDAD CIVIL

Aunque la reforma en materia de comunicación le corresponde más bien al sector de comunicación y no al de seguridad, la reforma es importante y aplicable en el caso de México porque no existe comunicación entre el Ejército, la Marina y la opinión pública.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en los artículos 6 y 26 que todo ciudadano tendrá acceso gratuito a la información pública; y que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.³⁶ En el sector de seguridad los rubros a los cuales se tiene acceso son: el servicio militar nacional, la comercialización de armas de fuego, el registro de armas de fuego y explosivos, la educación militar, el reclutamiento, las características de aeronaves, preguntas frecuentes y recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.³⁷ Los informes de rendición de cuentas de la administración pública están disponibles, pero no existe un vínculo de comunicación entre los planes de las fuerzas armadas con la sociedad civil. México carece de mecanismos institucionales que permitan la comunicación entre los actores que imponen la paz y quienes la disfrutan, lo que inhibe la creación de estrategias con objetivos y prioridades nacionales.

³⁶ Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012, SEDENA.

³⁷ *Ibid.*, p. 301.

La falta de comunicación entre el sector de seguridad y la sociedad civil crea problemas informacionales que conducen a la tensión social. Es necesario realizar esfuerzos para que los ciudadanos comprendan los retos que el sector de seguridad enfrenta. Impulsando el fortalecimiento de la relación cívico-militar, México podría beneficiarse de un *libro blanco* que sintetice y organice coherentemente las decisiones del sector de seguridad. Este es un instrumento importante de rendición de cuentas, ya que es un documento redactado por el gobierno que aclara y explica las acciones emprendidas por las entidades gubernamentales y va dirigido a la sociedad civil. Específicamente en el sector de seguridad, el libro blanco se fortalecería la relación entre civiles y los creadores de política de seguridad al crear un vínculo de apertura, creando además confianza por la sistematización y periodicidad del documento. En México sólo se cuenta con un *libro blanco* para el Ejército, pero no para la Marina ni para otras agencias administrativas de inteligencia, lo que imposibilita entender las motivaciones del sector de seguridad como conjunto.

CONCLUSIÓN

Como es el Estado quien tiene la capacidad de imponer coercitivamente sus decisiones, la fuerza institucional de la milicia debe dosificarse si pretende no atentar contra los principios de la democracia.³⁸

Uno de los principales retos para la consecución de estas reformas será encontrar la manera de reducir la influencia política de los militares en el país sin que estos desafíen las reformas. Toda facción que percibe la pérdida de su influencia suele desarrollar movimientos subversivos. Cabe mencionar que no sólo a las fuerzas armadas les resulta conveniente la prevalencia del *statu quo* en el sector de seguridad, sino también a los políticos que encuentran beneficios adyacentes, como por ejemplo, el apoyo de los militares.

Adicionalmente, la decisión de cuándo emprender las reformas será vital, ya que México se encuentra actualmente *de facto* luchando una guerra contra las drogas y no se sabe cuándo terminará. La reestructuración del sistema de seguridad como conjunto traerá momentos de inestabilidad que podrían repercutir negativamente en esta guerra, aunque la permanencia de las condiciones actuales seguirán siendo un obstáculo para la democracia. El futuro de México y de su sector de seguridad también responderá a las señales que los gobernantes

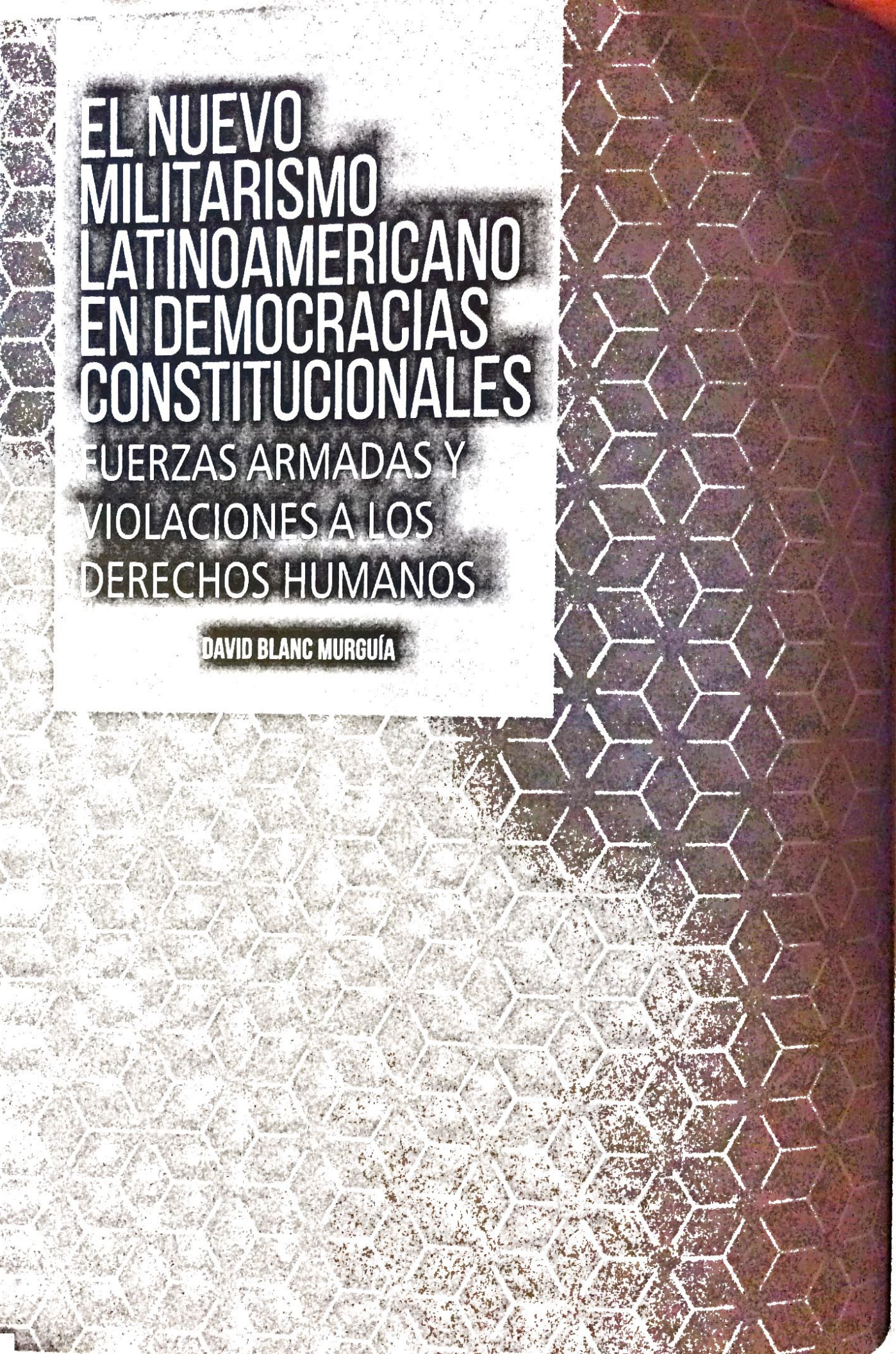
³⁸ Marcos Pablo Moloeznik, La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas. Chile: Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, 2005, p. 173.

tes quieran emitir. Existen roces políticos que no permiten dar continuidad a las estrategias de seguridad, lo que inhibe la profesionalización en el sector de seguridad.

Es necesario afirmar que aunque la reforma haya sido exitosa, el Estado mexicano no debe dejar de tomar en consideración que la militarización permanente no es la solución. Las fuerzas armadas no pueden permanecer de manera interminable e indefinida en las calles atendiendo asuntos de seguridad pública. Una vez restablecido el Estado de Derecho la milicia debe retornar a sus funciones tradicionales. México debe evolucionar sus políticas y retórica militarizadas a acciones y lenguajes más democráticos en el sector de seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- ⊙ Arzt, Sigrid, *La Militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana*, Estados Unidos: Project on Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies, 2003. <http://escholarship.org/uc/item/04f712d0>.
- ⊙ Benítez Manaut, Raúl, *La crisis de seguridad en México*, Argentina: Nueva Sociedad, 2009. (Marzo/Abril, núm. 220)
- ⊙ Benítez Manaut, Raúl, *México: doctrina, historia y relaciones cívico-militares a inicios del siglo XXI*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- ⊙ Borjón Nieto, José J., *Lucha contra el crimen organizado: fracaso de la militarización*. México: Letras Jurídicas. Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, 2010.
- ⊙ Chabat, Jorge, *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*. México: El Colegio de México, 2010.
- ⊙ Cisneros, José Luis, *El cáncer del narcotráfico y la militarización de la seguridad pública*. México: El cotidiano, 2010.
- ⊙ Craig, Richard, *Operation Condor. Mexico's Anti-drug Campaign Enters a New Era*, United States: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1980.
- ⊙ DAC Guidelines and Reference Series, *Security System Reform and Governance*, Francia, OECD Publishing, 2005.
- ⊙ Dammert, Lucia y David Álvarez Veloso, *Fuerzas Armadas en seguridad pública. ¿Solución o problema?*, Argentina: Nueva Sociedad, 2008.
- ⊙ Guevara Moyano, Inigo, *Adapting, Transforming, and Modernizing Under Fire: The Mexican Military 2006-11*. Estados Unidos: The Letort Papers, 2011.
- ⊙ Huntington, Samuel P., *Reforming Civil-Military Relations*. Estados Unidos: The Johns Hopkins University Press, 1996.
- ⊙ Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State in the 1970s*. Estados Unidos: The American Enterprise Institute, 1977.
- ⊙ Moloeznik, Marcos Pablo, *La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas*. Chile: *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* año 10, 2005.
- ⊙ Naraghi Anderlini, Sanam y Camille Pampell Conaway, *Security Sector Reform*. Reino Unido: *International Alert/Women Waging Peace*, 2007.
- ⊙ Ortíz, Román D. *Ampliación del horizonte estratégico y reforma militar en América Latina*. Chile: *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 2000.
- ⊙ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *La reinterpretación constitucional del fuero de guerra o militar en el marco del Estado democrático*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/25/ard/ard6.pdf>.
- ⊙ Smith, Peter H., *Drug Trafficking in Mexico*. Estados Unidos: The Brookings Institution, 1997.
- ⊙ Toronto, Nathan W., *Why war is not enough: military defeat, the division of labor, and military professionalization*. Estados Unidos: The Ohio State University, 2007.
- ⊙ Wulf, Herbert *Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries*. Alemania: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004.



**EL NUEVO
MILITARISMO
LATINOAMERICANO
EN DEMOCRACIAS
CONSTITUCIONALES**

**FUERZAS ARMADAS Y
VIOLACIONES A LOS
DERECHOS HUMANOS**

DAVID BLANC MURGUÍA

Los Estados crean fuerzas armadas para protegerse de posibles amenazas, pero también éstas pueden convertirse en una amenaza para sus creadores. La falta de control sobre las fuerzas armadas puede derivar en consecuencias perniciosas para el régimen político —y más aún, si se trata de un régimen democrático. En gran parte de la historia de América Latina, el uso de la fuerza militar fue empleado como justificación para resolver disputas y para preservar el sistema político. Así, países como Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú enfrentaron constantes golpes de estados que permitieron la instauración de dictaduras militares y retrasaron la consolidación de las democracias.

Con la tercera ola de la democracia, los golpes militares tradicionales cesaron en América latina. No obstante, en la mayoría de los países de la región, la inclusión de las fuerzas armadas al nuevo orden democrático no se ha conseguido. De hecho, ningún país de la región ha logrado consolidar un control civil efectivo sobre las fuerzas armadas. En algunos países como Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela, los militares se han convertido en aliados políticos, en donde las élites civiles dependen de ellos para permanecer en el poder. En otros países como Brasil y México, los militares son llamados para resolver situaciones de crisis, en donde la estabilidad interna depende completamente del actuar de las fuerzas armadas.¹ El debate de cómo evitar un golpe de Estado ha quedado en el pasado, pero ahora surgen nuevos cuestionamientos sobre el funcionamiento de las fuerzas armadas en regímenes democráticos.

Históricamente, las fuerzas armadas han realizado una gran variedad de actividades que no son de carácter militar.² Algunas de estos labores han sido la construcción de escuelas o carreteras, asistencia en desastres naturales, recolección de basura, protección en cárceles, entre otras. En la actualidad, debido a que las instituciones han fallado en mantener el orden público y a la ausencia de políticas efectivas de seguridad pública, la mayoría de los Estados latinoamericanos han recurrido a las fuerzas armadas como escudo fundamental en la lucha contra el crimen organizado y crisis de seguridad interna. Esto representa, como comenta Rut Diamint,³ un nuevo militarismo en América Latina, en donde hay una militarización de la policía y una policialización de los militares. Las consecuencias de esto han sido las recurrentes violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas armadas.

1 Rut Diamint, "A New Militarism in Latin America", *Journal of Democracy*, núm. 26, (octubre 2015): 155-168.

2 Lyle McAlister, "Changing Concepts of the Role of the Military" en Latin America. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 360 (1965): 85-98.

3 Rut Diamint, "A New Militarism in Latin America", *Journal of Democracy*, núm. 26, (octubre 2015): 155-168.

Si bien hay casos (del nuevo militarismo) como el mexicano, en donde desde el 2010 “la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) ha sido la dependencia con la mayor cantidad de recomendaciones por violaciones de derechos humanos”,⁴ esta situación no se suscita todo el tiempo ni en todos los países de América Latina. Por ejemplo, desde la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta en Bolivia en 1998,⁵ Amnistía Internacional reporta una sola violación de derechos humanos en 2007. De igual manera, en 2010 y 2009, en Paraguay y Perú respectivamente, se desplegaron a las fuerzas armadas en casos de estado de emergencia y no derivaron en violaciones de derechos humanos. Por lo anterior, este trabajo busca responder la siguiente pregunta: ¿bajo qué condiciones los militares violan derechos humanos cuando intervienen en funciones de seguridad interna? El artículo está dividido en tres secciones. La primera presenta un resumen de la literatura, así como las tres hipótesis. La segunda describe el diseño de investigación utilizado y presenta los resultados obtenidos en el modelo estadístico. Por último, la tercera introduce nuevas líneas de investigación sobre el tema.

UN VACÍO EXISTENTE EN LA LITERATURA

Hasta hace poco tiempo, la literatura de relaciones cívico-militares no había estudiado este problema. En las últimas tres décadas, “varios autores han advertido sobre la militarización de la seguridad pública y la policialización de los militares”.⁶ De esta manera, esta literatura se ha dedicado a estudiar únicamente las razones por las cuales los países utilizan a los militares en funciones de seguridad interna. Al respecto, Chillier y Freeman argumentan que “esto se debe principalmente a dos factores: la amenaza del tráfico de drogas (y las políticas antinarcóticos de Estados Unidos que auspiciaron la participación militar en las misiones de lucha contra el narcotráfico) y la falta de políticas de seguridad pública”.⁷ Asimismo, Diamint argumenta que en los últimos años han surgido nuevas amenazas, entre ellas, el tráfico de drogas, la migración y

4 Expansión, “Desde 2010, el ejército es la institución que viola más derechos humanos.”, Expansión. <http://expansion.mx/nacional/2012/12/25/desde-2010-el-ejercito-es-la-institucion-que-mas-viola-derechos-humanos> (Fecha de consulta: 25 de diciembre de 2012)

5 La Fuerza de Tarea Conjunta pertenecen a las Fuerzas Especiales de Bolivia y está conformada por policías y militares. Su función es realizar operaciones de erradicación de cultivos de coca.

6 Rut Diamint, “A New Militarism in Latin America”, *Journal of Democracy*, núm. 26, (octubre 2015): 158.

7 Gaston Chillier y Lucila Santos, “Derechos Humanos y justicia militar en Argentina”, en Juan Rial (comp) *La Justicia Militar, entre la reforma y la permanencia*. (Buenos Aires: Red de Seguridad de Defensa de América Latina (RESDAL), 2010).

el terrorismo.⁸ Por lo tanto, las agendas de seguridad han cambiado y, a su vez, han permitido y justificado la intervención de los militares en funciones de seguridad interna. Por último, Arturo Sotomayor ha argumentado que “los países utilizan a las fuerzas armadas para mantener el orden público, ahí dónde fallan otras instituciones públicas”.⁹

Asimismo, la literatura de justicia transicional ha estudiado la manera en que los países deben enfrentar las consecuencias que surgieron por las intervenciones militares en el pasado. En concreto, esta literatura busca entender cómo se puede asegurar una transición a la democracia y consolidación de las instituciones democráticas y, al mismo tiempo, castigar e incluir al nuevo orden democrático aquellos que fueron responsables de cometer abusos de derechos humanos en el pasado.¹⁰ Por un lado, “algunos argumentan que la mejor manera de hacer esto es olvidar los crímenes y abusos del pasado y seguir adelante”. La justificación es que no hay nada más por hacer respecto a las vidas que se perdieron y el dolor que sufrieron las víctimas. Por otro lado, autores como Mayorga han demostrado que las violaciones de derechos humanos cometidas durante los regímenes militares deben ser castigadas, ya que cuando no lo son la impunidad permite que estas prácticas se reproduzcan.¹¹ Además, el Estado tiene una obligación de hacer justicia y de reconocer la dignidad de las víctimas. En general, esta literatura está enfocada en las violaciones de derechos humanos cometidas únicamente en regímenes militares y no en democracias.

Es así que, por un lado, la literatura de las relaciones cívico-militares ha explorado las causas pero no las consecuencias de utilizar a los militares en funciones internas en regímenes democráticos. Por otro lado, la literatura de justicia transicional ha estudiado los mecanismos para enfrentar los abusos cometidos sólo en regímenes no democráticos. Por lo tanto, este artículo vincula ambas literaturas y llena el vacío existente de un tema poco explorado: consecuencias de la intervención de militares en funciones internas en regímenes democráticos.

⁸ Rut Diamint, “Security Challenges in Latin America”, *Bulletin of Latin America Research*, núm.23, (enero, 2004):43-62.

⁹ Arturo C. Sotomayor, *Diagnóstico de las relaciones cívico-militares en América Latina: Avances y retrocesos en materia de política de defensa*, documento de trabajo, (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006).

¹⁰ Carlos H. Acuña y Catalina Smulovitz, “Guarding the guardians in Argentina: Some Lessons about the risks and benefits of empowering the courts”, en *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, (ed.) A. James McAdams. (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1997).

¹¹ René Antonio Mayorga, “Democracy Dignified and an End to Impunity: Bolivia’s Military Dictatorship on Trial”, en *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, ed. A. James McAdams, (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1997.)

OPINIÓN PÚBLICA

Uno de los desafíos que han enfrentado los países de América Latina es hacer compatible la ideología que prevalece en la sociedad con la ética militar. En sociedades con ideología antimilitar, las personas son poco simpáticas ante las fuerzas armadas debido a la confrontación de valores; por el contrario, en sociedades promilitares el conflicto es inexistente ya que hay un alto grado de compatibilidad entre la ideología y la ética militar. Además, en sociedades promilitares las fuerzas armadas son un referente del orgullo nacional y símbolos de nacionalidad. Al respecto, McAlister comenta que en estos casos, "los militares son considerados por amplios sectores del público como los garantes del orden interno".¹²

Los militares intervienen para resolver problemas de seguridad interna; por ejemplo, combatir el crimen organizado. Las sociedades con ideología promilitar, en donde los militares son considerados garantes del orden interno, presuponen que dicha intervención va a resolver el problema y restaurar el orden y la estabilidad interna. Por consiguiente, las sociedades con ideología promilitar son más tolerantes a las violaciones que cometen durante esta intervención ya que los costos son menores que los beneficios. Esto no quiere decir que no importen las violaciones, sino que se vuelven más permisibles porque son parte de la solución al problema. Por lo tanto, la primera hipótesis de este artículo es que si la ideología de la sociedad es promilitar, entonces incrementa la probabilidad de que los militares violen derechos cuando intervienen en funciones de seguridad interna.

H1: Si la sociedad tiene una ideología promilitar, entonces habrá mayor probabilidad de que los militares violen derechos humanos cuando intervienen en funciones de seguridad interna ya que la sociedad es más tolerante ante estos abusos.

IMPUNIDAD

El control cívico-militar es un proceso y como tal requiere de distintos elementos para su consolidación. Un elemento es el castigo ante los actos ilegales

¹² Lyle McAlister, "Changing Concepts of the Role of the Military, en Latin America. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 360 (1965): 85-98.

cometidos por las fuerzas armadas. Al respecto, Richard H. Kohn argumenta que “si las violaciones al control civil no son perdonadas y tropiezan con una resistencia efectiva, es menos probable que ocurran”.¹³ Además, Mayorga ha argumentado que en países como Bolivia, el uso de las cortes para castigar a los militares permitió la subordinación de los militares al orden democrático civil y sirvió como una amenaza futura para disuadir a los que quisieran cometer abusos.¹⁴ Por lo tanto, la segunda hipótesis de este artículo es que a medida que el fuero militar o la jurisdicción militar sea más amplia, entonces habrá mayor probabilidad de que los militares violen derechos humanos cuando intervienen en funciones de seguridad interna, ya que los militares anticipan que sus actos ilegales no serán castigados.

Un supuesto fundamental de esta hipótesis es que las cortes militares no son efectivas. Lo anterior emana de que la mayoría de estas cortes, por su naturaleza y estructura, carecen de independencia e imparcialidad ya que no pertenecen al poder judicial del Estado y están operadas por las mismas fuerzas armadas.¹⁵ Sobre esto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “cuando el Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia y la imparcialidad se ven claramente comprometidas”.¹⁶ Además, los procesos penales que realizan las cortes militares carecen de una buena investigación y juzgamiento, lo que resulta en una sanción nula o parcial para los acusados. Ejemplo de lo anterior está presente en los casos de Correa Belisle, Durand y Ugarte, Hermanas González Pérez, Miguel Orlando Muñoz y Rosendo Radilla presentados ante organismos internacionales como la Comisión y la Corte Interamericana.

H2: Si el fuero o la jurisdicción militar es amplia, entonces hay mayor probabilidad de que los militares violen derechos humanos cuando intervienen en funciones de seguridad interna ya que los militares anticipan que sus actos ilegales no serán castigados.

¹³ Richard H. Kohn, “Los fundamentos olvidados del control civil sobre los militares en gobiernos democráticos”, en *Relaciones cívico-militares comparadas*, (coord.) Kevin Zamora Casas. (Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1997).

¹⁴ René Antonio Mayorga, “Democracy Dignified and an End to Impunity: Bolivia’s Military Dictatorship on Trial”, en *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, ed. A. James McAdams, (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1997.)

¹⁵ A. Santiago Cantón, “La impunidad y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, *Aportes DPLF*, núm 13, (junio, 2010):5-9.

¹⁶ CIDH. Informe No 53/01, Caso 11/565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, 2011.

EL ACTUAR DE LAS FUERZAS ARMADAS

El nuevo militarismo implica que los militares, formados para pelear guerras en contra de las fuerzas armadas de otro país, sean utilizados para combatir grupos armados que no se asemejan a un ejército. De igual manera, al intervenir en funciones de seguridad interna, su objetivo es restaurar el orden interno y garantizar la paz y no eliminar únicamente al enemigo. Por consiguiente, resulta de suma importancia el cómo intervienen las fuerzas armadas en las funciones de seguridad interna. Al respecto Julio Ríos-Figueroa comenta que el nuevo militarismo implica que “las fuerzas armadas tienen que actuar eficazmente en sus misiones de seguridad interna, pero también tienen que desempeñarse dentro de límites de un estado de derecho democrático”.¹⁷

Es así que, si la profesión de las fuerzas armadas no es compatible con los valores de las democracias constitucionales, donde predomina el principio de la dignidad humana, entonces los militares tenderán a ser menos cuidadosos en su forma de actuar. Entre más se acerquen al ideal democrático, entonces habrá mayor respeto por los derechos humanos. Por ejemplo, si un militar profesionalizado es utilizado para dispersar una manifestación, probablemente haga uso de la fuerza necesaria para realizar su objetivo. Por el contrario, un militar poco profesionalizado, hará uso desproporcionado e innecesario de la fuerza para cumplir el objetivo, cometiendo violaciones de derechos humanos.

H3: A menor profesionalización de las fuerzas armadas, entonces habrá mayor probabilidad de que los militares cometan violaciones de derechos humanos cuando son utilizados en funciones de seguridad interna ya que su comportamiento es incompatible con la protección de los civiles.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y RESULTADOS

Con el fin de comprobar las hipótesis previamente descritas, construí una base de datos que incluye a 17 países de América Latina, cuyo período temporal va de 2004 a 2013 donde la unidad de análisis es país-año. Para medir las violaciones de derechos humanos cometidas por militares cuando intervienen en

¹⁷ Julio Ríos-Figueroa, *Courts in Latin America*. (New York: Cambridge University Press, 2016.)

funciones de seguridad interna (variable independiente) utilicé los reportes anuales de Amnistía Internacional sobre la situación de los derechos humanos. Con esta información generé una variable binaria donde el "1" representa los años en los cuales, según el reporte anual de Amnistía Internacional, los militares violaron derechos humanos cuando realizaban funciones de seguridad interna. Por el contrario, el "0" representa los casos en donde los militares no cometieron violaciones de derechos humanos, sin saber con certeza si estaban interviniendo en funciones de seguridad interna.¹⁸

Sobre la codificación de esta variable es preciso hacer dos aclaraciones. Primero, en los reportes hay una distinción entre militares y policía militar en los casos de Argentina, Chile y Brasil. Sin embargo, para el caso de Argentina y Chile estas observaciones fueron codificadas como violaciones cometidas por militares debido a la naturaleza, formación, organización y régimen penal y disciplinario al que pertenecen. Por lo que respecta al caso de Brasil, debido a la preparación y al actuar de la policía militar brasileña, las observaciones se codificaron como violaciones de derechos humanos cometidas por militares.

La segunda aclaración refiere a que en algunos casos de Venezuela y en todos los de Cuba, los reportes de Amnistía Internacional no son claros sobre qué institución cometió las violaciones de derechos humanos. Los reportes mencionan que fueron "agentes de seguridad del Estado" o "fuerzas de seguridad del Estado". Respecto a Venezuela, las "fuerzas de seguridad" parece que están relacionadas o se refieren a la Guardia Nacional. Además, no hay evidencia que exista una policía militar en este país, y nunca se menciona que haya sido la policía civil. Por lo tanto, asumo que estas violaciones fueron realizadas por los militares. El caso de Cuba es aún más complicado ya que la constitución no refiere sobre la organización de las fuerzas armadas o fuerzas policíacas. Sólo hay un artículo que menciona las fuerzas armadas revolucionarias, pero se enfoca más en los derechos de sus miembros que en la composición misma de las fuerzas armadas. Sin embargo, dada la naturaleza y sustento del sistema

¹⁸ Es importante resaltar que no existe ningún trabajo ni base de datos que revele cuándo intervinieron los militares en funciones de seguridad interna. De igual manera, las instituciones militares latinoamericanas no tienen información al respecto. Por lo tanto, hay un sesgo inevitable: no existe una medición sistemática de la intervención de los militares en funciones de seguridad interna que me permitan investigar si hay ejércitos que no violaron derechos humanos a pesar de ser empleados en labores de vigilancia interna. Sin embargo, el modelo propuesto intenta explicar lo que sí se puede medir: violaciones de derechos humanos cometidas por militares cuando intervinieron en funciones de seguridad interna. Queda pendiente para un próximo estudio analizar los casos para los que no existen datos.

político cubano—basado en las fuerzas armadas revolucionarias—asumo que recibieron capacitación castrense, sin importar la institución a la que se refieran. Por consiguiente, codifiqué todas las violaciones como si fueron cometidas por militares.

Respecto a las variables independientes, para la primera hipótesis sobre opinión pública utilicé la pregunta del estudio de opinión pública Latinobarómetro que refiere a la confianza que tienen las personas en las fuerzas armadas.¹⁹ Debido a que la hipótesis refiere a la ideología promilitar, consideré únicamente la categoría de respuesta de “muchísima” confianza en las fuerzas armadas.

Para la segunda hipótesis sobre impunidad utilicé un índice que creó Julio Ríos-Figueroa²⁰ sobre el alcance de la jurisdicción militar. Dicho índice toma valores que van del 0 al 7 dependiendo de lo que diga la constitución de cada país respecto a la pregunta de quién y cuándo puede ser juzgado en una corte militar. Valores más altos corresponden a que el alcance de la jurisdicción militar es mayor; es decir, países donde la constitución permite que tanto civiles como miembros de las fuerzas armadas puedan ser juzgados en tiempos de paz.

Por último, para la tercera hipótesis, debido a que la profesionalización de las fuerzas armadas es muy complicado de medir, utilicé dos variables que se pueden aproximar al ideal. La primera es el gasto militar de cada país como porcentaje de su PIB, obtenida del proyecto Quality of Government dataset (QOGd)²¹ de la Universidad de Gotemburgo. La lógica detrás de esta medición es que menor gasto militar, entonces recibirán menor capacitación y, por lo tanto, estarán menos profesionalizados. Es preciso aclarar que esta lógica también podría ser a la inversa; por ejemplo, si el presupuesto militar no es monitoreado y controlado. La segunda medida es un índice que creó Julio Ríos-Figueroa²¹ el cual toma valores que van del 0 al 9 dependiendo del número de ministerios destinados a las fuerzas armadas y si el ministro es un oficial militar o un civil (y también su sexo). Valores más altos corresponden a mayor número de ministerios, encabezados por militares hombres; por el contrario, valores más bajos corresponden a menor número de ministerios encabezados por mujeres civiles. La lógica de esta medición es que valores más altos signifi-

¹⁹ Utilicé la variable de confianza en las fuerzas armadas ya que no existe una buena medida de ideología promilitar y antimilitar de la sociedad.

²⁰ Julio Ríos-Figueroa, *Courts in Latin America*. (New York: Cambridge University Press, 2016.)

²¹ Julio Ríos-Figueroa, *Courts in Latin America*. (New York: Cambridge University Press, 2016.)

ficar menor profesionalización porque los militares no están unificados en una sola institución lo cual debilita el control civil. Además, incrementa las tensiones entre los civiles y militares en un orden democrático, con lo cual la capacitación castrense no será compatible con los valores de las democracias constitucionales.

Existen otras variables que pueden explicar la proclividad de que los militares violen derechos humanos cuando son utilizados en labores de vigilancia interna. En concreto, hay cuatro aspectos que pueden explicarlo: 1) condiciones económicas; 2) legado de las intervenciones militares; 3) condiciones de seguridad interna; 4) calidad de la democracia. Por lo tanto, para realizar los modelos estadísticos utilicé cinco variables de control que están relacionadas con las cuatro categorías previamente mencionadas. Para la primera categoría usé como variable de control el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita por año para los 17 países, obtenida del trabajo de QOGd. Debido a que la distribución de la riqueza en América Latina es muy desigual, realicé una transformación logarítmica a esta variable para normalizar su distribución.

Para la segunda categoría utilicé una variable que construyó Reiter la cual clasifica el tipo de transición a la democracia que tuvo cada país.²² Dicha variable tiene cuatro categorías: 1) Colapso; 2) Derrocamiento; 3) Liderada por la oposición; 4) Liderada por el régimen. Lo que importa de este control es que las transiciones que rompieron por completo con el régimen militar, debilitaron el poder de las fuerzas armadas permitiendo fortalecer el control civil. Por tanto, transformé esta variable en una nueva variable binaria en donde el "1" representa las transiciones por colapso y derrocamiento y el "0" el resto de las transiciones. Además, utilicé otra variable que creó Gabriel Negretto en la cual captura la cantidad de años que estuvo un país bajo un régimen militar a partir de 1900.

Para la tercera categoría utilicé la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes para cada país. Esta variable la obtuve de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Por último, para la cuarta categoría utilicé un índice del proyecto de QOG que pondera los resultados obtenidos de Freedom House y Polity V. El rango del índice toma valores que van del 0 al 10, en

²² Brett Kyle y Andrew Reiter, "Dictating Justice: Human Rights and Military Courts in Latin America", *Armed forces & Society*, núm. 38 (enero, 2001):27-48.

donde valores más bajos significan menor calidad de la democracia. En anexo al final del artículo se resume la medición de todas las variables en una tabla.

Debido a que el fenómeno que busco estudiar es discreto y no continuo, realicé un modelo logístico que se adaptó a la transformación de mi variable dependiente para comprobar las hipótesis. Con el propósito de evitar que los resultados se vieran afectados o sesgados por casos particulares, y dado que los datos del modelo son panel, agrupé los errores por conglomerados de países y los incluí en las dos regresiones. La tabla 1 presenta los resultados de las regresiones logísticas.

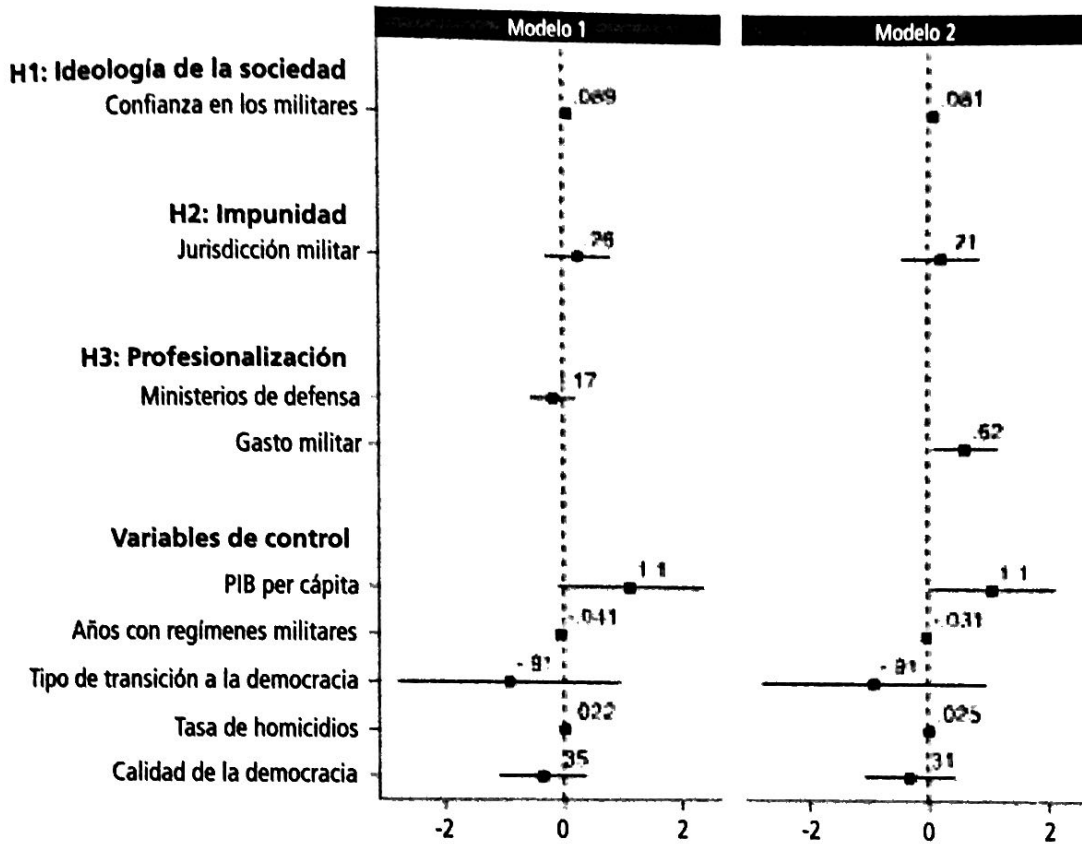
Tabla 1

RESULTADOS DE LOS MODELOS LOGÍSTICOS		
VARIABLES	MODELO 1	MODELO 2
Confianza en los militares	0.0892* (-0.046)	0.0814* (-0.0458)
Alcance del fuero militar	0.2649 (-0.288)	0.2126 (0.3272)
Ministerios de Defensa	-1.661 (-0.2036)	
Gasto militar		0.6164** (1.059)
PIB per cápita (log)	1.136* (-0.633)	1.059** (0.533)
Años bajo régimen militar	-0.406 (-0.0302)	-0.0305 0.0295
Tipo de transición a la democracia	-0.9126 (-0.9569)	-0.9105 0.9616
Tasa de homicidios	0.022 (-0.0239)	0.025 (0.0238)
Calidad de la democracia	-0.3486 (0.355)	-0.3141 (0.416)
Error estándar	-0.3765	0.386
Constante	-8.04	-9.06
Observaciones	113	114
R ²	0.2535	0.2809
Prob > chi ²	0	0.001
Casos correctamente clasificados	77.88%	78.95%

***p<0.01, **p<0.05, *p<0.1

Para poder analizar la diferencia entre los dos modelos, la gráfica 1 representa los coeficientes de ambos modelos.

Gráfica 1. Coeficientes de las regresiones logísticas



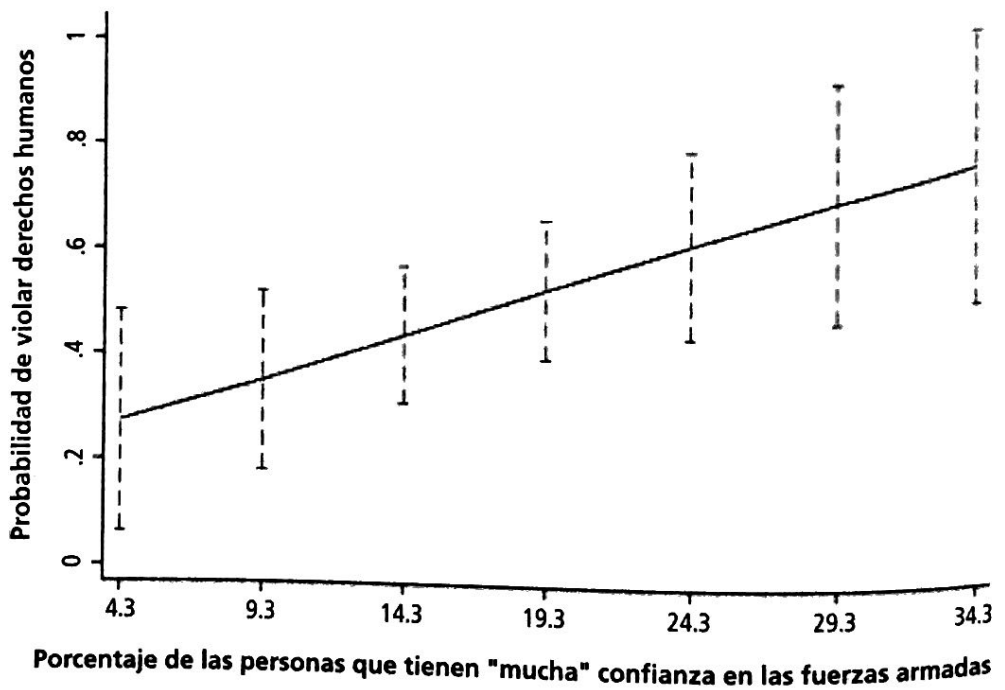
Al respecto, la primera hipótesis, medida a través de la confianza, tiene un efecto positivo en la relación de momios; en el primer modelo la razón de momios aumenta en .089 y en el segundo en .081. Además, en los dos modelos la variable es estadísticamente significativa con *p-value* de .05 y .07 respectivamente. Derivado de lo anterior, se puede concluir que la intuición sobre la primera hipótesis encuentra evidencia favorable: a mayor confianza, mayor probabilidad de violar derechos humanos.

Asimismo, la hipótesis de impunidad tiene un efecto positivo en la razón de momios; en el primer modelo la razón aumenta en .26 y en el segundo en .21. Sin embargo, sorprendentemente, esta variable no es estadísticamente significativa en ninguno de los modelos. Al realizar distintas pruebas en los

modelos logísticos, la variable de jurisdicción militar es estadísticamente significativa únicamente cuando no se controla por los errores de los países. De esto se puede concluir que la jurisdicción militar tiene efecto únicamente en casos puntuales y en determinadas situaciones. También, el índice utilizado captura la impunidad *de jure* y no *de facto*, por lo que puede ser que la impunidad sí tenga un efecto estadísticamente significativo, sólo que la variable no captura la impunidad real.

Respecto a la tercera hipótesis hay dos grandes hallazgos. Primero, la medida sobre número de ministerios dedicados a las fuerzas armadas, a pesar de no ser estadísticamente significativa, tiene un efecto negativo en la razón de momios, contrario a la intuición de la hipótesis. Es decir, a mayor número de ministerios de defensa dedicados a las fuerzas armadas y liderados por militares, la probabilidad de violar derechos humanos disminuye. Lo anterior puede responder a que la fragmentación conlleva a una competencia entre los distintos cuerpos armados, los cuales, al buscar posicionarse de mejor manera, tengan mayor respeto a los derechos humanos durante su actuar. También, es posible que el aumento de la tensión entre civiles y militares permita que éstos últimos sean más vigilados.

Gráfica 2. Probabilidad de violar derechos humanos para los valores predichos de la confianza



El segundo hallazgo relacionado a la tercer hipótesis es que el gasto militar tiene un efecto positivo en la razón de momios; dicha razón aumenta en .62. Además, esta variable es estadísticamente significativa con un p-value de .04. Dicho efecto es contrario a lo esperado ya que a mayor gasto militar, menor probabilidad de violar derechos humanos. Esto puede reflejar que la designación de recursos no tiene ninguna relación con la capacitación y formación de las fuerzas armadas. También, debido a que los militares están interviniendo en funciones de seguridad interna, probablemente este resultado indique que los militares utilizan los recursos para comprar armamento, en vez de dedicarlo a la capacitación de los activos.

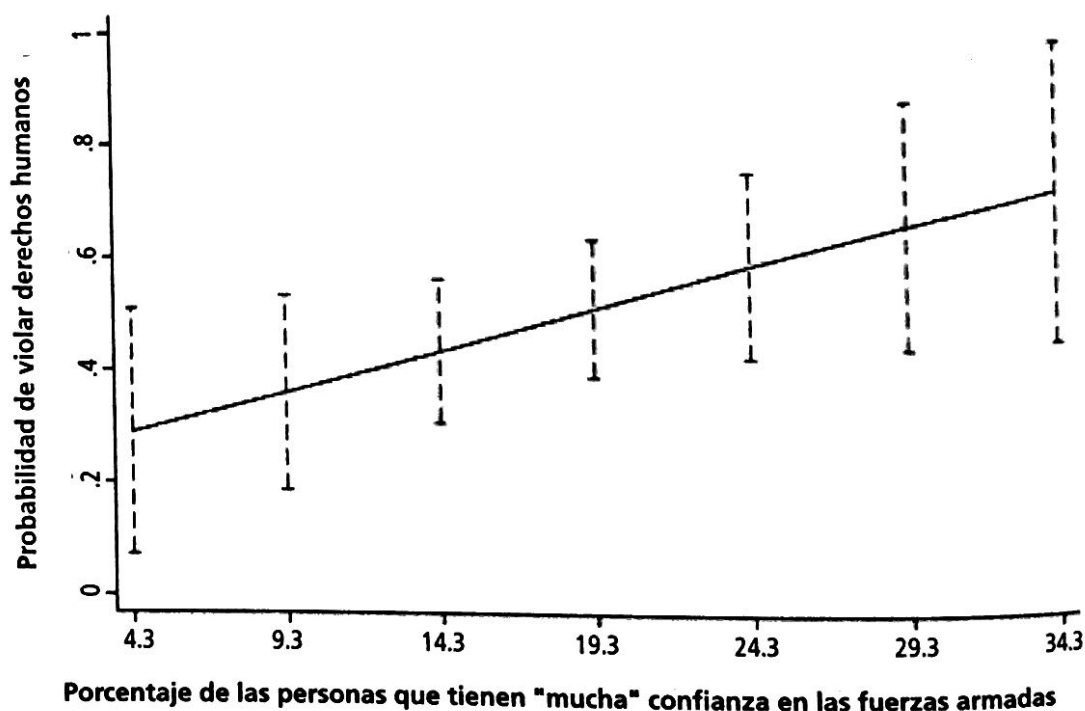
Por último, los coeficientes de las variables de control también respaldan la intuición. El PIB per cápita aumenta la razón de momios y es estadísticamente significativa en ambos modelos. Los años bajo regímenes militares al igual que el tipo de transición a la democracia disminuyen la razón de momios; por tanto, entre más años bajo regímenes militares, y si la transición a la democracia significó una ruptura con el régimen militar, entonces habrá menor probabilidad de violar derechos humanos. La tasa de homicidios tiene un efecto positivo en la razón de momios sin ser estadísticamente significativa. Finalmente, la calidad de la democracia tiene un efecto negativo en la razón de momios. En este sentido, a pesar de que no todas las variables de control son estadísticamente significativas, el efecto de cada una sigue el sentido esperado.

Para los fines de este artículo, exploro a detalle los valores predichos y marginales de las variables que son estadísticamente significativas, limitando dicho análisis únicamente a las hipótesis. Con relación a la primera hipótesis, medida a través de la confianza en las fuerzas armadas, al estimar los valores marginales para el primer modelo, manteniendo todas las demás variables en sus valores promedios, un aumento porcentual de una unidad en mucha confianza en las fuerzas armadas aumenta 43% la probabilidad de que los militares violen derechos humanos cuando intervienen en funciones de seguridad interna. Para el segundo modelo, los valores marginales son los mismos. La gráfica 2 y la gráfica 3 presentan los valores predichos de la confianza en las fuerzas armadas para el primer y segundo modelo respectivamente.

Acorde a la gráfica 2, cuando el 9.3% de las personas confían mucho en las fuerzas armadas, la probabilidad de que los militares violen derechos humanos cuando intervienen en funciones de seguridad interna es del 35%.

Asimismo, cuando el 34% de las personas confían mucho en las fuerzas armadas, la probabilidad de violar derechos humanos por parte de militares realizando labores de seguridad interna aumenta a 75%. Los valores predichos del segundo modelo, representados en la gráfica 3, no cambian mucho con relación a los pasados; la mayoría de los valores predichos de ambos modelos oscilan por las mismas probabilidades de violar derechos humanos. Estos resultados no sólo comprueban la primera hipótesis, sino que resalta la importancia de la ideología, medida a través de la confianza, en las fuerzas armadas. Sin duda, el resultado presenta un nuevo paradigma, en el cual, la opinión pública tiene un efecto directo en el actuar de las fuerzas armadas.

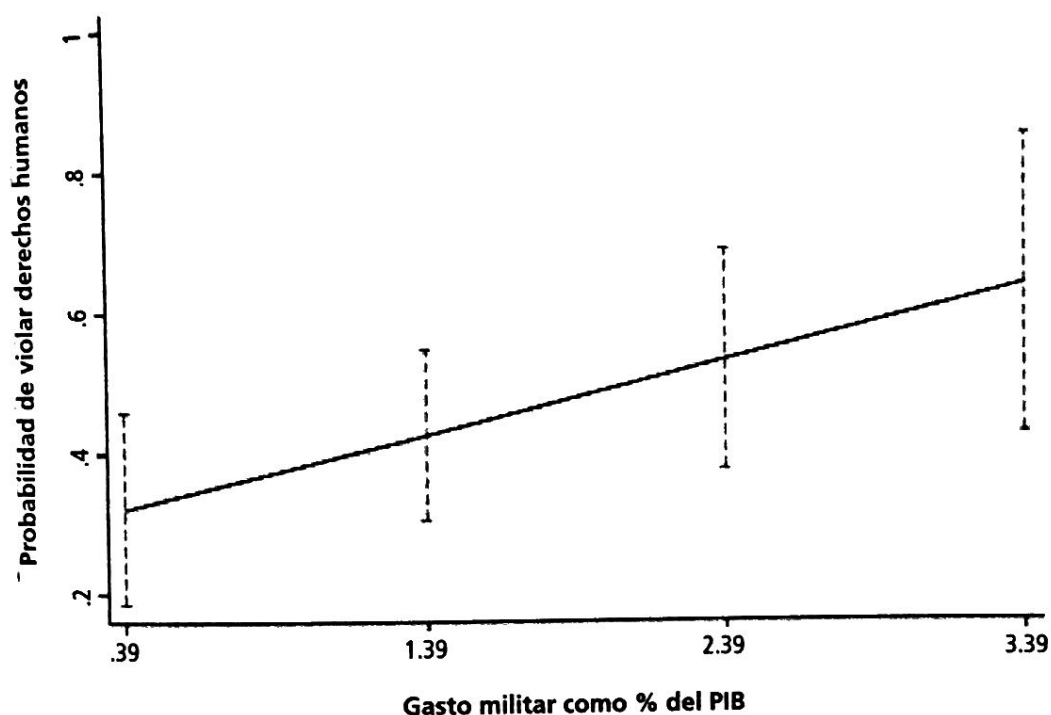
Gráfica 3. Probabilidad de violar derechos humanos para los valores predichos de la confianza



Respecto a la tercer hipótesis sobre profesionalización, medida a través del gasto militar, al estimar los valores marginales, y manteniendo todas las demás variable en su valor promedio, un aumento de una unidad porcentual en gasto militar aumenta 42% la probabilidad de que los militares violen derechos humanos cuando intervienen en funciones de seguridad interna. La gráfica 4 presenta los valores predichos del gasto militar como porcentaje del PIB. Estos resultados proyectan que cuando el gasto militar como porcentaje del PIB es de .39%, la probabilidad de que los militares violen derechos humanos cuando

intervienen en funciones de seguridad interna es del 35%. Cuando el gasto militar es del 3.39%, entonces la probabilidad de que violen derechos humanos los militares es del 65%. Estos resultados, como se comentó anteriormente, reflejan un resultado inesperado ya que rechazan la hipótesis propuesta y confirman que el efecto de la hipótesis es contrario: a mayor gasto militar, mayor probabilidad de violar derechos humanos. Sin embargo, esto puede estar mostrando que, como se dijo anteriormente, los recursos se gastan en otras actividades como la compra de armamento.

Gráfica 4. Probabilidad de violar derechos humanos para los valores predichos del gasto militar



CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA INVESTIGACIÓN FUTURA

Este artículo es uno de los primeros intentos por realizar un estudio regional con el fin de encontrar condiciones o factores que influyan el control cívico-militar en distintos países de América Latina. La mayoría de los estudios sobre el tema son casos de estudio, o estudios comparativos entre dos o tres países que tienen características en común. Asimismo, este trabajo se suma a los es-

fuerzas por estudiar el nuevo rol que están desempeñando las fuerzas armadas en América Latina. El nuevo militarismo ha traído diversas dificultades y retos, por lo cual resulta necesario realizar distintos estudios sobre el tema.

A partir de los resultados, se puede concluir que la ideología de la sociedad es un factor fundamental que influye en el actuar de las fuerzas armadas. Las sociedades promilitares parecen tolerar los abusos cometidos por los militares porque son parte de una solución de un problema mucho más grande. Asimismo, la jurisdicción militar va en el sentido esperado, sin ser estadísticamente significativa. Por último, la profesionalización de las fuerzas armadas parece tener algún efecto en el actuar de las fuerzas armadas. Desafortunadamente, medir dicha hipótesis es muy complicado, pero lo propuesto en este artículo permite entrever que sí hay un efecto, y la formación de los militares debe tomarse muy en serio; aún más, en situaciones donde intervienen en cuestiones de seguridad interna.

Si bien es cierto que el trabajo arroja resultados muy interesantes, quedan pendiente realizar ajustes y modificaciones al trabajo con el fin de ser aún más acertados con los resultados. Primero, es necesario construir una base de datos que permita identificar los casos en los que los militares intervinieron en labores de vigilancia interna y no violaron derechos humanos. Sin duda, es un trabajo muy complicado ya que hay muy poca información sistemática al respecto. No obstante, este artículo, en la cual se utilizó una base de datos original construida a partir de los reportes de Amnistía internacional, puede servir como motivación para futuros trabajos.

Segundo, resulta necesario que se utilicen distintas variables para medir las hipótesis con el fin de corroborar los resultados. Las variables utilizadas son un *proxí* que intentan medir de la mejor manera la idea planteada. No obstante, puede haber mejores mediciones; por ejemplo, sería muy útil medir la impunidad *de facto*, o medir la profesionalización con el estudio de las doctrinas militares de cada país. Por último, algo que queda a deber este trabajo son los estudios de caso. Empero, esto debe servir como motivación para realizar estudios de caso en situaciones particulares para comprobar los efectos de las hipótesis. Por ejemplo, un caso muy atractivo sobre el tema es México, que desde el 2006 los militares han combatido al crimen organizado y, por consecuencia, violado derechos humanos sistemáticamente. Es así que, sería de gran interés conocer si las reformas a la justicia militar han tenido algún efecto en el actuar de las fuerzas armadas, o si la opinión pública, que tanto ha favorecido a las

fuerzas armadas mexicanas, ha permitido que los abusos sean más tolerados. Igualmente, quedan también muchos otros países por analizar.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Carlos H. y Catalina Smulovitz. "Guarding the guardians in Argentina: Some Lessons about the risks and benefits of empowering the courts". En *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, (ed.) A. James McAdams. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1997.
- Amnistía Internacional. *México: nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército*. Londres: Amnistía Internacional Publicaciones, 2009.
- Amnistía Internacional. *Informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en el mundo*. Londres: Amnistía Internacional Publicaciones.
- Aguilera, Gabriel Peralta. "La defensa para el siglo XXI en América Latina y el Caribe". En *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe: edición 2014*, (coord.) Marcela Donadio. Buenos Aires: RESDAL, 2014.
- Agüero, Felipe. *Soldiers, Civilians, and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*, 1995.
- Aristegui Noticias. "Graves violaciones de derechos humanos, de forma reiterada en México: HRW". Aristegui Noticias. <http://aristeguinoticias.com/2701/mexico/graves-violaciones-de-derechos-humanos-de-forma-reiterada-en-mexico-hrw/>
- Athanasios Hristoulas. *Las relaciones cívico-militares en el nuevo orden internacional*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2002.
- Barros, Ciro. "Treinados pra rinha de rua." Agencia Pública. <http://apublica.org/2015/07/treinados-pra-rinha-de-rua/> (Fecha de consulta: 20 de julio de 2015).
- Battaglino, Jorge. "Algunas precisiones sobre el origen de la teoría de las relaciones cívico-militares." *POSTdata*, núm.5, (febrero, 2011): 43-59.
- Beltrán, U. y Alejandro Cruz. "Mexicanos mantienen confianza en el Ejército; supera a la Iglesia". *Excélsior*. <http://www.excelsior.com.mx/node/714019> (Fecha de consulta: 14 de febrero de 2011).
- Bendaña, Alejandro. "Las relaciones cívico-militares en Nicaragua". En *Relaciones cívico-militares comparadas*, (coord.) Kevin Zamora Casas. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1997.
- Benítez, Raúl. *Los ministerios de defensa: un enfoque estructural*. Documento publicado por la Red de Seguridad de Defensa de América Latina (RESDAL), 2005.
- Call, Charles T. "War transitions and the new civilian security in Latin America." *Comparative Politics*, núm.35 (octubre, 2002):1-20.

- © Centro de noticias ONU. (22 de febrero de 2013). Colombia: ONU insta a investigar violaciones de derechos humanos por Ejército y Policía. ONU. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=25754#V5WBWGPEPZ4>.
- © Cantón, A. Santiago. "La impunidad y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos". *Aportes DPLF*, núm 13, (junio, 2010):5-9.
- © Chillier, Gaston y Laurie Freeman. "El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica de la OEA: Una Amenaza en Potencia". WOLA, 2005. http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Regional%20Security/past/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad_lowres.pdf (Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2015).
- © Chillier, Gaston y Lucila Santos. "Derechos Humanos y justicia militar en Argentina". En Juan Rial (comp.) *La Justicia Militar, entre la reforma y la permanencia*. Buenos Aires: Red de Seguridad de Defensa de América Latina (RESDAL), 2010.
- © CIDH. Caso Durand y Ugarte vs. Perú. 2000 Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_68_esp.pdf
- © CIDH. Informe No 53/01, Caso 11/565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez, 2011.
- © CMPDH. *La incompatibilidad del Código de Justicia Militar con el derecho internacional de los Derechos humanos*. México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2014. Disponible en http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2014/12/Jurisprudencia_2014.pdf
- © Código de Justicia Militar. (2016) Chile
- © Diamint Rut. "Security Challenges in Latin America". *Bulletin of Latin America Research*, núm.23, (enero, 2004):43-62.
- © Diamint, Rut. "A New Militarism in Latin America". *Journal of Democracy*, núm.26, (octubre 2015):155-168.
- © Donadio, Marcela R. "Las Relaciones cívico-militares y la construcción de instituciones". En *América Latina: Enfrentando la Crisis de las Jóvenes Democracias*, Marzo 2003.
- © El Mundo. "El Ejército paraguayo patrulla las calles de una ciudad fronteriza con Brasil." *El Mundo*. <http://www.elmundo.es/america/2010/04/30/noticias/1272583179.html> (Fecha de consulta: 29 de abril de 2010).
- © Expansión. "Desde 2010, el ejército es la institución que viola más derechos humanos." *Expansión*. <http://expansion.mx/nacional/2012/12/25/desde-2010-el-ejercito-es-la-institucion-que-mas-viola-derechos-humanos> (Fecha de consulta: 25 de diciembre de 2012)
- © Fearon, James y David Latin. "Integrating Qualitative and Quantitative Methods". En *Box-Steffenmeier*, (eds.) Brady y Collier. *Oxford Handbook of Political Methodology*, 2009.

- ⊙ Feaver, Peter D. "El control civil en pequeñas democracias: la contribución de las ciencias políticas". En *Relaciones cívico-militares comparada*, (coord.) Kevin Zamora Casas. Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1997.
- ⊙ Frazer, Jendayi E. *Sustaining Civilian Control in Africa: The use of armed counterweights in regime stability*. Stanford University, Tesis Doctoral, 1994.
- ⊙ Follietti, Gilda. *Facultades Parlamentarias. Competencias constitucionales de los parlamentos latinoamericanos en el área de defensa*. Documento publicado por la Red de Seguridad y Defensa Latinoamericana (RESDAL), 2005.
- ⊙ Fuentes, Claudio. "Fuerzas armadas y democracia en Uruguay: El Desafío de la Reingeniería de la Defensa". En *Relaciones cívico-militares comparadas*, (coord.) Kevin Zamora Casas. Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1997.
- ⊙ Gendarmería Nacional. *Historia*. 2006. <http://www.gendarmeria.gob.ar/historia/>
- ⊙ González Ruíz, Salvador, Enrique López Portillo y Yañez, J. *Seguridad pública en México. Problemas, perspectivas y propuestas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- ⊙ Human Rights Watch. *World Report 2015*. Estados Unidos de América, 2015.
- ⊙ Huntington, Samuel P. *El Soldado y el Estado*. Boston: Harvard University Press, 1995.
- ⊙ Horowitz, Donald. *Coup Theories and Officer's Motives: Sri Lanka in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- ⊙ Instituto Igarapé. *Homicide Monitor*. Brasil, 2015.
- ⊙ Kyle, Brett y Andrew Reiter. "Dictating Justice: Human Rights and Military Courts in Latin America." *Armed forces & Society*, núm. 38 (enero, 2001):27-48.
- ⊙ Krujit Dirk y Kees Koonings. "Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras". *Iberoamericana*, núm.2, (febrero, 2002):7-22.
- ⊙ Kohn, Richard H. "Los fundamentos olvidados del control civil sobre los militares en gobiernos democráticos" en *Relaciones cívico-militares comparadas*, (coord.) Kevin Zamora Casas. Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1997.
- ⊙ Ley Orgánica Constitucional de los Carabineros. (2014)
- ⊙ Ley Orgánica de Gendarmería Nacional. (2011) Argentina
- ⊙ Lieuwen, Edwin. *Arms and Politics in Latin America*. Nueva York: Frederick A. Praeger, 1961.
- ⊙ Lissardy, Gerardo. "Por qué la policía en Brasil mata a seis por día". BBC. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/11/141112_brasil_policia_muertes_gl (Fecha de consulta: 12 de noviembre de 2014).
- ⊙ Lyle N. McAllister. "Changing concepts of the role of the military in Latin America". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm.360 (julio 1965): 85-94.

- ⊙ Mares, David R. *Civil-military relations: Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia, and Central Europe*. Estados Unidos: Westview Press, 1998.
- ⊙ Mayorga, René Antonio. "Democracy Dignified and an End to Impunity: Bolivia's Military Dictatorship on Trial". En *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, ed. A. James McAdams. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1997.
- ⊙ Meléndez, J. "Vive Honduras crisis por corrupción policial". El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2016/04/20/vive-honduras-crisis-por-corrupcion-policial> (Fecha de consulta: 20 de abril de 2016).
- ⊙ McAlister, Lyle. "Changing Concepts of the Role of the Military" en *Latin America. Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm.360 (1965):85-98.
- ⊙ Needler, Martin. "Putting Latin American Politics in Perspective". en *Interamerican economic affairs*, núm.16 (1962):41-50.
- ⊙ Nordlinger, Eric. *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*. Nueva York: Prentice-Hall.
- ⊙ O'Donnell, Guillermo, et al. *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- ⊙ Olsen, G. R. "European Public Opinion and Aid to Africa : Is There A Link?". *The Journal of Modern African Studies*, vol. 39, núm.4 (2001): 645-674.
- ⊙ Perlmutter, Amos. *The Military and Politics in Modern Times: On professionals, praetorians and revolutionary soldiers*. New Haven: Yale University Press, 1977.
- ⊙ Pion-Berlin, David. *Civil-military relations in Latin America*. Estados Unidos: Universidad de Carolina del Norte, 2001.
- ⊙ Remmer, Karen. *Military rule in Latin America*. Estados Unidos: Westview Press, 1989.
- ⊙ Revista Carabineros de Chile. *Manual de Doctrina de Carabineros de Chile*. Ñuñoa: Revista Carabineros de Chile, 2010.
- ⊙ Rios-Figueroa, Julio. *Courts in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2016.
- ⊙ Sojo, Carlos. "Un Ojo Abierto: Relaciones Civiles Militares en América Central". En *Relaciones cívico-militares comparadas*, coord. Kevin Zamora Casas. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1997.
- ⊙ Salomón, Leticia. "Las relaciones cívico-militares en Honduras". En *Relaciones cívico-militares comparadas*, coord. Kevin Zamora Casas. Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1997.
- ⊙ Sotomayor, Arturo C. *Diagnóstico de las relaciones cívico-militares en América Latina: Avances y retrocesos en materia de política de defensa*. Documento de trabajo. (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006).
- ⊙ Soroka, S. "Media, Public Opinion, and Foreign Policy". *Press/Politics Harvard College*, núm.8 (2003): 27-48.
- ⊙ Trejo, Guillermo, J. Albarracín y L. Tiscornia. "Breaking State Impunity in Postauthoritarian Regimes: Why Transitional Justice Mechanisms Deter Criminal Violence in New Democracies". Conferencia en Ciudad de México: CIDE, 2014.

MILITARES Y POLÍTICA EN ARGENTINA

DE LA TRANSICIÓN
A LA DEMOCRACIA
A LA EXPERIENCIA
POLÍTICA PARTIDARIA DE
MILITARES. EL CASO DE
BUSSI EN TUCUMÁN

JUAN PABLO RUÍZ NICOLINI

Argentina es el país latinoamericano que más ha avanzado en el control civil de las Fuerzas Armadas. Es el primero que sometió a la justicia a los responsables de la dictadura y uno de los pocos en que se prohíbe claramente la intervención militar en la seguridad interna

-Rut Diamint (2008)

El camino que llevó a la Argentina de la dictadura a la democracia ha sido tipificado como una transición “por colapso”. Siguiendo los argumentos de Guillermo O’Donnell este tipo particular se caracteriza por una debilidad del régimen autoritario, signado por políticas recesivas en el plano económico —con efectos sociales disruptivos—, y un alto grado de represión. “No sólo son muy numerosas las víctimas de horrores sin cuento, sino que pocas personas pueden sentirse completamente a salvo del terror; la inseguridad y el miedo afectan a amplios sectores de la población, incluso a muchos que apoyaron la implantación de ese régimen”.¹ Esta situación pudo verse precipitada por la exteriorización de conflictos internos del régimen y la vivencia de alguna “aventura bélica” (como Malvinas, en el caso argentino). Esta trayectoria produce características políticas particulares que influyen, en buena medida, las vicisitudes y destino de las Fuerzas Armadas y de sus miembros.

Si se piensa en la capacidad de agencia de los actores involucrados se entiende, como destaca Battaglino, que “Alfonsín comprendió tempranamente que el fracaso político, militar y económico del régimen militar ofrecía una oportunidad única para el establecimiento del control civil”.²

A lo largo de este trabajo intentaremos mostrar cómo las decisiones que se fueron tomando sobre la “cuestión militar” —a partir del proceso de transición— generaron las condiciones de posibilidad para que el exgobernador de facto en la provincia de Tucumán, Antonio Bussi, creara una “fuerza republicana” exitosa electoralmente: un partido político con el que —entre otras posiciones para las que resultó electo— consiguió ocupar la gobernación tucumana por segunda vez, pero bajo un régimen político diferente.

¹ Guillermo O’Donnell, *Transiciones, continuidades y algunas paradojas* (México: Era, 1989).

² Jorge Battaglino, *La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2010), 161.

LA "CUESTIÓN MILITAR" EN LA ARGENTINA DEMOCRÁTICA

Buena parte de los análisis sobre la cuestión militar en Argentina desde iniciado el proceso de transición pone énfasis en cómo las distintas presidencias dieron impulso, "cajonearon" o dejaron de lado políticas como el control civil sobre las fuerzas armadas de defensa o el impulso judicial de causas por crímenes cometidos durante la última dictadura militar.

Así, por ejemplo, Battaglini analiza el proceso de desmilitarización del sistema político que sucedió en la Argentina a partir de 1983. Aunque el objetivo principal de su análisis es desentrañar dos de las principales dimensiones de las relaciones político-militares (la de subordinación y de control civil), el autor resalta además que en la gestión de Alfonsín, "apenas instalado en el gobierno, se desplegaron un conjunto de medidas inéditas en el plano de la búsqueda de la justicia por las masivas violaciones de los derechos humanos cometidas por el régimen militar".³

En una línea similar, Diamint destaca cómo en el génesis de este proceso de transición la juridicidad cobró un carácter central como línea de acción para el tratamiento del problema militar.⁴ En este sentido sostiene, citando al expresidente Alfonsín, que "los Golpes de Estado no deben ser vistos como productos de un comportamiento peculiarmente castrense sino, en todo caso, como expresiones militares de un generalizado comportamiento social signado por aquella caída en la ajuricidad".⁵

A partir de ello, la autora enmarca muchas de las decisiones impulsadas por el primer gobierno democrático (como el juicio a las juntas militares o la creación de la Conadep),⁶ y señala que éste fue el punto de partida de regeneración del sistema político, el cual condicionó a todos los gobernantes que le sucedieron.⁷

3 Jorge Battaglini, "La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político", SAAP, No. 2, Vol. 7 (noviembre 2013): 266.

4 Rut Diamint, "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina", Nueva Sociedad, No. 213 (enero-febrero 2008)

5 Cita a Alfonsín en Giussani (1987).

6 La Conadep (Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas) fue una comisión asesora creada por el presidente de la Argentina Raúl Alfonsín el 15 de diciembre de 1983 con el objetivo de investigar las graves, reiteradas y planificadas violaciones a los derechos humanos durante el período del terrorismo de Estado (sucedido entre 1976 y 1983), llevadas a cabo por la dictadura militar autodenominada Proceso de Reorganización Nacional. No fue instituida para juzgar, sino para indagar sobre la suerte corrida por los desaparecidos (https://es.wikipedia.org/wiki/Comisi3n_Nacional_sobre_la_Desaparici3n_de_Personas).

7 Rut Diamint, "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina", Nueva Sociedad, No. 213 (enero-febrero 2008): 98.

Con avances, pero también con dificultades, este sería el punto de partida de “un modelo de calidad institucional”, que se caracterizó por el alto grado y desarrollo de control civil sobre sus fuerzas armadas. Si hiciéramos una breve reseña de las medidas implementadas, claro que se destacarían el juicio a las juntas de comandantes que habían gobernado de facto entre 1976 y 1983; pero también la sanción de las leyes de “Obediencia Debida” y “Punto Final”, las cuales son resultado de discusiones de los asesores del presidente Alfonsín con el objetivo de evitar un potencial golpe de Estado.⁸

Los considerandos del fallo a las ex Juntas dispararon el activismo judicial. Battaglini señala que en su punto número 10 el mismo “determinaba el enjuiciamiento de los oficiales superiores y de todos aquellos militares que habían tenido responsabilidad operativa en las acciones que formaron parte de la lucha contra la subversión”.⁹

Pero, mientras que Alfonsín y sus asesores habían planteado una estrategia de juzgamiento selectivo a quienes tuvieron responsabilidad en los crímenes de la dictadura, “el costo político del proceso judicial no fue calculado correctamente y generó una secuencia penosa: los levantamientos militares¹⁰ contra el gobierno democrático, que llevaron a Alfonsín a impulsar las dos leyes que impedían a la justicia avanzar en la cadena de responsabilidad en el juzgamiento de los militares, de modo que solo se confirmaron las condenas a los jefes máximos de la dictadura”.¹¹

La sanción de las leyes (conocidas luego como “leyes de impunidad” o “leyes del perdón”) son el punto de partida de la historia que acá queremos analizar: Antonio Domingo Bussi fue un general del Ejército Argentino y pro-

⁸ No obstante, las amenazas llegaron igualmente. Como señala Battaglini (2013), “la combinación de políticas tendientes al establecimiento de la subordinación y del control y el substanciamiento de los juicios desataron una oleada de revueltas militares (en 1987, 1988 y 1989) que pusieron en jaque a la democracia” (p.267). El autor también resalta como el gobierno de Menem, quien sucediera a Alfonsín en una coyuntura de crisis socioeconómica grave, decidiera resolver la “cuestión militar” con políticas que tendieran a una definitiva subordinación (a través de ciertas prerrogativas como los indultos- que beneficiaron a quienes no lo habían hecho con las “leyes de impunidad”) aunque cediera parte del control, por lo que algunos autores llamaron a esta dinámica de interacción político-militar como de “subordinación con autonomía militar” (p.268).

⁹ Jorge Battaglini, *La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2010), 177.

¹⁰ Battaglini (2010) resalta que mientras el levantamiento de la semana santa de 1987 inició por la resistencia de un oficial a declarar en una causa por violaciones de derechos humanos, “las de Monte Caseros (enero de 1988) y Villa Martelli (diciembre de 1988) estuvieron principalmente motivadas por la necesidad de supervivencia organizacional de los carapintadas” (...) que habían sido debilitados con la sanción de la Ley de Obediencia Debida. “Existió una relación de proporcionalidad entre la cantidad de militares desprocesados por las leyes de Punto Final y Obediencia Debida y aquellos sometidos a distintos procedimientos disciplinarios por su participación en las rebeliones” (p.177- 179).

¹¹ Rut Diamint, “La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina”, *Nueva Sociedad*, N°213 (enero-febrero 2008): 100.

tagonista del Operativo Independencia; cuya misión, ordenada en 1975 por el gobierno constitucional a cargo de María Estela Martínez de Perón, era exterminar a la subversión asentada en el monte tucumano. Fue interventor de la dictadura a partir de 1976 y se benefició por las leyes 23.492 (1986)¹² y 23.521 (1987)¹³ que suspendieron los procesos judiciales y permitieron blindarse a quienes cumplían órdenes de sus superiores de la posibilidad de enfrentar procesos judiciales por causas de delitos cometidos durante el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional.

TUCUMÁN: LA METAMORFOSIS DEL SISTEMA POLÍTICO Y EL NACIMIENTO DE UNA "FUERZA REPUBLICANA"

Desde que se inició el proceso de transición democrática en 1983, el sistema político de Argentina ha experimentado un doble movimiento: mientras se lograba la consolidación de una democracia competitiva, el sistema de partidos iba variando en su forma y en sus protagonistas. "La imagen de un sistema bipartidista representando a dos electorados claramente definidos, peronistas y radicales, ha ido resquebrajándose en los últimos veinte años".¹⁴

En los inicios de este proceso, los actores políticos de las arenas subnacionales competían a la sombra de los protagonistas nacionales, a pesar de la gran variedad normativa-institucional vigente en el ámbito local.¹⁵ Esta polarización bipartidista, con la Unión Cívica Radical (UCR) en el gobierno y el Partido Justicialista (PJ) comandando la oposición, que caracterizó el período 1983-1987 fue de a poco diluyéndose, básicamente a partir del hecho de que en las

12 En su primer apartado la ley estableció que "se extinguirá la acción penal respecto de toda persona por su presunta participación en cualquier grado, en los delitos del artículo 10 de la Ley N° 23.049, que no estuviere prófugo, o declarado en rebeldía, o que no haya sido ordenada su citación a prestar declaración indagatoria, por tribunal competente, antes de los sesenta días corridos a partir de la fecha de promulgación de la presente ley. En las mismas condiciones se extinguirá la acción penal contra toda persona que hubiere cometido delitos vinculados a la instauración de formas violentas de acción política hasta el 10 de diciembre de 1983".

13 La ley establecía en su artículo 1° que: "Se presume sin admitir prueba en contrario que quienes a la fecha de comisión del hecho revistaban como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias, no son punibles por los delitos a que se refiere el artículo 10 punto 1 de la ley N° 23.049 por haber obrado en virtud de obediencia debida".

14 Ernesto Calvo y Marcelo Escolar, *La nueva política de partidos en Argentina* (Buenos Aires: Prometo, 2005), 21.

15 *Ibidem*

provincias comenzaron a surgir movimientos o agrupaciones locales que capitalizaron las demandas surgidas en el contexto de las crisis político-económica del cambio de década.¹⁶ Terceros partidos emergieron, tanto en la órbita nacional como en los distritos subnacionales.¹⁷

En Tucumán fue clara la dinámica descrita: en los inicios de la transición democrática, el bipartidismo PJ-UCR protagonizaba la escena local, aunque con los roles invertidos: el primero gobernaba y el segundo cumplía el rol de oposición. Pero, la emergencia de fuerzas provinciales fue imprimiéndole una nueva dinámica a la política de este distrito.

MILITARES AL PODER (DEMOCRÁTICO)

Como venimos remarcando, la dinámica que tomó el proceso de transición en Argentina derivó en la posibilidad que actores relevantes en la última dictadura pudieran llevar adelante iniciativas electorales bajo el nuevo marco institucional. Ejemplo de ello son José Ruiz Palacios —quién estuvo bajo las órdenes del Ministro del Interior Harguindeguy y luego en la gobernación de la provincia de Chaco durante la dictadura— quien ya en democracia conformó el partido Acción Chaqueña que en 1991 superó al PJ y la UCR local; Roberto Ulloa —ex gobernador de facto en la provincia de Salta durante la dictadura— se suma luego de modo activo a la política democrática a través del Partido Renovador Salteño, con el que se convertiría en el primer ex militar en conquistar un puesto ejecutivo a través del juego electoral; Aldo Rico, protagonista del levantamiento carapintada durante la presidencia de Alfonsín en 1987 y que 4 años después logró que su fuerza político-partidaria (el MODIN) lograra el tercer lugar en la Provincia de Buenos Aires; y Antonio Domingo Bussi, cuya trayectoria proponemos analizar acá¹⁸.

¹⁶ Marcos Novaro, *Pilotos de tormentas: Crisis de representación y personalización de la política Argentina* (Buenos Aires: Letra Buena, 1999)

¹⁷ Carlos Adrogué, "Los ex militares en política", *Desarrollo económico*, Vol.33, No.131 (octubre-diciembre 1993):425-442. El autor sostiene que cuando se abandona el plano nacional, muchos de los partidos provinciales, más que terceras fuerzas, configuraban "verdaderas primeras fuerzas", por lo que les cabría mucho mejor el rótulo de "fuerzas distritales".

¹⁸ Un análisis exhaustivo de estas experiencias puede leerse en "Los ex militares en política" (Adrogué, 1993).

LA COMPETENCIA ELECTORAL A PARTIR DE LA TRANSICIÓN

Durante la gestión del primer gobernador electo luego del retorno de la democracia (1983-1987), Fernando Riera (PJ), sólo dos partidos tenían presencia relevante en la vida política de la provincia, aunque el Partido Justicialista gozaba de mayoría legislativa en ambas cámaras.

En 1987, José Domato —también por el PJ— logró hacerse con la gobernación articulando una mayoría en el Colegio Electoral gracias al apoyo a su candidatura por parte del Frente de Acción Provincial (FAP),¹⁹ a pesar de que la elección popular había otorgado la mayoría de los votos a la Unión Cívica Radical (UCR). A su vez, la debacle que significó el gobierno de Riera abrió las puertas para el “regreso” de Bussi, que participaba como candidato a gobernador por Defensa Provincial Bandera Blanca (DPBB)²⁰.

La votación en el Colegio Electoral no resultó sencilla. El total de los electores estaba dividido en cuatro grupos, y sólo después de arduas negociaciones —habiéndose retirado los bussistas del recinto— el sector liderado por Ciriigliaro (FAP), dio sus votos al candidato del Partido Justicialista, y el Colegio proclamó gobernador a Domato.²¹

La aparición de las dos nuevas fuerzas (DPBB-FAP) produjeron una fragmentación en el sistema de partidos y dieron lugar a un gobierno dividido. Poco tiempo después de las elecciones “fuertes discrepancias con la dirigencia de DPBB llevaron a Bussi a fundar su propio partido”: Fuerza Republicana.²²

19 Frente de Acción Provincial: escisión del PJ local —encabezada por Osvaldo Ciriigliaro— que corrió con lista propia y en las elecciones de 1987 obtuvo un diputado nacional, dos senadores y cuatro diputados provinciales, con un porcentaje cercano al 18 por ciento, en ambos casos y 12 electores para el Colegio Electoral que elegía gobernador. Estos fueron determinantes en el resultado final: FAP sumó sus electores a los de Domato.

20 Defensa Provincial Bandera Blanca era un partido conservador provincial nacido en la década de 1930 (Adrogué, 1993) que, por la abstención del radicalismo luego del golpe a Yrigoyen, logró hacerse de la gobernación. En tiempos de transición a la democracia su liderazgo recayó en el ex diputado conservador popular Exequiel Avila Gallo, quien puso la etiqueta partidaria a disposición del ex gobernador de facto (La Gaceta, 29 de junio de 2014: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/597130/sociedad/vida-muerte-bandera-blanca.html>)

21 La elección de Domato sólo pudo concretarse luego de varios cuartos intermedios, de agotadoras negociaciones entre las facciones peronistas (el justicialismo de Domato y el FAP de Ciriigliaro), un fallo de la Corte Suprema Provincial y la intermediación del diputado nacional Miguel Ángel Toma, operador político del titular del justicialismo en la Capital Federal, Carlos Grosso (Diario “El Tribuno” de Salta; 03/11/1987, 03/12/1987).

22 Carlos Adrogué, “Los ex militares en política”, *Desarrollo Económico*, Vol. 33, No. 131 (octubre-diciembre 1993): 433.

EL DEBUT DE FUERZA REPUBLICANA

En mayo de 1989 se realizaron las últimas elecciones de diputados y senadores, ya que posteriormente—reforma de la Constitución provincial mediante—el Poder Legislativo pasó a ser unicameral. De todas formas, en esas elecciones la legislatura reflejaría básicamente el mismo patrón del período previo, aunque puede advertirse el inicio de la transferencia de representación de la UCR a FR. Esto generó que se equilibren las fuerzas políticas: aunque el PJ contaba con mayoría en diputados, los partidos de la oposición sumaban el 50 por ciento de los escaños en el Senado.

En los mismos comicios, el electorado tucumano tenía que decidir quiénes iban a ser los convencionales encargados de reformar la Constitución. El partido de Bussi, Fuerza Republicana (FR), que en las otras elecciones había demostrado un fuerte crecimiento (6 de los 22 electores tucumanos para la designación de Presidente, 2 diputados nacionales y 9 provinciales) salió victorioso de la contienda consiguiendo la mayoría: logró 8 constituyentes y 70 mil votos más que el Partido Justicialista, a pesar del “efecto arrastre” de los sufragios obtenidos por Carlos Menem en las elecciones presidenciales.²³ Este crecimiento consagró a FR como la segunda fuerza política de la provincia; escenario que se mantuvo hasta 2003.

En 1990 se llevó a cabo la reforma constitucional (la anterior databa de 1906), por medio de la cual se introdujeron importantes cambios institucionales: la ya mencionada eliminación del Senado; la renovación total de la Legislatura cada cuatro años —antes se hacía por mitades, cada dos años—; la unificación de distritos en toda la provincia; la eliminación de la Ley de Lemas²⁴ y la elección directa del gobernador, con la consecuente eliminación del colegio electoral provincial.

En el lapso que fue desde la sanción de la nueva Constitución provincial hasta la asunción de Ramón Ortega como gobernador en 1991, el clima político de la provincia se volvió cada vez más enardecido. Este se caracterizó por la disputa entre los constituyentes bussistas, que eran mayoría y pedían la renuncia de los miembros de todos los poderes, y el gobernador Domato que se

²³ Congresales constituyentes: FR 33; PJ 25 y UCR 1. Larrea y Zaramberg, “El General ha vuelto: Un análisis del discurso bussista”, en *Militares y política 1983-1991*, ed. Pablo Lacoste (Buenos Aires: Centro editor de América Latina, 1993).

²⁴ “Esta regla electoral permite a los partidos presentar más de una lista de candidatos para el mismo cargo y luego asignar a la lista más votada dentro de cada partido los votos que recibieron todas las otras listas”; CIPPEC, http://www.cippec.org/novedades-politica-y-gestion/-/asset_publisher/4L6RstQrScEG/content/ley-de-lemas-de-nuevo-no

negaba a promulgar la sancionada Constitución, en el contexto de largas huelgas protagonizadas por jubilados y por policías (entre 1989 y 1990) y una profunda crisis hiperinflacionaria. El resultado fue la intervención federal de 1991.²⁵

La intervención estuvo a cargo de Julio César Aráoz, quien puso en vigencia la constitución bussista y llevó a cabo el ordenamiento de la administración pública —incluyendo el procesamiento judicial del ex gobernador Domato— y del sistema judicial, gracias a una alta concentración de poder en el Ejecutivo.²⁶ La gestión del interventor (que, subsidiado por la Nación, en poco tiempo saneó las finanzas públicas locales) y el impulso de Carlos Menem a la candidatura de Ortega —cantautor oriundo de Tucumán, devenido empresario— intentaban solucionar el problema de descrédito del peronismo tucumano para hacer frente a la creciente importancia de la figura de Bussi.²⁷ Esto, sumado a la reorientación de los votantes,²⁸ hizo que Bussi, que había sido el impulsor inicial de estas transformaciones, haya tenido que enfrentar una competencia mayor para asumir el rol de “representante soberano y absoluto”.²⁹

En 1991, “Palito” Ortega (PJ) resultó electo gobernador por poco más del 50 por ciento de los votos, mientras que el líder de FR alcanzaba el 44 por ciento. Menem, quien había sido el “artífice oficial” de la candidatura, presidió el acto de asunción en Tucumán, en la que Ortega recibió los atributos de poder de parte del Presidente. Así, la estrategia presidencial, iniciada con la intervención y consumada con la victoria electoral se había puesto de manifiesto —buscaba tener en el (neo) peronismo tucumano un aliado— y se había ejecutado con precisión.

Novaro explica las razones del cambio de la estrategia de Menem respecto de quién ocuparía el Ejecutivo en la provincia de Tucumán: señala que el entonces presidente “había alabado y apoyado a Bussi en 1989 y 1990”, pero la pretensión del ex general de convertir su partido (FR) en una agrupación de

25 Marcos Novaro, *Pilotos de tormentas: Crisis de representación y personalización de la política Argentina* (Buenos Aires: Letra Buena, 1999).

26 “Aráoz había inaugurado ese estilo ejecutivista durante la intervención, haciendo uso de las amplísimas facultades que otorgaba la nueva Constitución. No es de extrañar que, en menos de un año y sin Legislatura, hubiera dictado más leyes que los gobiernos democráticos desde 1983” (Novaro; 1994; p.137).

27 Larrea y Zaramberg, “El General ha vuelto: Un análisis del discurso bussista”, en *Militares y política 1983-1991*, ed. Pablo Lacoste (Buenos Aires: Centro editor de América Latina, 1993).

28 “El PJ reunía poco antes de las elecciones de 1991 apenas un 5 por ciento de apoyo, contra el 46 por ciento de Bussi” (Novaro; 1994; p.135).

29 Marcos Novaro, *Pilotos de tormentas: Crisis de representación y personalización de la política Argentina* (Buenos Aires: Letra Buena, 1999).

alcance nacional³⁰ hizo que fuera excluido de su "Liga de Gobernadores"³¹: la versión contemporánea de la estrategia que usaba el Partido Autonomista Nacional para la construcción de coaliciones presidenciales en la segunda mitad del siglo XIX.

De todas formas, FR siguió creciendo. En los comicios legislativos del mismo año, el partido de Bussi duplicó su bancada que, junto con la de la UCR, sumaba la mitad de los 40 legisladores que estipulaba la nueva Constitución, explicado por el estrecho margen con el que Ortega había conseguido la victoria.

En efecto, Bussi llegó al Poder Ejecutivo de la provincia de Tucumán tras los comicios de 1995,³² en los cuales el PJ fue derrotado por única vez en el período 1983-2015. Sin embargo, la elección para diputados provinciales arrojó un saldo favorable al peronismo—obtuvo más de la mitad de los escaños—, lo que hizo imposible que Bussi lograra un gobierno unificado.

Cuatro años más tarde, y dado que la Constitución que los mismos bussistas habían promulgado *a piacere* prohibía la reelección, Fuerza Republicana presentó como candidato a gobernador al hijo de Bussi, Ricardo. Los comicios fueron extremadamente reñidos. Al finalizar el día de las elecciones (6 de junio 1999), los resultados que circulaban daban como ganador a Bussi (hijo).³³ La representación en la Legislatura se repartió nuevamente: el PJ obtuvo el 50 por ciento de las bancas, mientras que FR, la Alianza y un bloque unipersonal sumaban la otra mitad.

Salvo el diario La Gaceta de Tucumán, toda la prensa escrita del país sostuvo la mañana siguiente que el candidato de FR había resultado victorioso³⁴.

Durante la noche del domingo se festejó la victoria en el comando de Fuerza Republicana, pero a medida que avanzaban las horas la celebración fue cambiando de sede y se concentró en la del PJ.³⁵ A los pocos días, se anuncia-

³⁰ Fuerza Republicana, para ese entonces, ya había obtenido personería jurídica en 15 distritos y representación parlamentaria en tres de ellos (Novaro, 1994).

³¹ "Propuesta lanzada por Menem en 1990, con el objeto de crear una estructura de apoyo a sus políticas en las provincias (...)" (Novaro, 1994, p.90).

³² Bussi debió renunciar a su banca de Diputado Nacional que había obtenido en las elecciones de 1993 tras lograr un segundo lugar, no muy lejos del PJ (37 por ciento de los votos contra el 35 por ciento, respectivamente).

³³ Las encuestadoras que medían la boca de urna, IBOPE y Nahuz, decían, al momento del cierre de las mesas, que la diferencia entre Ricardo Bussi (FR) y Julio Miranda (PJ) era del 37 por ciento al 29 a por ciento, y del 39,8 por ciento al 30 por ciento, respectivamente (La Gaceta, 08/06/1995).

³⁴ 7 de junio de 1999. "Tucumán: Continuará gobernando el bussismo" (La Nación, <http://www.lanacion.com.ar/141275-tucuman-continuar-gobernando-el-bussismo>), "Bussi ganó en Tucumán" (Clarín, <http://edant.clarin.com/diario/99/06/07/t-00301d.htm>), "Por qué los tucumanos votaron a Bussi" (Página 12, <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-06/99-06-07/pag05.htm>).

³⁵ Ver: "Bussi y Miranda festejaban a la madrugada con cifras provisorias" (La Gaceta, 08/06/1995).

ba oficialmente que Julio Miranda (PJ) había sido electo gobernador por menos del 1 por ciento de los sufragios (2405 votos de diferencia, según datos oficiales), lo que despertó sospechas y denuncias sobre el proceso electoral.

EL RECHAZO EN DIPUTADOS

Las elecciones para diputados nacionales de 1999 fueron las peores para FR desde su fundación, hasta las elecciones de 2005 (cuando el radicalismo recuperó su posición como segunda fuerza)³⁶. A pesar de ello, la lista encabezada por Antonio Bussi logró quedarse con el quinto escaño para la cámara baja. Esta victoria parcial, que otorgaba una banca (y los fueros necesarios para protegerse por investigaciones sobre cuentas millonarias en el exterior³⁷) al alma máter del bussismo, se vio opacada rápidamente.

Se presentaron distintos proyectos en la cámara de Diputados con el objetivo de impedir que Bussi asumiera la banca. Estos tenían matices entre sí pero, como señalan crónicas de la época, “en lo que todos coinciden es en que para que Bussi no sea diputado es necesario voluntad política para impedirlo”³⁸. Aunque los tiempos institucionales jugaban en contra del armado político necesario para llevar adelante la estrategia, los diputados lograron su cometido: Bussi no pudo asumir la banca.

La decisión de los legisladores fue fundada en base al artículo 64 de la Constitución Nacional, la cual establece que la Cámara baja es “juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros”. Tomando como antecedente la exclusión de Luís Luque (diputado por la Provincia de Catamarca vinculado con el crimen de María Soledad Morales), y apoyándose en la reivindicación de Bussi del terrorismo de Estado, sus imputaciones por secuestro de menores, la denuncia de responsabilidad en la desaparición de centenares de personas, y los mencionados casos de corrupción —ya como Gobernador de la Provincia—, lograron que no asumiera.

36 En gran medida por la influencia del armado nacional de la UCR y la posterior victoria de la Alianza en las elecciones presidenciales del mismo año.

37 “Ni lo niego ni lo afirmo”, dijo Bussi acerca de sus cuentas en Suiza, <http://www.lagaceta.com.ar/nota/466276/politica/ni-lo-niego-ni-lo-afirmo-dijo-bussi-acerca-sus-cuentas-suiza.html>, La Gaceta

38 Yapur, Felipe, “Un frente amplio para sacar a Bussi”, Página 12, 18 de noviembre de 1999: <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-11/99-11-18/pag14.htm>

Al justificar la decisión de los miembros de la cámara baja de rechazar el diploma del ex gobernador de facto, los diputados sostuvieron que “los antecedentes antidemocráticos y opuestos a los principios de la Constitución, como así también su conducta, lo hacen (a Bussi) indigno de estar en este cuerpo”.³⁹

Si bien esta disposición de los legisladores, como bien analiza el jurista Gustavo Arballo,⁴⁰ fue revisada por la Corte Suprema de Justicia en el año 2007, al dictaminar que el procedimiento ejecutado por los legisladores no se sujetaba a derecho, la causa ya había devenido abstracta.⁴¹ Al respecto Eugenio Zaffaroni, uno de los ministros de la corte, explicó que “el caso Bussi se cierra por abstracto, eso lo pidió el Congreso. Lo que se agrega es un mensaje de naturaleza institucional. En “obiter”, que es un comentario marginal, se señala que es opinión de la mayoría de esta Corte que el Congreso no puede rechazar los diplomas de los legisladores electos fuera de las hipótesis taxativamente enunciadas en la Constitución. Venimos de largas proscripciones y desencuentros desde 1930 hasta 1983. Proscripciones no sólo de minorías sino de mayorías. Lo que decimos es por favor, no toquen el hacha”.⁴² Pero la política había logrado su objetivo.

MÚLTIPLES ELECCIONES Y LA REVERSIÓN EN 2003

Battaglino señala, al describir el “modelo de calidad institucional”, que el kirchnerismo a partir del año 2003 “volvió a colocar en el centro de la escena política” la búsqueda de justicia y el impulso de los juicios por violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura. Si bien distintas iniciativas ya habían apuntado en esa dirección,⁴³ la anulación de las “leyes de perdón” y

³⁹ “Los diputados intentan acorralar a Bussi”, La Nación, 20 de noviembre de 1999: <http://www.lanacion.com.ar/161892-los-diputados-intentan-acorralar-a-bussi>

⁴⁰ “Bussi”, Saber leyes no es saber derecho; 13 de julio de 2007: <http://www.saberderecho.com/2007/07/bussi.html>

⁴¹ Arballo explica porque la Corte se pronuncia sobre un caso abstracto con las siguientes palabras: “más allá de la pretensión de “la parte” (Bussi), el interés institucional subsiste en dos aspectos. El primero de ellos es el resguardo de la soberanía del pueblo y la expresión de su voluntad, que está claramente comprometida en el caso. El segundo se refiere a la posibilidad de repetición del acto, lo que justifica una decisión esclarecedora”. Esta cuestión cobraría relevancia en el debate por la elección del ex policía Luis Patti como Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires y el rechazo de su diploma: <http://www.saberderecho.com/2008/04/patti-el-fallo-de-la-corte-y-lo-que.html>

⁴² “Quien ejerció el crimen al amparo del poder es un cobarde por definición”, entrevista de Irina Hauser a Raul Zaffaroni en Página 12, 15 de julio de 2007: <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-88149-2007-07-15.html>

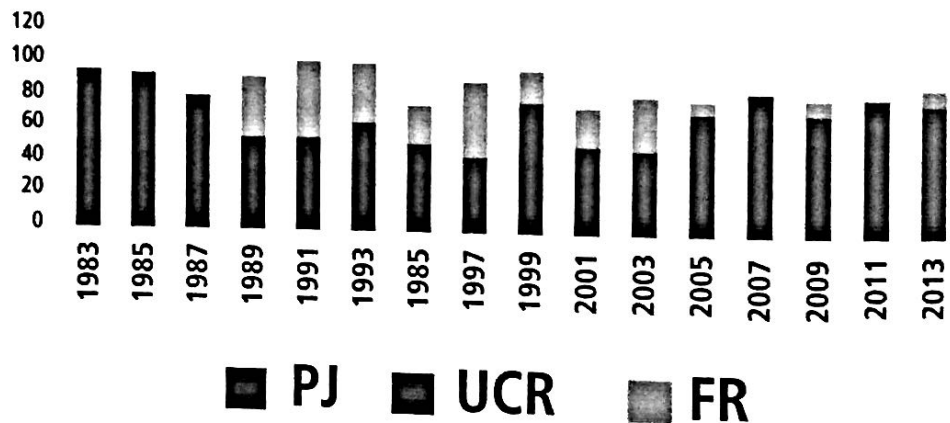
⁴³ Marzo de 1998: los entonces diputados del Frepaso Juan Pablo Cafiero y Alfredo Bravo propusieron declarar la nulidad de las leyes de punto final y de obediencia debida. Pero sólo se aprobó una ley de derogación de las normas. No fue anulada. Marzo de 2001: el juez federal Gabriel Cavallo declaró la inconstitucionalidad de las leyes del perdón. Octubre de 2001: el juez federal Claudio Bonadio también dictó la inconstitucionalidad de las leyes. Un mes después, la Sala II de la Cámara Federal ratificó ambos fallos. “Cronología y texto completo de las leyes”, La Nación, <http://www.lanacion.com>.

los dictámenes de la Corte Suprema sobre inconstitucionalidad de las mismas fueron pasos centrales en el posterior desarrollo y gestión de política de derechos humanos.⁴⁴

Esta reactivación de la juridicidad, que había comenzado y luego fuera "suspendida" durante el gobierno de Alfonsín, creemos que es, en buena medida, causa de la declinación de Fuerza Republicana, como veremos a continuación.

Si revisamos los resultados de las elecciones para Diputado Nacional, que es la serie más larga con una elección cada dos años, podemos apreciar el gran protagonismo de Fuerza Republicana en casi dos tercios de los años desde la recuperación democrática, con un notorio declive a partir de 2005.

% VOTOS POR PARTIDO, CATEGORÍA DIPUTADOS NACIONALES
1983/2013



Fuente: Elaboración propia con datos de Atlas Electoral de Andy Tow www.andytow.com/atlas

Las elecciones provinciales de abril de 2003, en las que Ricardo Bussi se presentaba nuevamente para el cargo de Gobernador, fueron un anticipo del sismo que experimentaría luego Fuerza Republicana, hasta entonces segunda

ar/712690-cronologia-y-texto-completo-de-las-leyes
 44 Esta medida quedó firme recién 4 años después cuando, desechando un recurso de la defensa de Bussi, "la Corte Suprema de Justicia de la Nación confirmó la detención de Antonio Bussi y la declaración de nulidad, invalidez e inconstitucionalidad de las leyes de obediencia debida y punto final que había sido dispuesta por el titular del Juzgado Federal nº 1 de San Miguel de Tucumán, el 7 de octubre de 2003" (en Diario Judicial). El criterio se había establecido dos años antes: cuando "la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió el 14 de junio de 2005, que las leyes de punto final y obediencia debida -leyes 23.492 y 23.521- son inválidas e inconstitucionales. A su vez se pronunció sobre la validez de la Ley 25.7791, dictaminada por el Congreso de la Nación en 2003, que ya había declarado la nulidad de estas leyes", CELS, http://www.cels.org.ar/common/documentos/sintesis_fallo_csjn_caso_poblete.pdf

fuerza política en la provincia⁴⁵. El partido vio reducida en dos tercios su representación parlamentaria y resultó tercero en la elección para el Poder Ejecutivo, detrás del triunfante José Alperovich (PJ) y de una gran alianza entre la UCR y algunas fuerzas menores. Consecuentemente, el Poder Legislativo estaba constituido por una mayoría justicialista y una altamente fragmentada oposición.



Fuente: Elaboración propia con datos de Atlas Electoral de Andy Tow www.andytow.com/atlas

Esta imagen se matiza al analizar las otras elecciones que se dieron ese año en la provincia. Dos meses después, tras los magros resultados en las elecciones provinciales, fue Antonio Bussi quien encabezó la elección para Intendente de la capital provincial. El ex gobernador se enfrentaba a Gerónimo Vargas Aignasse (PJ), hijo del Senador provincial desaparecido el 24 de marzo de 1976, siendo Bussi el representante de la dictadura en la provincia. “La intendencia de Tucumán, luego del escrutinio definitivo y días de incertidumbre, quedó finalmente en manos de Antonio Bussi por solamente 16 votos (ambos obtuvieron alrededor del 31 por ciento de los votos)”.⁴⁶

Sin embargo, la alegría no duraría demasiado. El juez Federal en Tucumán, Jorge Parache, dictó prisión preventiva de los dictadores Luciano Benjamín Menéndez (quien permanecería en la provincia de Córdoba, compareciendo en otras expedientes por delitos de lesa humanidad) y de Antonio Domingo Bussi.

⁴⁵ Siguiendo el análisis de Adrogué (1995), podemos intuir que esta declinación en el voto se debe a que “el electorado de FR muestra un elevado nivel de estructuración política en torno de la figura de Bussi (...) la principal razón del voto es el propio Bussi”.

⁴⁶ Virginia Oliveros, “Entre lemas y neolemas. Las elecciones de 2003 en la provincia de Tucumán”, en *El voto liberado*, ed. Isidro Cheresky e Inés Pousadela, 270 (Buenos Aires: Biblos, 2004).

El proceso inició —tras la anulación de las leyes— por el pedido de reapertura de la causa que iniciara el hermano del mencionado senador desaparecido Guillermo Vargas Aignasse. Bussi no pudo asumir nuevamente un cargo que había conseguido en las urnas porque se lo acusaba de la desaparición forzada de una persona. Victorioso (por escaso margen) frente al hijo de su víctima, tuvo que ser reemplazado provisoriamente en la toma de posesión de la Municipalidad por la sobrina del mismo, Carolina Vargas Aignasse, quien encabezaba la lista legislativa local.⁴⁷

Virginia Oliveros en su análisis de las elecciones del año 2003, relata como la última de las elecciones que se celebraron en el año—para cargos legislativos nacionales—fueron influenciadas por las de la intendencia y la detención y procesamiento del líder de Fuerza Republicana:

*Fuerza Republicana fue la gran sorpresa al imponerse cómodamente con el 29,75 por ciento de los votos para diputados y 33,79 por ciento para senadores nacionales [...] Con estos resultados obtuvo las dos bancas por la mayoría para la cámara alta —encabezada por Ricardo Bussi, quien había sido derrotado en las elecciones para el ejecutivo provincial— y dos de los cinco escaños de Diputados.*⁴⁸

El impedimento a Bussi de asumir la intendencia tras la detención por su procesamiento fue parte central de la campaña: "El domingo se juega nuestra dignidad como pueblo. Podemos librarnos de Miranda y reivindicar con el triunfo de FR a Antonio Bussi, el intendente electo por los tucumanos y encarcelado por los políticos", sostenía el primer candidato a Senador, Ricardo Bussi.⁴⁹

Más allá de la victoria en esas últimas elecciones de 2003, queda claro que a partir de allí —ya con Antonio Bussi detenido—, la performance posterior de Fuerza Republicana mostró resultados mucho más pobres.

⁴⁷ Yapur, Felipe; "Bussi consiguió el lugar merecido", Página 12, 30 de octubre de 2003: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-27492-2003-10-30.html>

⁴⁸ Virginia Oliveros, "Entre lemas y neolemas. Las elecciones de 2003 en la provincia de Tucumán", en *El voto liberado*, ed. Isidro Cheresky e Inés Pousadela, 275 (Buenos Aires: Biblos, 2004).

⁴⁹ "La dignidad, en juego"; La Gaceta, 24 de octubre de 2003

CONCLUSIÓN

A lo largo de estas páginas tratamos de explorar algunas de las condiciones necesarias que permitieron que Bussi lograra construir una “fuerza republicana”. Creemos que el proceso político que fue delineando la “cuestión militar” permitió al gobernador de facto, ya retirado del Ejército, “reinventarse” en democracia: Antonio Bussi, en primera persona, fue electo como: a) Diputado provincial en 1987; b) Diputado nacional en 1993; c) Gobernador en 1995; d) Diputado Nacional en 1999; y e) Intendente de San Miguel de Tucumán en 2003. Su partido logró otras tantas victorias.

El inicial impulso del gobierno de Alfonsín procuraba poner bajo un marco jurídico el nuevo relacionamiento que habría de regir las relaciones político-militares. La promoción para la creación de la Conadep, el juicio a las Juntas, y la gran variedad de medidas “que afectaron directamente el poder organizacional y a autonomía de las Fuerzas Armadas”⁵⁰, tuvo su contra cara en la sanción de las leyes de “Punto Final” y “Obediencia Debida”, que pusieron en suspenso los procesos judiciales que implicaban a Bussi, otorgándole no solo la libertad, sino la posibilidad de ser candidato en elecciones democráticas.

Como señalan los autores acá reseñados, Argentina es un ejemplo en su política de derechos humanos y de revisión del pasado. Se cumplieron 30 años en los cuales la tendencia fue la búsqueda de, como señala la consigna popular, “memoria, verdad y justicia”. Entre sus consideraciones finales Battaglino sostiene que “la democracia ha alcanzado importantes conquistas en el plano de las relaciones político militares. A pesar de logros y retrocesos que hemos analizado, la subordinación militar es indiscutida y se ha avanzado en la implementación de un extendido y sólido control civil democrático”.⁵¹

Aunque existieron iniciativas previas que buscaban revertir los pasos hacia atrás que habían significado las “leyes de impunidad”, en buena medida esta tendencia recobró fuerza a partir del año 2003. A pesar de que en 1998 se derogan estas leyes, recién en agosto de 2003, el Congreso argentino declaró “insanablemente nulas” las leyes de “Punto Final” y “Obediencia Debida”, mientras que la Corte Suprema ratificó la anulación al declarar su inconstitucionalidad en junio de 2005. A partir de este fallo la situación legal se retrotrajo a la existente en 1986, cuando se sancionó la ley de Punto Final, lo que propició la reapertura de numerosas causas que habían quedado paralizadas en

⁵⁰ Jorge Battaglino, *La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2010), 167.

⁵¹ Jorge Battaglino, “La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político”, *SAAP*, Vol. 7, N°2 (noviembre 2013): 272.

los años 80, como así también el inicio de nuevas investigaciones que se habían interrumpido a partir de la sanción de ambas leyes.⁵²

Mientras las “leyes de perdón” fueron condición de posibilidad de la aparición de un Bussi “republicano”, la reversión judicial a partir de 2003 sepultó sus chances de seguir participando en el juego democrático. Con la anulación por parte del Congreso y la posterior intervención de la Corte Suprema “se recuperó, después de muchos años, la idea inicial, esbozada en el comienzo de la transición a la democracia, de aplicar la juricidad para resolver la cuestión militar”.⁵³

Si aceptamos que la historia acá relatada refleja las condiciones necesarias, resultaría de utilidad indagar cuáles fueron las condiciones suficientes para el éxito del bussismo en Tucumán a lo largo de dos décadas, al menos. ¿Su buena performance electoral se debió a la gestión de “eficiencia y orden” que promocionaba Bussi durante la dictadura? ¿Cuál fue el rol del electorado que venía apoyando a la Unión Cívica Radical? ¿Apoyó masivamente —como opción no peronista— a Fuerza Republicana? Estas preguntas, cuyas respuestas quedan pendientes para una futura investigación, pueden ofrecernos indicios sobre el electorado bussista: condición suficiente de su éxito electoral.

52 Jorge Battaglino, “La Argentina en Perspectiva”, Nuestra Cultura. Secretaría de Cultura de la Nación, Año 3, N°14 (noviembre-diciembre 2011).

53 Rut Diamint, “La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina”, Nueva Sociedad, No. 213 (enero-febrero 2008): 108.

BIBLIOGRAFIA

- Adrogué, Gerardo. "Los ex militares en política". *Desarrollo Económico*, Vol.33, No. 131 (octubre-diciembre 1993):425-442.
- Adrogué, Gerardo. "El nuevo sistema de partidos argentino". En *La nueva matriz política argentina*, ed. Acuña. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión, 1995.
- Battaglino, Jorge. *La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.
- Battaglino, Jorge. "La Argentina en Perspectiva". *Revista Nuestra Cultura. Secretaría de Cultura de la Nación*, Año 3, N°14 (noviembre-diciembre 2011).
- Battaglino, Jorge. "La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político". *Revista SAAP*, Vol.7, N°2 (noviembre 2013), 265-273.
- Calvo, Ernesto y Escolar Marcelo. *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2005.
- Diamint, R. "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina". *Revista Nueva Sociedad*, N°213 (enero-febrero 2008)
- Giussani, P. *¿Por qué, doctor Alfonsín?* Buenos Aires: Sudamericana-Planeta, 1987.
- Larrea, P y Zaremberg G. "El General ha vuelto: Un análisis del discurso bussista". En *Militares y Política 1983-1991*, ed. Pablo Lacoste. Buenos Aires: Centro editor de América Latina, 1993.
- Novaro, Marcos. *Pilotos de tormentas: Crisis de representación y personalización de la política Argentina*. Buenos Aires: Letra Buena, 1999.
- O'Donnell, Guillermo. *Transiciones, continuidades y algunas paradojas*. México: Era, 1989.
- Oliveros, Virginia. "Entre lemas y neolemas. Las elecciones de 2003 en la provincia de Tucumán". En *El voto liberado. Elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*, ed. Isidoro Cheresky e Inés Pousadela. Buenos Aires: Biblos, 2004.

EJÉRCITO Y MOVIMIENTOS SOCIALES: LECCIONES DE LA PRIMAVERA ÁRABE

ITZEL PAMELA PÉREZ GÓMEZ

Desde finales de 2010 hasta inicios del 2012, algunos países de la región de Medio Oriente y el Norte de África experimentaron turbulencias sociales mediante las cuales la sociedad buscaba un cambio en sus condiciones de vida, exigían la caída de sus respectivos líderes autócratas y, por tanto, un cambio de régimen político. A pesar de que el tiempo transcurrido de estos sucesos hasta el día de hoy es relativamente poco ya se pueden percibir una variedad de resultados que van desde el mantenimiento del *status quo* (Marruecos, Argelia, Bahrein), un cambio de régimen (Túnez y Egipto) hasta una devastadora guerra civil (Yemen, Libia, Siria). Este trabajo busca explicar la variabilidad de los casos y argumenta que el papel que tomó el ejército en cada uno de los movimientos fue determinante en el resultado de los mismos. Se tiene como hipótesis que si se observa que el ejército antes de 2011, estaba dividido, vinculado al régimen y tenía fuerza dentro de la toma de decisiones estatales entonces se observará también que éste se involucró en los movimientos y tomó partido, lo cual armó los movimientos y los hizo más violentos, teniendo así un papel importante en la difícil situación que viven estos países hoy en día.

Este ensayo sigue una metodología de análisis teórico comparado y usa como base aquellos trabajos que estudian las relaciones cívico-militares, la profesionalización del ejército y la reacción hacia los movimientos sociales. En un primer apartado se presenta la revisión de esta literatura, en un segundo apartado se analizan las fuerzas armadas de Túnez, Egipto, Libia, Yemen, Bahrein y Siria¹ a la luz de esta teoría y se explica de qué manera el ejército influyó en cada resultado. Finalmente, se concluye con una reflexión general sobre el papel del ejército en la democratización y supervivencia de regímenes.

LA PROFESIONALIZACIÓN DEL EJÉRCITO Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD.

El estudio de las relaciones político-militares en Medio Oriente y Norte de África data de la década de los sesenta y setenta. Desde entonces se comenzó a caracterizar las peculiares relaciones que mantenían los Estados con sus respectivas fuerzas armadas.² En esta región existen distintos regímenes que tienen

¹ Se eligieron estos casos porque en ellos se engloban todos los resultados que ocurrieron después de los levantamientos populares: no cambia el *status quo*, se derroca el régimen instaurado mediante golpe militar y se encamina a la autocracia o estalla una guerra civil.

² Derek Lutterbeck, *Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance* (Ginebra

diferentes tipos de relación político-militares que se pueden clasificar, según Mehran Kamrava, en: autocrático político-militares, tribal, dependiente de la monarquía y ejércitos duales.³

En el régimen autocrático político-militar el Estado está encabezado por líderes con antecedentes militares que llegan al poder. El ejército no tiene un papel preponderante y podría no tener influencia real en la política; sin embargo, guarda una relación simbólica con el régimen, tiene canales informales para influir y por tanto, sí representa una base para el régimen. Dentro de este tipo de regímenes encontramos a Túnez, Argelia, Egipto y Siria.⁴

Por otro lado, en el régimen tribal se tiene una gran dependencia en las fuerzas armadas de las tribus o bien en mercenarios extranjeros. Bahrein, Omán y Qatar entran en esta última categoría, pues cuentan con una pequeña armada que en su mayoría está integrada por extranjeros, mientras que Arabia Saudita y Marruecos usan la lealtad tribal para contener la fuerza de la armada.⁵

En los regímenes que tienen una estructura de ejército dual la base está en la ideología. Este tipo de Estados, además de las fuerzas armadas tradicionales, crean milicias paralelas cuya principal tarea es asegurar que el régimen y su ideología sobrevivan. Esto incluye defenderlo de ataques internos inclusive de las mismas fuerzas armadas tradicionales. En esta categoría se encuentran Libia, Irán e Irak.⁶

La literatura también sugiere que, de acuerdo al grado de institucionalización del aparato de seguridad, se puede prever la reacción de éste hacia los movimientos sociales en contra del régimen. Eva Bellin nos da una aproximación al respecto y sugiere que mientras más institucionalizadas estén las fuerzas armadas, más apartadas estarán del poder y, por lo tanto, sentirán menos simpatía por el régimen y obstruirán en menor medida el movimiento.⁷ En este contexto, institucionalización se refiere a que el aparato de seguridad tiene su base en principios meritocráticos y está libre de nepotismo y corrupción. Asimismo, se rige mediante un sistema de reglas que establecen claramente que

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 5.

- 3 Mehran Kamrava, "Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East," *Political Science Quarterly* 115 (No.1 2000): 70.
- 4 Mehran Kamrava, "Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East," *Political Science Quarterly* 115 (No.1 2000): 70.
- 5 Mehran Kamrava, "Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East," *Political Science Quarterly* 115 (No.1 2000): 71.
- 6 Mehran Kamrava, "Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East," *Political Science Quarterly* 115 (No.1 2000): 72.
- 7 Eva Bellin, "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective," *Comparative Politics* 36 (enero 2004): 144.

las promociones están basadas en el desempeño de la persona y no en su lealtad política hacia el régimen.⁸ Si esto es cierto, entonces también este tipo de milicias defenderán el interés nacional por encima del interés individual de los líderes. Esto es debido a que también cuentan con una identidad diferente a la del régimen en el poder. Es por lo anterior, que un ejército institucionalizado tenderá a tolerar el movimiento, pues con o sin el antiguo régimen, su existencia y propósito seguirá asegurada.⁹

Contrario a la institucionalización está el concepto de paternalismo. Éste implica que el aparato de seguridad tiene su base en el nepotismo, la jerarquía interna y las promociones están determinadas por la lealtad hacia el régimen. Es por ello que, cuando se presentan movimientos sociales opuestos al gobierno,¹⁰ este tipo de fuerza armada suele defenderlos. A su vez, un nivel bajo de institucionalización o alto nivel de paternalismo lleva a la división de las fuerzas armadas; es decir, éstas están dominadas por lealtad hacia líderes militares y no hacia la institución de defensa. Por tanto, tienden a dividirse en varios grupos militares más pequeños que apoyan a los diferentes bandos que integran los movimientos sociales.¹¹

Bellin destaca un último elemento importante para explicar la respuesta del ejército a los movimientos sociales en Medio Oriente y Norte de África: la relación que el ejército tiene con la población civil. Al respecto, la autora argumenta que si hay un vínculo fuerte entre las fuerzas armadas y la población es menos probable que se use la fuerza en contra de protestas y otros movimientos sociales y que se identifiquen más fácilmente con las demandas del movimiento. Este vínculo tiene que ver con el tipo de fuerzas armadas que tiene el régimen, por ejemplo, en países como Bahrein, Omán o Catar, cuyas fuerzas armadas están compuestas en su mayoría por extranjeros, la lealtad e identificación con la sociedad civil será menor.¹²

De acuerdo con esta literatura, la caracterización de los ejércitos y la reacción esperada hacia los movimientos sociales queda como se observa en tablas 1 y 2.

⁸ Eva Bellin, "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective," *Comparative Politics* 36 (enero 2004): 142.

⁹ Eva Bellin, "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective," *Comparative Politics* 36 (enero 2004): 144.

¹⁰ Eva Bellin, "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective," *Comparative Politics* 36 (enero 2004): 145-146.

¹¹ Eva Bellin, "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective," *Comparative Politics* 36 (enero 2004): 146.

¹² Eva Bellin, "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective," *Comparative Politics* 36 (enero 2004): 150.

Tabla 1.

CARACTERÍSTICAS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y CÓMO CONTRIBUYEN A LA RESISTENCIA O ACEPTACIÓN DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES		
	BAJO NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN	DÉBIL VÍNCULO SOCIAL
Resistencia a los movimientos sociales.	-Base en lazos tribales o familiares. -Con ideología. -Politizado. -Corrupción y nepotismo.	-Base en tribus muy específicas -Cuentan con mercenarios extranjeros
	ALTO NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN	FUERTE VÍNCULO SOCIAL
Aceptación de los movimientos sociales.	-Basado en principios meritocráticos. -Apolítico. -Ausencia de Corrupción y Nepotismo. -Compromiso con el interés nacional.	-Ejército compuesto de varias clases sociales, ideologías y tribus.

Fuente: Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance. Derek Lutterbeck. 2011

Una fuerza militar altamente institucionalizada reposa sobre una estructura meritocrática y es apolítica; es decir, su fuente de identidad no es la ideología del gobierno en turno y está libre de corrupción y nepotismo. A su vez, su compromiso es con el interés nacional y no con intereses particulares.¹³ En contraste, una fuerza militar paternalista tiene vínculos muy fuertes con el régimen, ya sea de índole tribal, familiar o ideológica y por tanto, a diferencia de la institucionalizada, está politizada, tiene altos niveles de corrupción y es nepotista. En cuanto al segundo elemento, se considera que un ejército tiene vínculos fuertes con la población cuando el éste está integrado por elementos provenientes de varias clases sociales, tribus e ideologías.¹⁴ Por el contrario, el vínculo se considera débil cuando el ejército es liderado por tribus específicas o está integrado por elementos extranjeros. Como lo muestra la tabla 2, se considera que un ejército tendrá más aceptación a los movimientos sociales anti régimen mientras más institucionalizado esté y más fuerte sea el vínculo que tenga con la población. Por el otro lado, si el nivel de institucionalización es bajo y el vínculo con la población es débil, la fuerza militar tenderá a oponerse o inclusive suprimir los movimientos sociales.¹⁵

¹³ Derek Lutterbeck, Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance (Genebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 18.

¹⁴ Derek Lutterbeck, Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance (Genebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 17.

¹⁵ Derek Lutterbeck, Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance (Genebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 19.

Asimismo, como se observa en la tabla 2, el nivel de institucionalización también tiene un impacto en la apertura o resistencia de las fuerzas armadas a los movimientos sociales. Si el nivel de institucionalización es muy bajo y las fuerzas armadas están fragmentadas, es menos probable que se mantengan unidos al afrontar movimientos sociales; haciendo que el ejército se divida entre aquellos que apoyen al régimen y aquellos que apoyen las demandas del movimiento, lo que podrá desembocar en una guerra civil.¹⁶

Tabla 2.

TABLA 2. NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN Y RESPUESTA A LOS MOVIMIENTOS SOCIALES.

Nivel de Institucionalización	Alto	Bajo	Muy bajo (fuerzas fragmentadas)
Respuesta a los movimientos sociales.	Apoyo	Resistencia	Fragmentación

Fuente: Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance. Derek Lutterbeck. 2011

LAS FUERZAS ARMADAS EN LA “PRIMAVERA ÁRABE”

Es interesante aplicar esta literatura a los casos de los seis países analizados, Túnez, Siria, Libia, Yemen, Bahrein y Egipto, para ver así de qué manera el ejército explica los diferentes resultados observados. La Tabla 3 muestra las características del ejército de cada país, el gasto militar en porcentaje del PIB, y si el derrocamiento al dictador ocurrió.

Se observa que en Túnez y en Egipto las fuerzas armadas tuvieron una actitud de relativa apertura y apoyo a los movimientos sociales. En ambos países esto se puede explicar por el alto nivel de institucionalización de las fuerzas armadas y el vínculo entre éstas y la sociedad. En Túnez, la actitud del ejército hacia el movimiento de oposición y hacia el régimen se explica por el tipo de relaciones político-militar que tiene. En palabras de Kamrava, Túnez está catalogado como una relación autocrática política-militar. Sin embargo, dentro de esta clasificación el caso de Túnez se considera muy particular. Desde su independencia sus primeros líderes no tenían carrera militar y por tanto el ejército no funcionaba como su base de poder. Esta característica hizo que no

¹⁶ Derek Lutterbeck, Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance (Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 19.

se le diera un rol político al ejército. Por ejemplo, el primer presidente de Túnez después de la independencia, Habib Bourguiba, separó al ejército de la política basándose en el modelo republicano francés.¹⁷ Ben Ali, por su parte, también limitó el poder político del ejército y continuó con la despolitización de las fuerzas armadas que su antecesor había comenzado. Esta despolitización se logró prohibiendo a los miembros de las fuerzas armadas ocupar cargos públicos, aumentando su profesionalización y técnica y reduciendo su tamaño en comparación con el departamento de policía.¹⁸ Por lo tanto, lo que había en Túnez era un ejército pequeño, profesional, técnico y despolitizado, totalmente deslindado del régimen y cuya base para la promoción era meritocrática. De acuerdo a estas características se debía esperar, según la teoría, que el ejército tunecino mostrara cierta apertura al movimiento social o bien que los apoyara.

Tabla 3.

CARACTERÍSTICAS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y RESPUESTA A MOVIMIENTOS SOCIALES EN TÚNEZ, EGIPTO, LIBIA, YEMEN, BAHRÉIN Y SIRIA						
	TÚNEZ	EGIPTO	LIBIA	YEMEN	BAHRÉIN	SIRIA
Relación político-militar	Autocrática político-militar	Autocrática político-militar	Régimen militar dual	Autocrática político-militar	Tribal. Dependiente de la Monarquía	Autocrática político-militar
Institucionalización de las fuerzas armadas	Alta	Media	Muy Baja: Fragmentadas	Muy baja: Fragmentadas	Baja	Baja
Relación sociedad-ejército	Fuerte	Fuerte	Débil/Fuerte	Débil/Fuerte	Débil	Débil/Fuerte
Respuesta ante los movimientos sociales	Apoyo	Relativo Apoyo	División entre bandos	División entre bandos	Resistencia	Resistencia
Gasto en ejército (% del PIB)	1.5%	2.1%	1.2%	3.9%	3.7%	4%
¿Derrocamiento del dictador?	Si	Si	Si	Si	No	No

Fuente: Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance. Derek Lutterbeck. 2011

Observando lo ocurrido en Túnez se ve que, en efecto, el ejército apoyó el movimiento y no tuvo actitudes opresivas. En enero de 2011 a la armada se le

¹⁷ Lewis B. Ware, "The Role of the Tunisian Military in the Post-Bourguiba Era," *Middle East Journal* 39 (Enero 1985): 37.

¹⁸ Lewis B. Ware, "The Role of the Tunisian Military in the Post-Bourguiba Era," *Middle East Journal* 39 (Enero 1985): 40.

solicitó defender al régimen; sin embargo, los soldados fraternizaron rápidamente con el movimiento y se identificaron con sus demandas.¹⁹ Al contrario de la policía, el ejército no tuvo incidentes de violencia con los integrantes del movimiento e inclusive su jefe, el General Rachid Ammar, amenazó a las fuerzas policíacas apuntando que el ejército tomaría acción si continuaban disparando contra la gente. Después de la huida del presidente, en enero de 2011, el ejército siguió combatiendo del lado del pueblo en contra de la guardia presidencial que seguía siendo leal a su líder.²⁰ Ante el vacío del poder se especulaba que el General Ammar planeaba un golpe militar al gobierno de transición tras la victoria de los islamistas, sin embargo, dichas especulaciones fueron negadas por el mismo general, declarando que las acciones del ejército tunecino “siempre fueron y seguirían llevándose a cabo dentro del marco constitucional y velarían por salvaguardar y garantizar la revolución”.²¹

Contrario a Túnez, en Egipto la actitud del ejército fue más ambivalente con respecto a si apoyar al movimiento o no. Esto puede ser explicado por su grado menor de institucionalización y fuerte vínculo con el régimen en comparación con el ejército tunecino. Como su par en Túnez, el ejército egipcio puede ser caracterizado como una institución profesional y meritocrática pero más corrupta y con muestras de nepotismo, además de que es una de las instituciones más respetadas en Egipto debido a que es percibido como la única institución que verdaderamente está comprometida con la protección del interés nacional, lo cual hace que el vínculo con la sociedad sea más fuerte que en Túnez.²²

Otra diferencia es que en Egipto el ejército sí tiene vínculos fuertes con el régimen y esto se ve reflejado en que todos los presidentes egipcios desde la independencia tuvieron una carrera militar. A pesar de este vínculo, desde los años sesenta el presidente Anwar Sadat (y también Hosni Mubarak) intentó limitar su poder político y reorientar sus tareas a meramente defensivas, esto se llevó a cabo de la misma manera que lo hicieron en Túnez: reduciendo la presencia del ejército en cargos gubernamentales y aumentando su entrenamiento para volverlos más profesionales. Este hecho, aunado a la intención de Mubarak de poner a su hijo como su sucesor, distanció al ejército de su régimen,

¹⁹ Ridha Grira, “Journée du 14 janvier,” *Tunivisions*, 9 de marzo de 2011.

²⁰ Ian Black, “Bahrain security forces accused of deliberately recruiting foreign nationals,” *The Guardian*, 17 de febrero de 2011, sección Mundo.

²¹ David D. Kirkpatrick, “Chief of Tunisian Army Pledges His Support for ‘the Revolution’,” *New York Times*, 24 de enero de 2011, sección Mundo.

²² Tewfik Aclimandos, “Egyptian army: Defining a new political and societal pact,” *Al Jazeera Centre for Studies* (Febrero 2011): 1-5.

principalmente por que los altos mandos del ejército resintieron que el puesto presidencial se volviera hereditario y fuera ocupado por alguien sin antecedentes militares. No obstante, el ejército siguió gozando de privilegios económicos, teniendo un rol muy activo dentro de la economía del país y recibiendo una gran suma de dinero por parte de US Military AID, lo cual hacía que la actitud del ejército hacia el régimen fuera ambivalente porque, por un lado, perdieron preponderancia política pero, por otro, continuaron teniendo una serie de ventajas económicas.²³

Dichas características del ejército egipcio hicieron que fuera menos firme a la hora de mostrar su apoyo a los movimientos sociales y mostrara más interés en apoyar al régimen. Esta actitud ambivalente se vio reflejada cuando durante los múltiples ataques que llevó a cabo la guardia presidencial en la plaza Tahrir en El Cairo contra los campamentos de la población que estaban protestando, el ejército egipcio no intervino defendiendo a la gente, lo que hizo, a diferencia del ejército tunecino que sí los defendía, fue pedirles que se retiraran a sus casas para evitar más incidentes.²⁴

Dado que el ejército egipcio no estaba ni de un bando ni del otro se puede entender con facilidad por qué convocaron a la formación del Concejo Supremo de las Fuerzas Armadas (CSFA) cuyo objetivo era evaluar la situación del país para poder determinar los procedimientos y las medidas que debían tomarse para proteger el interés del pueblo egipcio.²⁵ En este Concejo y sus reuniones no fueron tomados en cuenta ni el presidente ni el vicepresidente y por tal razón fue considerado como el primer paso para un golpe militar a Hosni Mubarak. La conformación del CSFA comenzó un claro distanciamiento entre el régimen y el Ejército y fueron los altos mandos quienes recomendaron a Mubarak renunciar al cargo puesto que ya no contaba con su apoyo.²⁶ En febrero de 2011, un día después del derrocamiento de Mubarak, el CSFA tomó el poder y liderazgo del país de forma temporal y declaró que iba a trabajar por transferir ese poder eventualmente a una autoridad civil elegida democráticamente.²⁷ Sin embargo, las protestas civiles no cesaron y la represión cometida

23 Derek Lutterbeck, *Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance* (Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 27.

24 Derek Lutterbeck, *Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance* (Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 27.

25 McClathy Newspapers, "Text of Communique No. 4 from Egypt's Supreme Council of the Armed Forces," McClathy Newspapers. Disponible en: <http://www.mcclatchydc.com/news/nation-world/world/article24611779.html#storylink=cpy>

26 Derek Lutterbeck, *Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance* (Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 30.

27 Derek Lutterbeck, *Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance* (Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 31.

hacia ellos era aún mayor que durante el régimen de Mubarak; pues no se toleraba la crítica al ejército y se encarcelaba o mataba a quien lo hiciera. La opinión pública de los egipcios se dividió entre aquellos que seguían viendo al ejército como un héroe que había contribuido a sacar a Mubarak del poder y aquellos que querían que el CSFA renunciara.²⁸

Aunque el ejército aparentemente apoyó a los movimientos sociales en contra del régimen y, como en Túnez, tuvo un rol importante en la caída del dictador, sí se mostró más renuente a apoyar las protestas abiertamente. Esta diferencia con Túnez se puede explicar por el grado menor de institucionalización que tienen las fuerzas armadas egipcias y el hecho de que su identidad estaba más vinculada al régimen. A pesar de que el ejército egipcio presenta elementos de institucionalización como el nivel de profesionalismo, promoción meritocrática y su compromiso con el interés nacional, no hay que negar que también presenta elementos paternalistas evidenciados en los líderes egipcios que provienen del ejército y el estatus privilegiado que tiene esta institución en la economía. Dados estos rasgos, era de esperarse que la actitud del ejército fuera ambivalente frente a las protestas y que haya tomado el control en lugar de dar paso a una transición democrática que fue finalmente lo que ocurrió.

Por otro lado, regresando a la tabla 3, se observa que los ejércitos de Libia y Yemen comparten rasgos similares. En ambos países el ejército estaba dividido en unidades de élite y elementos regulares y los movimientos terminaron en una guerra civil. Siguiendo la misma teoría, estas reacciones se pueden explicar por la combinación de un nivel bajo de institucionalización, un alto grado de fragmentación de las fuerzas armadas, y la existencia de un vínculo con la sociedad al menos de una parte del ejército.

El bajo nivel de institucionalización y el alto nivel de paternalismo en Libia representa el caso extremo de estos seis países analizados. En Libia las fuerzas armadas estaban bajo el control del líder Muammar Gadafi y de su familia, teniendo un vínculo tribal hacia el régimen. Según la teoría de Kamarava, las relaciones político-militares en Libia durante el gobierno de Gadafi pueden ser categorizados como duales puesto que además de tener la obligación de defender al país en caso de amenazas externas, también tenía la labor de proteger el régimen y su base ideológica. Dado que el gobierno ocupaba al ejército para estas dos labores, éste optó por dividirlo en dos partes. Por un lado la armada de élite, compuesta por comités revolucionarios y guardias revolucionarios,²⁹

²⁸ Derek Lutterbeck, *Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance* (Genebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011), 31.

²⁹ La brigada Khamis es un claro ejemplo de esta armada de élite. Era dirigida por el hijo de Ghadaffi

comandada principalmente por familiares del mandatario y preocupados por defender su permanencia en el poder; y por el otro la armada regular preocupada de la defensa del país. Dicha armada regular era auxiliada por una "milicia popular" que Gadafi creó. Ésta estaba compuesta por ciudadanos libios de diferentes edades y provenientes de clases sociales bajas. A su vez, contaba con 45 mil hombres y su poder en armamento y entrenamiento era simbólico.³⁰ Gadafi, además, contaba con una flota de mercenarios extranjeros provenientes de Níger, Chad y Sudán para complementar sus operaciones militares en África.³¹

Por lo anterior, las fuerzas armadas en Libia pueden ser descritas como altamente paternalistas y fragmentadas, aunque levemente ligadas al régimen. Las fuerzas de élite tenían su base de poder y existencia en el mandatario y su familia, la milicia popular mantenía el vínculo con la sociedad el cual a su vez era débil gracias a la presencia de mercenarios extranjeros. Esta peculiar división del ejército libio tuvo clara influencia en el resultado de sus levantamientos populares y de su eventual conversión en una guerra civil. Por un lado, las fuerzas de élite, sobre todo la Brigada Khamis, combatía por suprimir los movimientos de protesta. Por el otro, la milicia popular se unió a los manifestantes; teniendo así una guerra civil con un ejército dividido entre los dos bandos, enfrentándose en violentas batallas que costaron muchas vidas de ciudadanos libios.

Se observa entonces que el nivel de fragmentación del ejército, los lazos familiares de una parte de éste, y su ambivalente vínculo con la sociedad civil dio como resultado una guerra civil entre fuerzas pro y anti Gadafi que logró derrocar a su dictador pero a un alto costo en vidas³² comparado con los casos tunecino y egipcio.

Yemen también resultó en una guerra civil aunque no de la misma intensidad que en Libia. Según la teoría de Karamva, Yemen puede ser clasificado

Khamis, contaba con 10 mil hombres y estaba bien equipada con cuetes, tanques, helicópteros de la más alta tecnología y contaban con un entrenamiento de primer nivel. "Son's Unit May Be One of Qaddafi's Last Lines of Defense", Reuter, Febrero 24, 2011. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/2011/02/25/us-libya-commandos-idUSTRE71N8GT20110225> (Consultado el día 15 de agosto de 2015)

30 Franceso Finucci, "Lybia: Militar Actors and Militias," Global Security. Disponible en: http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/libyan-militias_finucci.pdf

31 Franceso Finucci, "Lybia: Militar Actors and Militias," Global Security. Disponible en: http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/libyan-militias_finucci.pdf

32 No se sabe la cifra exacta pero se cree que hubo un total de entre 30 y 50 mil muertos durante la guerra civil en Libia. Laub, K. "Libyan estimate: At least 30,000 died in the war". The Guardian, 2012. Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/feedarticle/9835879>. (Consultado el día 15 de agosto de 2015).

como un régimen autocrático político-militar. Se caracteriza al ejército yemení como altamente paternalista con un vínculo muy fuerte con el régimen. Primero porque Ali Abdullah Saleh es un oficial militar y por tanto el ejército es uno de los pilares de su régimen. Segundo porque dentro de las fuerzas yemení algunas posiciones clave son ocupadas por miembros de la tribu a la que pertenece Saleh, mientras que las posiciones de mayor rango y poder son ocupadas por miembros de su familia.³³ También se le caracteriza como carente de institucionalización. Yemen, según el Transparency International's Corruption Index, es considerado como uno de los países más corruptos del mundo, por lo que no es difícil imaginar que todas sus instituciones, incluido su ejército, estén llenas de corrupción y nepotismo.

Estas características mencionadas ayudan a entender por qué parte del ejército de Yemen se opuso a los movimientos sociales. Sin embargo, a pesar del evidente vínculo paternalista entre el régimen y el ejército, también es cierto que hubo una fragmentación de las fuerzas armadas al enfrentarse a los movimientos sociales, similar al caso libio. Poco a poco líderes religiosos y tribales se unieron a las protestas. Entre las tribus más relevantes que se unieron destaca el caso de la federación de tribus Hashid, una de las más importantes federaciones de tribus del norte del país dentro de la cual se encuentra la tribu de Saleh. Además, otros comandantes de las fuerzas yemení desertaron en favor de la oposición. El General Ali Mohsen Al-Ahmar es prueba de ello: en marzo de 2011 anunció que se uniría a la revolución y destinó los hombres y armamentos a su disposición para defender las protestas de los ataques de las fuerzas que apoyaban al gobierno.³⁴

El resultado fue el derrocamiento del dictador, la pérdida de muchas vidas y una guerra civil que se mantiene hasta la fecha. Las similitudes con el caso libio se explican por las características de sus ejércitos, es decir, altamente paternalistas, desinstitucionalizados, fragmentados y por tanto divididos entre el régimen y su oposición.

Finalmente, los casos de Bahréin y Siria también presentan similitudes en las características de sus fuerzas armadas. Bahréin, según Kamrava, puede ser clasificado como un régimen tribal dependiente de la monarquía. Su sistema

³³ La Guardia Republicana, la fuerza de élite yemení, es comandada por el hijo de Saleh. Sus sobrinos controlan las fuerzas de seguridad encargadas de proteger la capital y al régimen. Las fuerzas aéreas son controladas por el medio hermano de Saleh, entre otras posiciones de poder que también son ocupadas por familiares del presidente. Ver "Yemen: Nepotism", Disponible en : <http://www.global-security.org/military/world/yemen/nepotism.htm> (Consultado el 16 de agosto de 2015).

³⁴ Amy Holmes, "The Military Intervention That The World Forgot," Al Jazeera, 29 de marzo de 2014, sección Opinión.

de seguridad está dominado por la familia del *Khalifa* y todas las posiciones más importantes en las fuerzas armadas son ocupadas por la familia del monarca.³⁵ Además, tiene otros dos rasgos distintivos que no solo hacen del ejército de Bahreín un ejército paternalista sino también desvinculado de la sociedad. Primero, es un ejército que excluye a la población mayoritaria *shíi* que vive en Bahreín: estas personas no pueden servir en las fuerzas armadas por el temor a Irán, quien ha reclamado Bahreín como provincia desde 1957.³⁶ El segundo rasgo distintivo de este ejército es que está formado en su mayoría por extranjeros; de acuerdo con el Centro de Derechos Humanos de Bahreín, tres cuartas partes de los miembros de la Agencia de Seguridad Nacional son extranjeros (*sunnis*) y en las fuerzas especiales el noventa por ciento de los miembros no son ciudadanos de Bahreín; provienen de Siria, Jordania y Yemen, que reclutan con el objetivo de contrarrestar en términos demográficos la mayoría *shíi* en la población.³⁷ Dados estos dos factores identificados: paternalismo y débil vínculo con la sociedad, se podía esperar que el ejército no apoyara los movimientos sociales y en cambio sirviera al régimen. La evidencia muestra que así fue.

El ejército sirio por su lado, se caracterizó primero por estar dominado por la familia y etnia de Basher Al-Assad (*alauita*) desde 1955. Las unidades de élite están reservadas para alauitas y comandadas por familiares de Assad.³⁸ Segundo, por tener altos niveles de corrupción y nepotismo. Por ejemplo, la base de promoción en la milicia es la lealtad hacia el líder y se asegura esta lealtad mediante recompensas económicas a los generales por los servicios prestados al régimen.³⁹ Tercero, tiene el objetivo de asegurar la preponderancia alauita en la política, lo cual le hace tener un vínculo fuerte con el régimen ya que forma su principal base de poder. Además, el hecho de que proteja a una minoría hace que también tenga una relación débil con el resto de la sociedad⁴⁰.

35 Ellen Larpson, coord., *Security Sector Reform In The Gulf* (Washington: The Henry L. Stimson Center Editions, 2006), 26

36 Ellen Larpson, coord., *Security Sector Reform In The Gulf* (Washington: The Henry L. Stimson Center Editions, 2006), 24

37 Ian Black, "Bahrain security forces accused of deliberately recruiting foreign nationals," *The Guardian*, 17 de febrero de 2011, sección Mundo.

38 Eyal Zisser, "The Syrian Army on the Domestic and the External Fronts," en *Armed Forces in the Middle East: Politics and Strategy*, coords. Barry Rubin y Thomas A. Keaney (Londres: Frank Cass, 2002), 113

39 Eyal Zisser, "The Syrian Army on the Domestic and the External Fronts," en *Armed Forces in the Middle East: Politics and Strategy*, coords. Barry Rubin y Thomas A. Keaney (Londres: Frank Cass, 2002), 114

40 Eyal Zisser, "The Syrian Army on the Domestic and the External Fronts," en *Armed Forces in the Middle East: Politics and Strategy*, coords. Barry Rubin y Thomas A. Keaney (Londres: Frank Cass, 2002), 115

Con estas características se puede entender por qué en un inicio parte del ejército sirio no apoyó los movimientos populares y por qué terminó en tan violenta guerra. Similar a Bahrein, la reacción de no-apoyo y supresión a las protestas se puede explicar por un alto grado de paternalismo, un bajo nivel de institucionalización y un débil vínculo con la sociedad civil.

CONCLUSIÓN

De este análisis se desprende que, sin duda, el ejército tuvo y tiene un rol importante en el desenvolvimiento de los movimientos sociales en la región. De acuerdo con sus características y el papel activo o inactivo en la política del país el ejército mostró tener tres actitudes frente a los movimientos sociales: apoyo, neutralidad y supresión. De este resultado se debe observar que el caso de Túnez fue el único en el que el ejército se mantuvo neutral a los movimientos y también, es el único país donde se observa la instauración de un régimen democrático estable o relativamente más estable que cualquiera de los otros países. Es decir, Túnez es un caso en el que, después de los levantamientos populares y de sus primeras elecciones, tuvo éxito en lograr los mayores retos de una transición: la redacción de una nueva constitución, la instauración de un nuevo régimen por la vía institucional y la aceptación de todas sus facciones de las reglas democráticas como medio para tener acceso al poder. Esto nos lleva a afirmar que un ejército apolítico, desvinculado del régimen, desvinculado de cualquier tipo de nacionalismo étnico, religioso, ideológico o sectario se mantiene unido por un lado, y neutral ante el conflicto por el otro, lo cual disminuye el grado de violencia del movimiento.

Resaltando la particularidad del ejército tunecino se debe notar que a diferencia de Egipto y Yemen, los gobernantes no provenían de esta institución y por tanto el ejército de este país no estaba politizado ni vinculado al régimen de tal manera que tuviera razón para defenderlo de los movimientos populares contra este último. En contraste con Bahrein, Siria y Libia, el ejército de Túnez no defendía una etnia, una familia, una tribu o una ideología en el poder y no cuenta con extranjeros entre sus tropas. Como muestra la literatura revisada, el ejército de Túnez puede ser considerado como uno que auténticamente defiende el interés nacional del país, y prueba de ello es que, ante el vacío de poder cuando derrocaron a Ben Ali, el ejército no lo tomó ni derrocó al gobierno de transición dejando que los procedimientos se llevaran a cabo de acuerdo a lo marcado por la constitución. Tampoco es un ejército fragmentado como el de Libia o Yemen lo cual hizo que al momento de enfrentarse ante el movimiento social se mantuviera unido sin dividirse entre la población a favor y en

contra del régimen evitando así una guerra civil. Sin duda este análisis nos aporta una lección valiosa para entender la agresividad de algunos movimientos sociales y abre una nueva interrogante respecto a la influencia del ejército en la supervivencia de regímenes y la democratización.

BIBLIOGRAFÍA

- Aclimandos, Tewfik. 2011. Egyptian army: Defining a new political and societal pact. Al Jazeera Centre for Studies. (Febrero 2011): 1-5. Disponible en: www.aljazeera.net/mritems/streams/2011/2/24/1_1044099_1_51.pdf
- Black, Ian. 2011. Bahrain security forces accused of deliberately recruiting foreign nationals. The Guardian, 17 de febrero, sección Mundo. Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2011/feb/17/bahrain-security-forces-sunni-foreign>
- Bellin, Eva. 2004. The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective. *Comparative Politics* 36 (Enero): 139-157.
- Chrisafis, Angélique. 2011. Confusion, fear and horror in Tunisia as old regime's militia carries on the fight. The Guardian, 16 de enero, sección Mundo. Disponible en: <http://www.theguardian.com/world/2011/jan/16/tunisia-gun-battle-army-tunis>.
- Finucci, Francesco. 2011 "Lybia: Militar Actors and Militias". Global Security. Disponible en: http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/libyan-militias_finucci.pdf
- Grira, Ridha. 2011. Journée du 14 janvier. Tunivisions, 9 de marzo.
- Holmes, Amy. 2014. The Military Intervention That The World Forgot. Al Jazeera, 29 de marzo, sección Opinión. Disponible en: <http://america.aljazeera.com/opinions/2014/3/bahrain-uprisinginterventionsaudiarabiaemirates.html>. Consultado el día 18 de Diciembre de 2015.
- Kamrava, Mehran 2000. Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East. *Political Science Quarterly* 115 (No.1): 67-92.
- Kirkpatrick, David D. 2011. Chief of Tunisian Army Pledges His Support for 'the Revolution'. New York Times, 24 de enero, sección Mundo. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2011/01/25/world/africa/25tunis.html>
- Laipson, Ellen, coord. 2006. Security Sector Reform In The Gulf. Washington: The Henry L. Stimson Center Editions.
- Lewis B. Ware, "The Role of the Tunisian Military in the Post-Bourgiba Era," *Middle East Journal* 39 (Enero 1985): 27-47.
- Lutterbeck, D. Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces . 2011
- McClathy Newspapers. Text of Communique No. 4 from Egypt's Supreme Council of the Armed Forces. McClathy Newspapers. Disponible en: <http://www.mcclathydc.com/news/nation-world/world/article24611779.html#storylink=cpy>
- Zisser, Eyal. 2012 The Syrian Army on the Domestic and the External Fronts. En *Armed Forces in the Middle East: Politics and Strategy*, coords. Barry Rubin y Thomas A. Keaney, 113:120. Londres: Frank Cass.



**INVESTI-
GACIÓN**

LA GACETA DE
CIENCIA POLÍTICA

**SOBRE LA ECONOMÍA
POLÍTICA DE
LOS REGIMENES
AUTORITARIOS
CONSECUENCIAS
DISTRIBUTIVAS DE
LOS RESULTADOS
ELECTORALES
LEGISLATIVOS
EN REGÍMENES
AUTOCRÁTICOS**

ROSALINA ARTEAGA BARRÓN

Pensar en regímenes autoritarios —sin importar el tipo de arreglos institucionales que suscriban— deriva directamente en un análisis clásico de las relaciones de poder y de los espacios situados para la resolución de conflictos. En este caso, no se trata de la acepción filosófica del término clásico, sino únicamente del análisis a partir del cual las relaciones de poder autoritarias son (invariablemente) unilaterales, verticales y en el que los espacios situados para resolver conflictos—es decir, para la negociación—no tienen incidencia alguna en la forma en la que se gobierna.¹ El análisis anterior imposibilita una comprensión real de las relaciones de fuerzas que subyacen a este tipo de regímenes, así como de los mecanismos políticos que permiten su continuidad.

El estudio de cualquier tipo de régimen implica el análisis de los arreglos institucionales a través de los cuales se determinan la forma en la que se gobierna un país, las intenciones políticas de los actores centrales, el tipo de relaciones de coerción o de participación que se establecen, así como la distribución de bienes públicos y privados que se lleva a cabo.

De manera particular, el análisis del ejercicio electoral—entendido como uno tipo de arreglo institucional que permite determinada negociación—se ha suscrito comúnmente en el marco de los sistemas políticos democrático-pluralistas en los que, por definición, se permite la competencia libre de partidos políticos de oposición, se asume la incertidumbre del ejercicio electoral, se acepta el resultado de la contienda y, sobre todo, siempre se puede volver a competir electoralmente.

Lo anterior corre el riesgo de dejar de lado el análisis de las elecciones que se llevan a cabo en otro tipo de regímenes. Incluso, corre el riesgo de forzar un efecto democratizador donde, no necesariamente, es deseable. Ésta es una primera consideración que debemos tomar en cuenta si queremos analizar este arreglo institucional. Guy Hemert ya señalaba que “los escrutinios que no se ajustan al esquema competitivo [...] implican una significación que les es propia, y no se reducen a simples avatares desviados de un modelo electoral único”.²

¹ En su introducción, Jennifer Gandhi y Adam Przeworski (2006) ejemplifican el debate en torno a la relevancia de las instituciones en regímenes autocráticos. Por un lado, citan a Friedrich y Brzezinski (1961: 18) en la presentación de su seminario sobre el totalitarismo: “El lector debe preguntarse por qué no discutimos la ‘estructura gubernamental’ o quizá ‘la constitución’ de [los] sistemas totalitarios. La razón es que esas estructuras son de muy poca importancia...” Por otro lado, mencionan la omisión de términos como “institución”, “legislatura”, o “ley” en el índice de *Brooker* sobre el tratamiento integral de los regímenes no democráticos. Los autores argumentan, en cambio, la importancia que tienen las instituciones autoritarias en cualquier estrategia de cooptación o de cooperación que involucre compromisos de política. La traducción de la cita es mía.

² Guy Hermet, Alain Rouquie & J.J. Linz, ¿Para qué sirven las elecciones? (México: Fondo de Cultura Económica, 1982). Por “modelo electoral único”, el autor se refiere a aquellas elecciones ‘libres y competitivas’ que son aceptadas como el símbolo de la democracia pluralista.

Entender la "significación propia" del ejercicio electoral—y de sus resultados—en regímenes autocráticos implica entender las relaciones de fuerzas políticas y los *micro-fundamentos* que están detrás de dicho arreglo institucional que nada, o muy poco, tiene que ver con lo que subyace al ejercicio electoral democrático. Y es que el enfoque democratizador de las elecciones, bajo este tipo de regímenes, también ha privado al estudio de este tipo de elecciones de la formulación de preguntas importantes acerca de las dinámicas a nivel micro de las elecciones, de las formas en las que éstas varían sistemáticamente unas con otras,³ y sobre todo del impacto que pueda tener el resultado electoral en la balanza de poder de determinado régimen autoritario.

Con base en lo anterior, este trabajo tiene como objetivo principal responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿importa (en regímenes autocráticos) el resultado electoral legislativo para la distribución *ex post* del gasto gubernamental? La principal hipótesis que sostengo es que el resultado electoral, por un lado, revela información sobre la fuerza y el poder que tiene la oposición y, por el otro, que ante una oposición fuerte es menos costoso para el régimen autoritario realizar concesiones en política pública.

Responder a esta pregunta requiere comprender los tipos de gasto que puede ejercer el líder autoritario y los objetivos de cada cual y entender la importancia de la competencia de los partidos políticos de oposición y el papel que ejercen en la balanza de poder. El hilo conductor que guía el análisis de ambas comprensiones es el tipo de información que se revela a través del resultado electoral. En ese sentido, la presente investigación no niega el uso del fraude y de la manipulación durante el ejercicio electoral. Sin embargo, diversos estudios han mostrado que "[...] las elecciones proveen una oportunidad de expresión pública, inclusive si esta es limitada⁴ e incluso que la formación de súper-mayorías vía la manipulación electoral revela información sobre el poder del régimen autoritario.

RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

El análisis que se ha hecho sobre el impacto que tiene el resultado electoral en la distribución de los recursos con los que cuenta el régimen autoritario —y, por lo tanto, en la balanza del poder— presenta un vacío teórico y empírico en

³ Jennifer Gandhi & Adam Przeworski, *Holding onto power by any means? The origins of competitive elections* (Ms. Emory University, 2009).

⁴ Lisa Blaydes, *Elections and Distributive Politics in Mubarak's Egypt* (Nueva York: Cambridge University Press, 2011), 11.

dos direcciones. Por un lado, se ha analizado el impacto que tiene el resultado electoral real—entendido como número de escaños obtenidos—, y el gasto gubernamental *ex post* sin tomar en cuenta la composición de la oposición; es decir, sin un análisis sobre la fuerza y el poder que tiene la oposición competitiva. Por el otro lado, se ha analizado la relación entre tipo y fuerza de oposición y gasto gubernamental sin considerar el resultado electoral real; es decir, únicamente se ha analizado la presencia de partidos de oposición—o su ausencia—en determinada legislatura.

Uno de los trabajos centrales sobre regímenes autocráticos es el realizado por Jennifer Gandhi. De manera particular, la autora analiza el uso de las legislaturas y de los partidos políticos como una estrategia para cooptar a la oposición potencial y para solicitar cooperación con el régimen, y cómo esta impacta significativamente en los compromisos de política pública y en los resultados gubernamentales bajo dictaduras. De manera más específica, establece que la oposición es fuerte cuando tiene una buena oportunidad de derrocar al dictador y cuando la pérdida que sufriría, por una derrota frente a éste, fuese pequeña. Asimismo, señala que la fuerza de la oposición depende de factores como el grado de organización que tenga la oposición, la estabilidad del régimen y del grado de represión que éste pueda ejercer.⁵

En este sentido, los argumentos que presento en relación con la forma en la que la autora analiza la fuerza de la oposición no niegan en lo absoluto la validez de la misma; simplemente, traen a cuenta la importancia del resultado electoral real que obtiene la oposición y de su incidencia en la balanza de poder. ¿Por qué tendría que impactar del mismo modo una oposición con las características que Gandhi señala y con un único escaño ocupado y una oposición similar—en los primeros términos— con un posicionamiento mayor en la legislatura? ¿Se debe suponer (acaso) que para que una oposición cumpla con las primeras características, *de facto* debe tener un número considerable de escaños? Finalmente, la autora no analiza las elecciones como tal; su estudio se concentra, únicamente, en el análisis de las legislaturas y de partidos políticos como instituciones que proveen información al régimen y que le permiten asignar, de manera más eficiente, los recursos gubernamentales.

Con base en lo anterior, parece que el estudio sobre las elecciones competitivas a nivel legislativo—y sobre los resultados electorales que arrojan—aún permite indagar sobre cómo funciona dicho arreglo institucional en los regímenes autoritarios.

⁵ Jennifer Gandhi, *Political Institutions Under Dictatorship* (Nueva York: Cambridge University Press, 2008), 86.

MARCO TEÓRICO: REGÍMENES POLÍTICOS Y ARREGLOS INSTITUCIONALES

Un régimen político no es más que la forma en la que se accede al poder y la manera en la que se permanece en él.⁶ Los regímenes políticos —*e.g.* democracias, autocracias, monarquías, juntas militares y demás formas de gobierno— son maneras diferentes de organizar la vida política, de seleccionar a los gobernantes, de procesar conflictos y de decidir e implementar políticas públicas.⁷ Se trata de regímenes cuyos distintos arreglos institucionales permiten la sobrevivencia de sus líderes el mayor tiempo posible y, al mismo tiempo, inciden en la determinación de las políticas redistributivas y en el uso discrecional de los recursos estatales por parte de sus líderes.

De manera particular, este trabajo se concentra en el estudio de los regímenes autocráticos. La característica principal a partir de la cual defino una autocracia es la forma en la que se accede al poder: una autocracia es el régimen en el cual los gobernantes acceden al poder por otros medios distintos al del ejercicio electoral competitivo; por ejemplo, vía un golpe de estado o una revolución.⁸ Definir una autocracia a través del acceso al poder permite realizar una comparación clara entre la instauración de un régimen autocrático y un régimen democrático, así como entre los arreglos institucionales y los incentivos políticos que se gestan entre ambos tipos de regímenes.

Sobre el primer aspecto, la democracia se distingue de un régimen autocrático, en tanto sistema político, en que ningún actor puede controlar los resultados electorales con certidumbre total, incluso alterando las reglas del juego *ex ante* o anulando los resultados *ex post*. El acto más tangible de esta incertidumbre son las elecciones competitivas debido a que el resultado es “una instrucción de lo que los ganadores y los perdedores deben y no deben hacer”.⁹ Por lo tanto, un régimen es considerado como autocrático cuando falla en reconocer, al menos, una de las siguientes cuatro reglas: 1) el jefe del Ejecutivo

6 La acepción que aquí se hace de régimen político corresponde a la acepción moderna-liberal. Se deja de lado el profundo análisis del significado clásico de régimen político y de *politeia*.

7 Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub & Fernando Limongi. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (Nueva York: Cambridge University Press, 2000).

8 Jennifer Gandhi & Ellen Lust-Okar, “Opposition coordination in legislative elections under authoritarianism”. Manuscrito presentado en APSA, 2008.

9 Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1991), 45.

debe ser electo; 2) la Legislatura debe ser electa; 3) deben de existir más de un partido político compitiendo en elecciones; y 4) debe existir la alternancia de líderes en el poder.¹⁰ En relación con el segundo aspecto, resulta que esta selección de instituciones políticas—*e.g.* partidos políticos, legislaturas y elecciones—es la que explica las diferencias en la distribución de bienes públicos y de bienes privados entre regímenes. Acceder al poder vía métodos irregulares y no competitivos produce distintos incentivos que acceder al poder a través de elecciones competitivas y regulares, sobre todo en relación con el tipo de políticas que lleven y en los resultados que éstas produzcan.¹¹

Por otro lado, responder a la pregunta de investigación aquí planteada implica entender la función que tienen tres arreglos institucionales centrales en la gestión política y en la sobrevivencia de los regímenes autocráticos: las legislaturas, los partidos políticos y las elecciones. A partir de una comprensión de las dinámicas que surgen entre estos arreglos, así como de la información que revelan al líder autoritario, se puede entender también la información que revela un resultado electoral de este tipo y sus posibles efectos en la economía política autoritaria.

SOBRE LEGISLATURAS

Uno de los estudios más relevantes sobre instituciones en regímenes autoritarios es el de Jennifer Gandhi. De acuerdo con la autora, “las instituciones nominalmente democráticas sirven como un canal a través del cual las rentas—*spoils*—pueden ser distribuidas y, más importante aún, como un foro en el cual los compromisos de política pública pueden ser organizados”.¹² A partir de su análisis, la autora establece una relación—casi intrínseca—entre legislaturas y partidos políticos. El mecanismo es el siguiente: cooptar a la potencial oposición puede llevarse a cabo a través de la distribución de *spoils*—rentas o recompensas monetarias directas—o por medio de concesiones en política pública. Sin embargo, ambas acciones implican mecanismos institucionales diferentes. Los *spoils* pueden ser distribuidos de manera directa por el autócrata, por lo que no requieren de medios legales para ser entregados. En cambio, las concesiones en política pública deben ser formalizadas como normas legales, por lo que su distribución requiere de un escenario institucional; de algún foro—legislatura—en el cual el acceso pueda ser controlado, los compromisos

¹⁰ Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub & Fernando Limongi. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (Nueva York: Cambridge University Press, 2000).

¹¹ Jennifer Gandhi & Ellen Lust-Okar “Opposition coordination in legislative elections under authoritarianism”. Manuscrito presentado en APSA, 2008

¹² Este mismo argumento se sostiene en Gandhi y Przeworski (2006).

puedan llevarse a cabo sin el excesivo escrutinio público, y donde los acuerdos logrados puedan ser tratados de forma legal. Así, diseñadas como instrumentos de cooptación, estas instituciones facilitan los compromisos sobre políticas públicas.¹³

SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS DE OPOSICIÓN

El análisis de los partidos políticos de oposición, en este tipo de regímenes, tiene varias consideraciones. Por un lado, se trata de la fuerza política capaz de representar una potencial amenaza de rebelión para el régimen autoritario. Se trata de la existencia de preferencias de política pública diferentes a las del líder autoritario. Ambas consideraciones son tomadas en cuenta por el líder autoritario para poder determinar el nivel de gasto que realizará en rentas y en concesiones en política pública. Es decir, la presencia de una oposición tiene efectos en la forma en la que se distribuyen los recursos económicos en un régimen autoritario. Cabe recalcar que esta distribución siempre tiene la intención de lograr una mayor permanencia del régimen.

SOBRE ELECCIONES

Es interesante que se estudien a las elecciones en regímenes autoritarios como una institución que también sirve para la permanencia en el poder del líder autoritario¹⁴ y como una institución que sirve más como un espacio para acceder a los recursos del Estado que como una competición sobre las reglas del juego¹⁵ y no se hayan analizado, con detalle, los efectos que tienen los resultados electorales en la economía política del régimen.¹⁶ Si se está compitiendo por los recursos del Estado, más que por las reglas del juego, ¿cuál es la incidencia del resultado electoral en la distribución de estos recursos? ¿Importa un escaño más ganado por la oposición? Finalmente, este trabajo—y las hipótesis

13 Jennifer Gandhi, *Political Institutions Under Dictatorship* (Nueva York: Cambridge University Press, 2008), 105. La acción que genera que se requiera, o no, de normas legales y de mecanismos institucionales es la forma en la que se lleva a cabo la distribución de los recursos: los recursos asignados a spoils pueden salir directamente del bolsillo del autócrata. Normalmente, las decisiones para asignar spoils son particularistas y se limitan a transferir bienes particulares a individuos o grupos específicos. En cambio, aunque no necesariamente, las políticas públicas son universales, por lo que los recursos para concesiones de política pública son recursos gubernamentales.

14 Ellen Lust-Okar, "Democratization by Elections? Competitive Clientelism in the Middle East", *Journal of Democracy*, vol. 20, núm. 3 (julio 2009).

15 De acuerdo con las autoras, los votantes tienden a apoyar a los candidatos que tienen relaciones cercanas con las élites gobernantes, y la mayoría de las élites que deciden participar (y ganar) elecciones son aquéllas que están cercanas al régimen. La lógica de las elecciones autoritarias crea un sistema que generalmente (salvo shocks exógenos) ayuda a mantener a los líderes en el poder.

16 Jennifer Gandhi & Adam Przeworski, *Holding onto power by any means? The origins of competitive elections* (Ms. Emory University, 2009), 10.

planteadas en él— se sustenta en el siguiente argumento: tanto para el dictador como para la potencial oposición, las legislaturas nominalmente democráticas y los partidos políticos reducen costos de transacción políticos, aunque no sin consecuencias distributivas ya que los líderes retienen el poder para alterar o cerrar estas instituciones. Las políticas en regímenes autoritarios con legislaturas y partidos deberían reflejar más un compromiso entre el autócrata y la potencial oposición que las políticas adoptadas en regímenes no institucionalizados donde los gobernantes no necesitan hacer concesiones. Además, si las instituciones tienen consecuencias políticas éstas también afectan los resultados o el desempeño de los regímenes dictatoriales ya sea directa o indirectamente a través de sus efectos sobre las políticas ¹⁷.

HIPÓTESIS Y MECANISMOS CAUSALES

HIPÓTESIS

H1. *El gasto en educación será mayor para el periodo post-electoral, cuando el resultado electoral legislativo favorezca a una oposición fuerte.*

H2. *El gasto militar será menor para el periodo post-electoral, cuando el resultado electoral legislativo favorezca a una oposición fuerte.*

H3. *El gasto en seguridad social será mayor para el periodo post-electoral, cuando el resultado electoral legislativo favorezca a una oposición fuerte.*

MECANISMOS CAUSALES

El análisis de regímenes autocráticos con instituciones nominalmente democráticas—i.e. legislaturas, elecciones y partidos políticos de oposición—conduce a un análisis de cómo este grado de institucionalización incide en la sobrevivencia del líder autocrático y de su régimen. Por medio de instituciones nominalmente democráticas, el autócrata lleva a cabo distintos procesos de negociación con los demás grupos políticos a través de los cuales se realiza determinada distribución de bienes públicos y de bienes privados.

Una de las formas más convenientes para medir el efecto que estas instituciones tienen en las políticas del régimen y en la sobrevivencia del mismo, es a través del modo en el que se distribuye el gasto gubernamental. De acuer-

¹⁷ Jennifer Gandhi, *Political Institutions Under Dictatorship* (Nueva York: Cambridge University Press, 2008), 100

do con Gandhi, desde que el gasto del gobierno central—*e.g.* gasto en educación, gasto militar y gasto en seguridad social—son acciones directas del gobierno, se puede determinar cuándo es que las instituciones afectan las políticas y la distribución del mismo bajo este tipo de regímenes. Por otro lado, resulta que el gasto es perfectamente comparable a lo largo del tiempo y entre un mismo país, así como entre países, y el cambio que esta variable pueda tener se ve reflejado en el corto plazo—uno o dos años *ex post* el tratamiento—. ¹⁸

Por otro lado, frente a una legislatura con partidos políticos de oposición compitiendo, la amenaza de una posible destitución del líder autócrata es mayor, pues las preferencias de esta oposición difieren de las del líder político. Por lo tanto, éste debe generar mecanismo de cooperación por parte de dicha oposición vía, (principalmente) la distribución de concesiones en política pública y de otro tipo de gasto. De acuerdo con Miller, un incremento en el gasto en educación y en seguridad social y bienestar constituyen (generalmente) concesiones en política pública, mientras que un incremento en el gasto militar sugiere un mayor apoyo hacia la élite gobernante.

Finalmente, en relación con el gasto militar, resulta que “el financiamiento militar fortalece al aparato represor del régimen. Incluso, cuando el aparato militar es aparentemente no-político. Los líderes autócratas confían en el apoyo de los militares dado que son la principal amenaza de golpe de estado hacia el régimen”. ¹⁹ De acuerdo con Gandhi, la importancia del gasto militar consiste en el apoyo de este sector para el monopolio de la fuerza y la permanencia en el poder por parte del líder autocrático. Asimismo, la autora encuentra que el gasto militar promedio decae, monotónicamente, a mayor grado de institucionalización. Es decir, los regímenes no institucionalizados son los que más gastan en el rubro militar; puesto que las élites gobernantes desean mayor gasto militar que la ciudadanía.

ANÁLISIS DESCRIPTIVO

DATOS Y MUESTRA

Para mostrar empíricamente las hipótesis planteadas en la secciones anteriores, se utiliza una muestra de 77 países autocráticos con elecciones competitivas a nivel legislativo durante el periodo 1975–2010, así como 205 elecciones com-

¹⁸ Michael Miller, “Elections, Information, and Policy Responsiveness in Autocratic Regimes”, *Comparative Political Studies*, núm. 48 (noviembre 2013): 14.

¹⁹ Michael Miller, “Elections, Information, and Policy Responsiveness in Autocratic Regimes”. *Comparative Political Studies*, núm. 48 (noviembre 2013): 15.

petitivas a nivel legislativo durante ese mismo periodo. Es importante señalar que la muestra a utilizar no incluye a regímenes democráticos ni a regímenes autocráticos que no permitan la competencia multipartidista; es decir, que no permitan la participación de la oposición en la contienda electoral legislativa.

Para poder aproximarnos al grado de oposición que existe en determinada elección competitiva, y con ello analizar su incidencia en la distribución del gasto gubernamental, se diseñaron tres variables de tratamiento distintas que intentan medir el grado de la oposición en una legislatura a través del número de escaños ganados y ocupados.

La primera variable (*medida_1*) mide el grado del partido de oposición mayoritario en relación con el partido de gobierno mayoritario²⁰

$$\text{medida}_1 = \frac{\text{número de escaños obtenidos por el partido de oposición mayoritario}}{\text{número de escaños obtenidos por el partido de gobierno mayoritario}}$$

La segunda variable (*medida_2*) mide el grado de todos los partidos de oposición en relación con la legislatura completa. Se calculó de la siguiente manera:

$$\text{medida}_2 = \frac{\text{número de escaños obtenidos por todos los partidos de oposición}}{\text{número total de escaños de la legislatura}}$$

Finalmente, la tercera variable (*medida_3*) mide el número efectivo de partidos de oposición en la legislatura. Se calculó de la siguiente manera:²¹

$$\text{medida}_3 = \frac{1}{\sum(P_i)^2}$$

²⁰ Existen países cuyo partido de oposición mayoritario supera, en número de escaños, al partido de gobierno mayoritario: Bosnia y Herzegovina (2007-2010) con una relación 9/8; Brasil (1975-1976) con una relación 160/105; Ecuador (2003) con una relación 24/8; El Salvador (1983) con una relación 24/19; Morocco (1998-2002) con una relación 57/50; Níger (1996) con una relación 30/23; Tajikistán (1996-2000) con una relación 60/5; y Togo (1995-1996) con una relación 36/35.

²¹ Medida creada por M. Laakso & R. Taagepera (1979). "Effective Number of Parties: A measure with application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, pp. 3-27. Es una medida que sirve para contar el número de partidos que compiten en una elección, así como su fuerza relativa.

Donde es el porcentaje de escaños que tiene cada partido de oposición en relación con el total de escaños que tienen todos los partidos de oposición en la legislatura. El número efectivo de partidos (medida_3) puede tomar el valor de 1 cuando un único partido tiene la mayoría de escaños en la legislatura, o el valor del número de partidos de oposición que compiten en la elección cuando estos obtienen un número similar de escaños.

Estas tres medidas fueron normalizadas: es decir, a cada una de ellas se le restó su media y se dividió entre su desviación estándar. Al hacer la normalización, las tres variables de tratamiento quedan balanceadas; su media y su mediana tienen el mismo origen. Además, a través de variables normalizadas, los resultados obtenidos son comparables entre sí.

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

A continuación, en los Cuadros 1 y 2 se muestran las estadísticas de las variables que conforman el análisis descriptivo y econométrico: las variables de tratamiento, las variables dependientes y las variables de control.

Cuadro 1.

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE VARIABLES CONTINUAS						
VARIABLES	MEDIANA	MEDIA	DESV. ESTÁNDAR	MÍNIMO	MÁXIMO	OBS.
VARIABLES DE TRATAMIENTO						
Grado de la Oposición (Medida I)	-.173	-2.40e08	1	-.343	13.982	1100
Grado de la Oposición (Medida II)	-.132	2.05e-08	1	-1.172	4.177	1116
Grado de la Oposición (Medida III)	-.158	8.19e-08	1	-1.169	2.501	893
VARIABLES DEPENDIENTES						
Gasto en educación como % del PIB	1	1.02	.24	.63	3.23	202
Gasto militar como porcentaje del PIB	1	3.13	5.90	.09	1.11	356
Gasto en seguridad social y bienestar como % del PIB	1	1.03	.53	.03	7.23	165
VARIABLES DE CONTROL						
Polity	-4	-2.363	5.135	-10	10	1073
Porcentaje de democracias en la región	42.857	41.974	28.251	0	100	1046
Distribución del ingreso	0	.495	.5002	0	1	829
Ingresos del petróleo	0	819.672	4611.23	0	65786.1	1046

Cuadro 2.

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE VARIABLES DE CONTROL CATEGÓRICAS		
VARIABLES DE CONTROL CATEGÓRICAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SISTEMA POLÍTICO		
Presidente de la Asamblea Electo	140	11.80
Parlamentario	238	20.07
Presidencial	808	68.13
Total	1,866	100.00
TIPO DE RÉGIMEN		
Militar Indirecto	1	0.10
Militar	27	2.82
Militar-Personal	21	2.19
Monárquico	87	9.08
Oligárquico	19	1.98
Partido Base	337	35.18
Partido Militar	15	1.57
Partido Personal	50	5.22
Partido Militar Personal	113	11.80
Personal	288	30.06
Total	958	100.00
FRAUDE ELECTORAL		
No	780	70.27
Sí	330	29.73
Total	1110	100.00
GUERRA CIVIL		
Sí	84	8.03
No	962	91.97
Total	1046	100.00

MODELO EMPÍRICO: DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS CON EFECTOS FIJOS POR PAÍS Y CLUSTERS POR PAÍS

Para estimar el efecto que una oposición fuerte tiene en el gasto gubernamental —i.e. gasto en educación, gasto militar y gasto en seguridad social— dado el resultado electoral se usará un modelo de Diferencias en Diferencias con efectos fijos por país y clusters por país. Este modelo estima el efecto que el tratamiento —i.e. contar con una oposición fuerte dado el ejercicio electoral— tiene en la variable de interés —i.e. en el gasto gubernamental—, a través de la estimación de la diferencia de medias en los periodos pre y post tratamiento, tanto para el grupo control y como para el grupo tratado.

A partir de lo anterior, la estimación del modelo general es la siguiente:

$$Y_{it} = \alpha + \beta opfuerte_i + \theta despues_t + \gamma(opfuerte_i * despues_t) + \varepsilon_{it}$$

Donde Y_{it} es el resultado que obtiene la variable de interés para el país i en el año t ; α es una constante; $opfuerte_i$ son las características comunes a todos los países que pertenecen al grupo de tratamiento, y que no cambian en el tiempo. Obtiene el valor de 1 cuando el país i pertenece al grupo de tratamiento, y 0 en otro caso. $despues_t$ es la variable que controla por todas las características no observables que son comunes después del tratamiento. Toma el valor de 1 en el periodo post-intervención (es decir, en el año post electoral) y 0 en otro caso. $opfuerte_i * despues_t$ es el término interactivo que indica el estado del grupo de tratamiento después de la intervención. Es importante mencionar que una oposición se define como fuerte cuando el número de escaños obtenidos toma un valor mayor o igual que el de su mediana; mientras que por oposición débil se debe entender cuando la composición de la oposición toma un valor menor al de su mediana.²²

Uno de los supuestos del modelo de Diferencias en Diferencias es que la tendencia de la variable dependiente para ambos grupos —control y de tratamiento— es la misma y que, en caso de no llevarse a cabo el tratamiento en el

²² Se considera la mediana, y no la media, de la variable oposición porque la distribución de la misma —para las tres medidas— está sesgada. Lo anterior sugiere que no podemos ponderar los valores de igual forma.

grupo tratado, ambos grupos tendrán la misma tendencia. Bajo este supuesto es que se puede estimar el efecto que el tratamiento tiene en la variable de interés.

A partir de la ecuación (1), el efecto en valor esperado se puede conceptualizar de la siguiente manera:

ESTIMADORES EN UN MODELO DE DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS			
	PERÍODO PRE-TRATAMIENTO	PERÍODO POST-TRATAMIENTO	DIFERENCIA
Grupo de tratamiento	$a+\beta$	$a+\beta+\emptyset+y$	$\Delta Y(\text{tratamiento})= \emptyset+y$
Grupo de control	a	$a+\emptyset$	$\Delta Y(\text{control})= \emptyset$
Diferencias			$\Delta\Delta Y=y$

Además de estimar el modelo de Diferencias en Diferencias tradicional —es decir, sólo controlando por el grupo de tratamiento en conjunto— agrego efectos fijos por país (*fixed effects*) para controlar por las variables no observables que se mantienen fijas a lo largo del tiempo. Asimismo, realizo clusters por país para analizar los errores estándar robustos. Los clusters asumen que existe correlación en todas las observaciones que forman parte de un mismo país.

RESULTADOS ECONOMETRÍCOS

Cuadro 3.

DIFERENCIA DE MEDIAS ENTRE EL GRUPO DE TRATAMIENTO Y EL GRUPO CONTROL PARA EL GASTO EN EDUCACIÓN CON EFECTOS FIJOS POR PAÍS Y ERRORES ESTÁNDAR ROBUSTOS			
VARIABLES	1. GASTO EN EDUCACIÓN (MEDIDA I)	2. GASTO EN EDUCACIÓN (MEDIDA II)	3. GASTO EN EDUCACIÓN (MEDIDA III)
oposicion1	0.052 (0.060)		
despues	0.017 (0.037)	0.045 (0.043)	-0.113* (0.064)
oposicion1*despues	-0.060 (0.080)		
sistema político	-0.038 (0.032)	-0.049 (0.054)	-0.054 (0.065)
tipo de régimen	-0.659*** (0.025)	-0.669*** (0.036)	-0.655*** (0.037)
polity	-0.026*** (0.008)	-0.025*** (0.007)	-0.027** (0.012)
fraude electoral	-0.122** (0.057)	-0.101 (0.064)	-0.084* (0.040)
porcentaje de democracias en la región	0.000 (0.001)	0.000 (0.001)	0.001 (0.001)
ingresos del petróleo	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
distribución del ingreso	0.177*** (0.041)	0.205*** (0.046)	0.224*** (0.047)
oposicion2		0.039 (0.077)	
oposicion2*despues		-0.086 (0.055)	
oposicion3			-0.007 (0.081)
oposicion3*despues			0.172*** (0.057)
Constante	5.469*** (0.253)	5.563*** (0.194)	5.423*** (0.239)
Observaciones	54	54	54
R-cuadrada	0.898	0.899	0.913
Número de países	17	17	17

Errores estándar robustos en paréntesis ** p<0.01, * p<0.05, * p<0.1

Cuadro 4.

DIFERENCIA DE MEDIAS ENTRE EL GRUPO DE TRATAMIENTO Y EL GRUPO CONTROL PARA EL GASTO MILITAR CON EFECTOS FIJOS POR PAÍS Y ERRORES ESTÁNDAR ROBUSTOS

VARIABLES	A. GASTO MILITAR (MEDIDA I)	B. GASTO MILITAR (MEDIDA I)	C. GASTO MILITAR (MEDIDA I)
oposicion1	-0.190 (0.245)		
despues	-0.155 (0.210)	-0.204 (0.241)	-0.290 (0.254)
oposicion1*despues	0.082 (0.214)		
sistema politico	-0.040** (0.016)	-0.040** (0.017)	-0.048*** (0.016)
tipo de régimen	-0.036 (0.073)	-0.038 (0.074)	-0.033* (0.050)
polity	-0.002 (0.021)	-0.010 (0.027)	-0.016 (0.029)
fraude electoral	0.054 (0.065)	0.036 (0.076)	0.015 (0.062)
porcentaje de democracias en la región	-0.002 (0.003)	-0.002 (0.003)	-0.001 (0.003)
ingresos del petróleo	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	0.000* (0.000)
distribución del ingreso	0.004 (0.133)	-0.028 (0.154)	0.025 (0.051)
guerra civil	0.031 (0.194)	0.065 (0.186)	0.036 (0.147)
oposicion2		-0.181 (0.221)	
oposicion2*despues		0.168 (0.256)	
oposicion3			-0.213 (0.186)
oposicion3*despues			0.338 (0.292)
Constante	1.585** (0.693)	1.593** (0.671)	1.545*** (0.505)
Observaciones	135	135	135
R-cuadrada	0.034	0.035	0.052
Número de países	29	29	29

Errores estándar robustos en paréntesis ** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Cuadro 5.

DIFERENCIA DE MEDIAS ENTRE EL GRUPO DE TRATAMIENTO Y EL GRUPO CONTROL PARA EL GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL CON EFECTOS FIJOS POR PAÍS Y ERRORES ESTÁNDAR ROBUSTOS			
	(7)	(8)	(9)
VARIABLES	GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL (MEDIDA I)	GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL (MEDIDA I)	GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL (MEDIDA I)
oposicion1	-0.189 (0.242)		
despues	-0.284 (0.213)	-0.296 (0.262)	-0.029 (0.098)
oposicion1*despues	0.328 (0.229)		
polity	-0.009 (0.040)	-0.005 (0.038)	0.002 (0.032)
fraude electoral	-0.218*** (0.072)	-0.232*** (0.070)	-0.096 (0.103)
porcentaje de democracias en la región	0.002 (0.010)	0.002 (0.009)	0.000 (0.008)
ingresos del petróleo	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)	-0.000 (0.000)
oposicion2		-0.118 (0.221)	
oposicion2*despues		0.257 (0.263)	
oposicion3			0.416 (0.372)
oposicion3*despues			-0.261 (0.343)
Constante	1.091** (0.418)	1.119** (0.383)	0.931 (0.538)
Observaciones	87	87	87
R-cuadrada	0.032	0.027	0.049
Número de países	15	15	15

Errores estándar robustos en paréntesis ** p<0.01, * p<0.05, * p<0.1

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Para el gasto en educación resulta interesante observar que sólo frente a una oposición fuerte medida como el número efectivo de partidos de oposición en una legislatura, el coeficiente del término *oposicion3*despues* es significativo estadísticamente y en magnitud, y tiene el signo esperado con base en la Hipótesis I que sugiere que este tipo de gasto será mayor cuando se tenga una oposición fuerte como resultado de la elección. Es decir, para el periodo post electoral (año siguiente a la elección), por cada incremento en una unidad estandarizada de oposición fuerte, el gasto en educación aumenta 17 puntos porcentuales en relación con el gasto en educación total ejercido durante el año previo—es decir, durante el año electoral (ver Modelo 3).

Los Modelos 4, 5 y 6 muestran el efecto que cada una de las medidas de grado de oposición tiene sobre el gasto militar para el año post electoral. Para las tres medidas de oposición, los coeficientes estimados del término interactivo tienen signo positivo, contrario a lo que la Hipótesis II plantea, y no son estadísticamente significativos. Sin embargo, sí lo son en magnitud. El efecto más notorio se da en el Modelo 6: frente a un incremento, en el periodo post-electoral, de una unidad estandarizada de oposición fuerte en el periodo, medida como el número efectivo de partidos de oposición, el gasto militar aumenta 33 puntos porcentuales en relación con el gasto militar total ejercido el año anterior. A pesar de que estos tres coeficientes tienen signo contrario al planteado en la Hipótesis II de la presente investigación, que señala que el gasto militar será menor para el periodo post-electoral, cuando el resultado electoral legislativo favorezca a una oposición fuerte, son resultados interesantes en términos de la distribución del gasto militar que se lleva a cabo en regímenes autocráticos con instituciones nominalmente democráticos; frente a una oposición fuerte en la Legislatura, incrementar el gasto militar quizá resulte un mecanismo más eficiente que buscar la cooperación de la competencia vía concesiones en política pública. No obstante, la interpretación de los coeficientes debe de tomarse con cautela, pues como se mencionó, no son estadísticamente significativos. La razón por la cual no son resultados estadísticamente significativos posiblemente se deba a las pocas observaciones que se tienen y a la poca variabilidad que existe en los datos.

Por su parte, los Modelos 7, 8 y 9 presentan los resultados en relación con el efecto que una oposición fuerte tiene sobre el gasto en seguridad social y bienestar durante el periodo post electoral. El set de variables interactivas para estos modelos, no resultaron significativas estadísticamente. Además, los signos

de los coeficientes estimados de las tres variables interactivas se comportan de formas contrarias.

Finalmente, los resultados electorales mencionados son una oportunidad para indagar en la forma en la que los regímenes autocráticos responden a este tipo de fuerzas opositoras; no se trata únicamente de la presencia de partidos de oposición legales compitiendo, sino de partidos de oposición que compiten, que obtienen escaños en la Legislatura y cuya fuerza electoral es superior a la del régimen. Es decir, se trata de casos—aunque son los menos—que revelan información al régimen sobre una diferencia en las preferencias de política pública entre éste y el electorado.

BIBLIOGRAFÍA

- ◎ Blaydes, Lisa *Elections and Distributive Politics in Mubarak's Egypt*. Nueva York: Cambridge University Press, 2011.;
- ◎ Gandhi, Jennifer & Adam Przeworski "Cooperation, cooptation, and rebellion under dictatorship". *Economics & Politics*, vol. 18, núm. 1 (Marzo 2006): 1-26.
- ◎ Gandhi, Jennifer & Adam Przeworski. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats". *Comparative Political Studies*, vol. 40, núm. 11 (Noviembre 2007): 1279-1301.
- ◎ Gandhi, Jennifer *Political Institutions Under Dictatorship*. Nueva York: Cambridge University Press, 2008.
- ◎ Gandhi, Jennifer & Ellen Lust-Okar "Opposition coordination in legislative elections under authoritarianism". Manuscrito presentado en APSA, 2008.
- ◎ Gandhi, Jennifer & Adam Przeworski. "Holding onto power by any means? The origins of competitive elections". Ms. Emory University, 2009.
- ◎ Gandhi, Jennifer & Ora John Reuter . "Elections Under Authoritarianism". *Annual Review of Political Science*, núm. 12 (Junio 2009):403-422.
- ◎ Hermet, Guy, Alain Rouquie & J.J. Linz *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica, 1982.
- ◎ Lust-Okar, Ellen. "Democratization by Elections? Competitive Clientelism in the Middle East". *Journal of Democracy*, vol. 20, núm. 3 (Julio 2009):122-135.
- ◎ Miller, Michael. "Elections, Information, and Policy Responsiveness in Autocratic Regimes". *Comparative Political Studies*, núm. 48 (noviembre 2013): 1526-1562.
- ◎ Przeworski, Adam *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1991.
- ◎ Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub & Fernando Limongi. *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press, 2000.
- ◎ Simpson, Alberto. *Why governments and parties manipulate elections*. Nueva York: Cambridge University Press, 2013.

**EFFECTOS EN
DESARROLLO DE
LOS REGIMENES
DE USOS Y
COSTUMBRES EN
OAXACA**

MARÍA ALICIA FILIGRANA SUÁREZ

En las últimas décadas, se ha observado cómo los movimientos rurales étnicos han asumido una creciente importancia en las democracias de la tercera ola, a pesar de una historia contemporánea de clivajes étnicos¹ poco politizados. Particularmente, en la década de los noventa, la incapacidad de los partidos políticos en América Latina para reducir la pobreza y la inequidad, de proveer a los ciudadanos de seguridad, de promover desarrollo económico y de proteger los derechos humanos tras el fin de los regímenes militares, ocasionó un fuerte deterioro en la confianza que la ciudadanía tenía en el sistema de partidos y en la democracia misma.²

Incluso, desde la década de los ochenta, el concepto de ciudadanía se alteró tras el viraje de políticas corporativistas que anteriormente habían asimilado a los indígenas como sectores organizados (imponiéndoles identidades de clase como la campesina u obrera). Además, les habían extendido derechos sociales (créditos, subsidios, educación, salud pública), mismos que se vieron disminuidos al promoverse cambios institucionales en la intermediación de intereses políticos que acompañaron las políticas neoliberales.³

Las movilizaciones étnicas han surgido como respuestas a la doble transición, la liberalización política, por un lado, y las reformas económicas de mercado, por el otro y han comenzado a refutar las fundaciones y los contornos de las instituciones democráticas liberales contemporáneas, haciendo particular énfasis en autonomía territorial, pluralismo legal, ciudadanía, representación y, principalmente, reconocimiento a la composición plurinacional y multicultural de sus países.⁴ La convergencia en la época en que se han llevado a cabo estos eventos sugiere que existe una relación entre la descomposición del sistema de partidos, el declive de las identidades de clase y el surgimiento de nuevos partidos organizados alrededor de la etnicidad como un nuevo clivaje politizado.⁵

- 1 Los clivajes étnicos no son unidimensionales en el sentido de fragmentación lingüística o racial, sino que las identidades son porosas y por tanto pueden ser maleables, ya que se construyen por medio de la interacción económica, social y política: sus cortes derivan de la multiplicidad de marcadores étnicos objetivos para su distinción (lenguaje, religión, raza, casta, tribu, territorio, etc.) así como de las divisiones al interior del mismo grupo etnopolítico (divisiones tribales, divisiones sectarias en una religión, etc.)
- 2 Frances Hagopian, "Conclusions" en *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*, editado por Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005). Donna Lee Van Cott, *Radical Democracy in the Andes*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).
- 3 Deborah J. Yashar, "Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America.", *World Politics* 52, núm.1 (1999): 76-104. Todd A. Eisenstadt, "Indigenous Attitudes and Ethnic Identity Construction in México.", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 22, núm.1 (2006): 107-130.
- 4 Deborah J. Yashar, "Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America.", *World Politics* 52, núm.1 (1999): 76-104
- 5 Donna Lee Van Cott, *From Movements to Parties. The Evolution of Ethnic Politics*, (Cambridge: Cam-

De manera paralela, se ha incrementado la tensión que existe entre las costumbres y creencias de las comunidades indígenas, y la manera de acomodarlas dentro de la doble transición hacia la democracia occidental y hacia la economía de mercado. Mientras que la doble transición les provee de herramientas que les pueden fortalecer en ciertos aspectos económicos y de desarrollo, también amenaza sus tradiciones y les puede rezagar en ciertos aspectos políticos.⁶

En años recientes, las movilizaciones étnicas han logrado canalizar demandas pacíficas, principalmente de índole agraria, por medio de la sociedad civil. Apoyadas por el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁷ las diversas identidades indígenas de América Latina lograron prominencia tanto en la opinión pública como en la agenda de política.⁸ La organización alrededor de reformas constitucionales como respuestas a demandas, que sin éxito habían hecho por años por otros medios, ayudó a estas organizaciones a consolidarse, a obtener prominencia dentro de la opinión pública, y a generar solidaridad por sus movimientos.⁹

En Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana y Venezuela, surgieron candidatos y partidos afiliados a movimientos y organizaciones indígenas que lograron tomar el control de gobiernos locales e intermedios, mientras que, en los casos de Bolivia y Ecuador, ganaron un peso muy notorio en el Congreso y en gobiernos locales (donde incluso ganaron la presidencia en 2005 y 2002, respectivamente).¹⁰

bridge University Press, 2005). Donna Lee Van Cott, "Indigenous People's Politics in Latin America." *Annual Review of Political Science* 13, (2010): 385-405.

6 Johnathan Hiskey y Gary Goodman, "The Participation Paradox of Indigenous Autonomy in Mexico.", en *Latin American Politics and Society* 53, núm.2 (2011): 61-86.

7 Esta ata a los países a estándares internacionales para el reconocimiento de derechos indígenas.

8 Eisenstadt, Todd A. y Willibald Sonnleitner. "Conclusion: Balancing Tensions between Communitarian and Individual Rights and the Challenges They Present for Multicultural States." en *Latin America's Multicultural Movements: The Struggle between Communitarianism, Autonomy and Human Rights*, editado por Todd A. Eisenstadt et al, 246-269. (Oxford: Oxford University Press, 2013).

9 Entre las protestas de municipios indígenas en México, las demandas por distribución de tierra han representado al menos la mitad de las protestas contabilizadas entre 1975 y 1982, observándose un repunte alrededor de 1994. Incluso, se sugiere que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) buscó redirigir públicamente los agravios agrarios en asuntos de identidad étnica, buscando rectificar los problemas económicos de clase en asuntos de redistribución de tierra y así aprovechar la coyuntura del imaginario zapatista para demandar servicios públicos. Guillermo Trejo, "Religious Competition and Ethnic Mobilization in Latin America: Why the Catholic Church Promotes Indigenous Movements in Mexico", *American Political Science Review* 103, núm.3 (2009): 323-342. Todd A. Eisenstadt y Willibald Sonnleitner, "Conclusion: Balancing Tensions between Communitarian and Individual Rights and the Challenges They Present for Multicultural States", en *Latin America's Multicultural Movements. The Struggle between Communitarianism, Autonomy and Human Rights*, ed. Todd A. Eisenstadt et al, 246-269 (Oxford: Oxford University Press, 2013).

10 En Ecuador, la Confederación de Nacionalidades indígenas de Ecuador (CONAIE) formó un partido que era parte de la coalición que ganó las elecciones presidenciales en 2002. En Bolivia, los Quechua

En México, el caso más emblemático fue el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994.¹¹

Se sugiere que, en gran medida, los movimientos indígenas dependen de la construcción de canales transcomunitarios, pues figuras como el Estado, sindicatos y agrupaciones religiosas—en especial la Iglesia católica con las comunidades eclesiales de base (CEBs) o las iglesias evangélicas con círculos bíblicos—,¹² han jugado un papel fundamental para crear enlaces entre comunidades, promover el bilingüismo e incrementar tasas de alfabetismo. Estos primeros pasos han provisto los eslabones institucionales que conforman la base de subsiguientes movilizaciones indígenas.¹³

La transición hacia el multiculturalismo en América Latina ha sido distinta entre países y, en todos aquellos que existe un componente étnico importante, se han logrado implementar políticas para el otorgamiento y reconocimiento de derechos de sus grupos indígenas. Sin embargo, algunas críticas se han hecho a la manera en que el Estado ha respondido a los movimientos étnicos en la región, pues éstos enmarcan distintas demandas por una “ciudadanía diferenciada”, con tipos de ciudadanía que protegen los derechos liberales individuales en conjunto con los derechos colectivos.¹⁴

La literatura sobre los efectos que tiene la diversidad étnica establece que hay una mayor fragmentación en el sistema de partidos, sobretudo en democracias jóvenes, debido a que hay mayor heterogeneidad y diversidad social.¹⁵

y Aymara, productores de coca, formaron un partido que se quedó a dos puntos porcentuales del partido que ganó las elecciones en 2002. En Colombia y en Venezuela, en donde la proporción de la población indígena no excede al 3 por ciento, partidos étnicos han elegido gobernadores en varios estados y han logrado representación en la legislatura nacional. Partidos indígenas también se han formado en Argentina, Guyana, México, Nicaragua y Perú, aunque han sido menos exitosos comparativamente. Donna Lee Van Cott, *From Movements to Parties: The Evolution of Ethnic Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

¹¹ Donna Lee Van Cott, *Radical Democracy in the Andes*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

¹² Como lo fue en el caso de Guatemala, México, Bolivia, Ecuador y diferentes regiones del Amazonas. Deborah J. Yashar, “Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America.” *Comparative Politics* 31, núm. 1 (1998): 23-42.

¹³ Enrique Marroquín, “Los protestantes en Oaxaca: ¿persecución o resistencia cultural?” en Gilberto Jiménez ed., *Identidades religiosas y sociales en México*. México: UNAM – Instituto Francés de América Latina e Instituto de Investigaciones Sociales, 1996. Deborah J. Yashar, “Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America.”, *World Politics* 52, núm. 1 (1999): 76-104. Guillermo Trejo, “Religious Competition and Ethnic Mobilization in Latin America: Why the Catholic Church Promotes Indigenous Movements in Mexico”, *American Political Science Review* 103, núm. 3 (2009): 323-342.

¹⁴ Deborah J. Yashar, “Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America.” *Comparative Politics* 31, núm. 1 (1998): 23-42

¹⁵ Recordando que los partidos políticos intentan atraer y representar diversos clivajes sociales. Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (New York: The Free Press, 1997). Gary W. Cox, *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems* (Nueva York: Cambridge University Press, 1997)

Un nivel alto de fragmentación del sistema de partidos complica la construcción de coaliciones y dificulta el compromiso en términos de políticas públicas,¹⁶ mientras que la fragmentación étnica puede entorpecer la provisión de bienes públicos productivos.¹⁷ Sin embargo, parece haber factores más ciertos que la diversidad étnica o religiosa para determinar la probabilidad de insurgencia en un país dado, tal como la debilidad del Estado, manifiesta en poblaciones amplias, inestables y con altos niveles de pobreza y desigualdad económica.¹⁸

El surgimiento de este clivaje político constituye un avance para la democracia en la región y presenta la oportunidad de profundizar el entendimiento sobre cómo se ven afectadas las movilizaciones políticas según distintas configuraciones étnicas y contextos regionales, la incorporación de partidos étnicos a los diferentes sistemas de partidos, los resultados electorales emanados de esta nueva composición, las reformas estatales y la cambiante naturaleza de la ciudadanía.¹⁹

En una zona con los problemas característicos que tiene América Latina (divisiones étnicas, inestabilidad política y pobreza), cualquier mejoría a la calidad democrática no puede recaer únicamente en los diseños institucionales ya existentes o en procesos copiados de contextos ajenos. Al estudiar las posibilidades que se gestan fuera de las fronteras de la cultura occidental y procurar las alternativas radicales que desafíen los valores y las instituciones que consistentemente han fallado en proveer las condiciones para una ciudadanía significativa, se podrán entender las razones por las cuales han fallado, así como expandir la visión sobre la democratización en regiones en desarrollo.²⁰

La aproximación al estudio de las movilizaciones indígenas y los clivajes étnicos que han surgido en años recientes en América Latina se han centrado

16 Markku Laakso y Rein Taagapera, "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12, núm.1 (1979): 3-27.

17 Tales como educación, drenaje, recolección de basura y construcción de calles. Alberto Alesina, et al, "Public Goods and Ethnic Divisions", *The Quarterly Journal of Economics* 114 núm.4 (1999): 1243-1284.

18 James D. Fearon y David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency and Civil War", *American Political Science Review*, núm.4 (2003): 75-90.

19 Donna Lee Van Cott, "Indigenous People's Politics in Latin America." *Annual Review of Political Science* 13, (2010): 385-405.

20 Frances Hagopian, "Conclusions" en *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*, editado por Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005). Donna Lee Van Cott, *Radical Democracy in the Andes*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

en la manera en la que las leyes electorales facilitan u obstaculizan la formación de partidos políticos étnicos, la repercusión que esto tiene en los sistemas de partidos, y la estabilidad política del propio sistema.²¹ La autonomía de gestión, a su vez, es una respuesta institucional distinta al surgimiento del clivaje étnico (en que los clivajes étnicos no necesariamente se materializan en el sistema de partidos), que permite conocer los problemas y recoger las demandas de la realidad social de forma diferente al sistema de partidos tradicional. Por ello, se debe de estudiar a profundidad, en aras de comprender los alcances y limitaciones de este tipo de régimen político.

México es el único país de América Latina con una concentración étnica importante donde el reconocimiento y el otorgamiento de derechos de autonomía de gestión a los grupos indígenas reconocen la existencia de un sistema diferenciado de organización sociopolítica y reglas distintas de construcción de ciudadanía,²² según las tradiciones de las comunidades a las que se otorgaron. En éste, no existe la intermediación de partidos políticos y es la propia sociedad civil la que por medio de una jerarquía cívico-religiosa se coordina para detentar el poder político a nivel municipal.

OAXACA: EL CASO DE ESTUDIO

Hacia finales de la década de 1960, se presentaron en Oaxaca asociaciones campesinas, obreras, estudiantiles y de profesores, que desafiaban la legitimidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el estado con respecto al interés común de que hubiera mayor autonomía política en la región. Hacia 1980, existían grupos campesinos con demandas ya no sólo agrarias, sino indígenas, por mejores servicios públicos, una mayor democratización, menos intrusión en la política local, respeto y reconocimiento de la cultura indígena,

²¹ Raúl Madrid, "Indigenous Voters and Party System Fragmentation in Latin America", *Electoral Studies* 24, núm.4 (2005a): 689-707. Raúl Madrid, "Indigenous Parties and Democracy in Latin America", *Latin American Politics and Society* 47, núm.4 (2005b): 161-179. Raúl Madrid, "Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America", *Comparative Politics* 38, núm.1 (2005c): 1-20. Van Cott y Donna Lee, "Andean Indigenous Movements and Constitutional Transformation: Venezuela in Comparative Perspective", *Latin American Perspectives* 30, núm.1 (2003): 49-69. Donna Lee Van Cott y Birnir Jóhanna Kristin, "Disunity In Diversity. Party System Fragmentation and the Dynamic Effect of Ethnic Heterogeneity on Latin American Legislatures", *Latin America Research Review* 42, núm.1 (2007): 99-125. Jóhanna Kristin Birnir, "Stabilizing Party Systems and Excluding Segments of Society? The Effects of Formation Costs on Representation in Latin America", *Studies in Comparative International Development*. 39 núm.3 (2004). 3-28.

²² Juan Martínez y Victor Leonel, "What We Need Are New Customs: Multiculturalism, Autonomy, and Citizenship in Mexico and the Lessons of Oaxaca" en *Latin America's Multicultural Movements: The Struggle between Communitarianism, Autonomy and Human Rights*, ed. por Todd A. Eisenstadt et al, 135-168 (Oxford: Oxford University Press, 2013).

sus derechos, sus tradiciones y su autonomía local, luchas por recursos naturales, mejores condiciones para el sector rural y derechos sobre la tierra.²³

Con el objetivo de dar cabida a las demandas de índole agraria e indígena, se llevaron a cabo las reformas constitucionales de 1995 y 1997, en las que se otorgó reconocimiento al derecho consuetudinario indígena, mientras que en 1998 entró en vigor la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca. Estas reformas reconocen a los regímenes políticos con autonomía de gestión, normalmente llamados de usos y costumbres, mismas que han ayudado a la apertura de otros caminos de representación política y a dar cabida a las demandas por reconocimiento y al derecho a ejercer una identidad cultural distinta y diferenciable de la mayoría de la población.

Sin embargo, los defensores de los derechos de minorías tienden a cometer el error de tratar a los grupos culturales como monolitos, pues al concentrarse en las diferencias entre los grupos mayoritarios y minoritarios, tienden a ignorar las diferencias al interior de los propios grupos minoritarios, en donde existen ciertas estructuras asimétricas de distribución de poder.²⁴ El problema surge cuando los investigadores se preguntan sobre *quiénes* son los ciudadanos que cuentan con el derecho de interpretación de las tradiciones locales, pues en numerosas ocasiones, quienes las definen e interpretan son los mismos individuos o grupos que detentan el poder político, de tal manera que son también quienes definen a la comunidad misma y la injerencia que ésta tiene sobre los individuos que la conforman.

El tema entonces resulta de trascendencia pues existen diversos debates donde se confronta la supremacía de los intereses colectivos sobre los intereses individuales, lo que despierta dudas con respecto a proposiciones normativas (qué se *debe* hacer) y con respecto a las consecuencias estructurales y económicas que tiene este sistema (qué es lo que *realmente* ocurre). ¿Qué sucede con los grupos minoritarios, cuyo reconocimiento como comunidad y autonomía de gestión les provee de derechos colectivos con el poder de nulificar los derechos individuales de sus miembros?

En todos sus distintos matices, el régimen de usos y costumbres, aparte de proveer identidad a sus integrantes, también provee una concepción distinta del poder político. Por su propia naturaleza dialógica, permite la participación

23 Allyson Benton, "The Origins of Mexico's Municipal Usos y Costumbres Regimes: Supporting Local Political Participation or Local Authoritarian Control?" Documento de Trabajo Núm.226 (México: División de Estudios Políticos, CIDE, 2011).

24 Susan Okin, "Is Multiculturalism Bad for Women?" en *Is Multiculturalism Bad for Women?* ed. por J. Cohen et. al, 9-24 (Princeton: Princeton University Press, 1999).

activa de sus integrantes (que no siempre son todos) en la toma de decisiones colectiva, en pro de la continuidad y de la perdurabilidad de sus instituciones y tradiciones en el tiempo. Sin embargo, se necesita observar este mecanismo de autonomía de gestión de una manera objetiva y no romantizada e idealizada, pudiendo identificar sus fortalezas en la formación de los tejidos sociales, pero también denunciando, las así llamadas, injusticias cometidas en contra de los integrantes que no reconocen los mismos entendimientos compartidos, o que los comparten, pero se encuentran subyugados por las estructuras de poder perpetuadas por los intérpretes de la tradición.

Si bien ha existido cierta renuencia en la escasa literatura empírica para destacar la discriminación que se llega a observar en unidades de gobierno indígenas,²⁵ este trabajo de investigación busca explorar la vulnerabilidad de los grupos minoritarios al interior de la comunidades a los cuales se les han otorgado derechos de autonomía de gestión y explorar los efectos de esta solución. También se sugiere evidencia que parece indicar que la solución multicultural, que otorga derechos a este tipo de minorías, tiene diferentes alcances y limitaciones en su implementación, en detrimento de su desempeño cuando al grupo al cual se le otorgan derechos no es realmente homogéneo en su interior.

Formalmente, se utiliza el concepto "usos y costumbres" para denominar una serie de prácticas políticas, jurídicas, electorales y administrativas propias de la tradición indígena, siendo su modelo político-jurídico una "jerarquía cívico-religiosa."²⁶ En este sistema, la religión impregna prácticamente todos los ámbitos de la vida cotidiana y dentro de él, cada individuo es valorado y reconocido en sus derechos de ciudadano. Los cargos políticos y religiosos se imbrican, de modo que presentan vías paralelas y combinadas de ascenso político.²⁷

Según la Constitución Federal, la Estatal, y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, el reconocimiento del nombramiento de las autoridades municipales bajo el régimen de usos y costumbres, que incluye reglas internas o procedimientos específicos, depende de cómo los municipios hayan desarrollado sus propias formas de instituciones políticas, diferenciadas e inveteradas.

²⁵ Donna Lee Van Cott, "Indigenous People's Politics in Latin America." *Annual Review of Political Science* 13, (2010): 385-405.

²⁶ Rodrigo Elizarrarás Álvarez, "Gobernabilidad y autonomía indígena: Motivos y efectos en el reconocimiento de los usos y costumbres en Oaxaca" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2002).

²⁷ Enrique Marroquín, "Los protestantes en Oaxaca: ¿persecución o resistencia cultural?" en Gilberto Jiménez ed., *Identidades religiosas y sociales en México*. México. UNAM - Instituto Francés de América Latina e Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.

En 2003, el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca (IEEO) compiló el Catálogo 2003 de Municipios que se Rigen por Usos y Costumbres (CMUyC 2003) como parte de su quehacer institucional. Dicha información, que agrupa a 418 municipios, esclarece los mecanismos de legitimación política así como la función del órgano electoral, describe disposiciones complementarias como el acotamiento del padrón electoral, la duración del periodo de gobierno y de los cargos en particular (pues no siempre corresponden a los mismos periodos). Asimismo, detalla ciertas expectativas que se tienen con respecto a la responsabilidad y participación de los habitantes en la comunidad, pues para quienes detentan estos cargos, la delegación del mandato no está basada en interpretar los intereses del pueblo, como sucede en las democracias representativas, sino en hacer exactamente lo que las figuras de autoridad encomiendan.

En los municipios de usos y costumbres, las esferas de lo público y lo privado son diferentes a aquellas de la visión moderna de la democracia liberal representativa, ya que la unidad política son las familias y no los individuos y por tanto se asignan roles diferenciados a mujeres y hombres en cada esfera respectiva.²⁸ Esto puede ser sin duda problemático cuando se pone en entredicho el concepto de la familia o cuando los individuos que no pertenecen a una estructura similar, como mujeres viudas, divorciadas, solteras, sin hijos, etc., se quedan fuera de los foros de toma de decisiones por no poder representar una unidad de ciudadanía completa.

Los ejes normativos de estos gobiernos, aunque sostenidos sobre la figura municipal definida según la Constitución, están basados en valores y deberes sociales y jurídicos que se hallan definidos por el sistema de cargos. Dicho sistema consiste en la obligación de cumplir un cargo o servicio comunitario como mínimo, de tal forma que se le retribuya un beneficio a la comunidad. En la distribución de cargos y servicios se obtiene prestigio, y dicho prestigio sirve como retribución por el número de servicios prestados y como mecanismo de diferenciación entre estratos de poder.²⁹ En caso de incumplimiento de estos deberes, existe una sanción correspondiente.

Del universo de individuos que pertenecen a las comunidades de usos y costumbres, solamente un subconjunto de ellos tiene derecho al voto, a ocupar determinados puestos del ayuntamiento, o a ocupar la presidencia municipal. Esta información se describe en la tabla 1.

²⁸ Donna Lee y Van Cott, *Radical Democracy in the Andes*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).

²⁹ Moisés Sidharta Bailón Jiménez, "Instituciones y Procesos Electorales: Oaxaca 1990-2007" (Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2009).

Tabla 1.

FACTIBILIDAD DEL VOTO DE GRUPOS MINORITARIOS EN MUNICIPIOS QUE SE RIGEN POR USOS Y COSTUMBRES, 418 MUNICIPIOS			
GRUPO	ELECCIÓN DE LA ASAMBLEA COMUNAL GENERAL		
	ASAMBLEA COMUNAL GENERAL	CARGOS EN EL AYUNTAMIENTO	PRESIDENCIA MUNICIPAL
Mujeres	79.9% ⁱ	41.15% ⁱⁱ	33.49% ⁱⁱⁱ
No católicos	91.62%	na	82.06%
Avecinados	49.52% ^{iv}	33.49%	25.11%

Fuente: Análisis del autor con información del Catálogo 2003 de Municipios que se Rigen por Usos y Costumbres, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).

Pero el universo de la ciudadanía no se reduce al voto; también existen requisitos adicionales (y discrecionales) como el tener una buena reputación, desempeñar cargos y cumplir con el tequio.³⁰ Una consecuencia del bifurcado camino hacia el sistema de prestigio es que las élites políticas son opuestas en los municipios más tradicionales que en los no-tradicionales. En los tradicionales, el Presidente municipal es elegido por un grupo de personas notables que actúa como Consejo colegiado una vez que han cumplido con todos los puestos del sistema de cargos en la comunidad (Consejo de Ancianos), y que nominan a la gente que ha ascendido por el propio sistema de cargos. En los menos tradicionales, la elección de Presidentes municipales se realiza entre grupos de interés que proponen los diferentes contendientes,³¹ similar al sistema de partidos. Algunas características de la estructura de gobierno tradicional se describen en la tabla 2.

Tabla 2.

REGLAS RELATIVAS A LA ASAMBLEA COMUNAL GENERAL EN MUNICIPIOS QUE SE RIGEN POR USOS Y COSTUMBRES, 418 MUNICIPIOS	
REGLAS RELATIVAS A LA ASAMBLEA COMUNAL GENERAL	TOTAL MUNICIPIOS
Existe un consejo de ancianos con funciones definidas ^v	46.89%
Se requiere una residencia mínima para votar ^{vi}	95.21%
Se multa al ciudadano que falta a la votación ^{vii}	47.12%

Fuente: Análisis del autor, con información del Catálogo 2003 de Municipios que se Rigen por Usos y Costumbres, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).

³⁰ El incumplimiento puede llevar a la privación de la libertad, de servicios públicos, programas sociales o derechos de ciudadanía.

³¹ Michael S. Danielson y Carlos Sorroza Polo, "Political Subsystems in Oaxaca's Usos y Costumbres Municipalities. A Typology Based on the Civil-Religious Service Background of Mayors", en *Latin America's Multicultural Movements: The Struggle between Communitarianism, Autonomy and Human Rights*, ed. por Todd A. Eisenstadt et al, 169-191 (Oxford: Oxford University Press, 2013).

Los usos y costumbres no son un régimen uniforme sino que existen diferentes matices entre ellos. Si bien pueden contar con elementos en común, la realidad puede ser muy diferente entre unos y otros ya que se han desarrollado de manera relativamente aislada entre sí. Es por ello que la siguiente sección se divide en dos partes: en la primera, se realizan un par de índices elaborados con información del CMUyC 2003 y, en la segunda, se muestran tres modelos de desarrollo, elaborados con distintas metodologías.

ÍNDICE DE TRADICIONALISMO Y RESTRICCIONES ELECTORALES DE GÉNERO

En esta sección se presentan un par de índices que incluyen elementos del sistema político así como de las restricciones electorales, construidos por medio de la codificación del CMUyC 2003. Entendiendo como institución a un conjunto de reglas y regulaciones, cada una de las variables elegidas dice algo sobre las instituciones del municipio. Estos índices retoman los hallazgos de Eisenstadt y Danielson,³² que encuentran una tipología de tradicionalismo, según la clasificación de determinados elementos del sistema,³³ mientras que Danielson y Sorroza³⁴ lo hacen a partir de las características sociodemográficas de sus presidentes municipales.³⁵

Para el índice de tradicionalismo, se asignó un valor de 1 a cada una de las siguientes variables dicotómicas: si existe un consejo de ancianos con funciones definidas,³⁶ si existe una sanción administrativa por faltar a las elecciones de la Asamblea Comunal General y si existe una multa alta por incumplir con el

32 Todd A. Eisenstadt y Michael S. Danielson, "Walking together, but in which Direction? Gender Discrimination and Multicultural Practices in Oaxaca, Mexico." *Politics & Gender* 5, núm.2 (2009): 153-184.

33 Los elementos tomados en consideración son la existencia de la mayordomía, seguir el sistema de escalafones como requisito para ocupar la presidencia municipal y el requerimiento del trabajo comunitario, denominado tequio.

34 Michael S. Danielson y Carlos Sorroza Polo. 2013. "Political Subsystems in Oaxaca's Usos y Costumbres Municipalities. A Typology Based on the Civil-Religious Service Background of Mayors " en *Latin America's Multicultural Movements: The Struggle between Communitarianism, Autonomy and Human Rights*, editado por Todd A. Eisenstadt et al, (Oxford: Oxford University Press, 2013), 169-191.

35 Los elementos tomados en consideración para que los presidentes municipales puedan ocupar el cargo son: en los no-tradicionales, ninguno; en los semi-tradicionales, participar en sólo en un tipo de cargo, ya sea civil o religioso; en los tradicionales, haber ocupado de manera previa tanto cargos civiles como religiosos.

36 Es decir, que existen como un cuerpo colegiado de toma de decisiones

tequio.³⁷ La existencia de un Consejo de Ancianos facultado como consejo colegiado para la toma de decisiones, conformado principalmente por hombres mayores que ya han pasado por todos los escalafones del sistema de cargos, sugiere la existencia de un grupo de individuos que pertenecen a una élite cultural a la que no todos tienen acceso.³⁸ La existencia de una multa por no asistir a las elecciones de la Asamblea Comunal General, genéricamente conocido como sufragio obligatorio, convierte al voto en una obligación cívica en vez de en un derecho cívico e infringe el Artículo Segundo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que garantiza la libertad de opinión política.³⁹ Finalmente, las multas por incumplimiento del tequio resultan muy intrusivas de los derechos políticos, pues van desde la privación de la libertad hasta la suspensión de los derechos de ciudadanía, servicios o programas sociales, aunque los recursos federales o estatales ya estén etiquetados para este fin. En la tabla 3 se muestran los resultados.

Tabla 3.

ÍNDICE DE TRADICIONALISMO. 418 MUNICIPIOS			
ÍNDICE DE TRADICIONALISMO	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE INDIVIDUAL	PORCENTAJE ACUMULATIVO
0	81	19.38%	19.38%
1	177	42.34%	61.72%
2	121	28.95%	90.67%
3	39	9.33%	100%

Fuente: Análisis del autor, con información del Catálogo 2003 de Municipios que se Rigen por Usos y Costumbres, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO)

En los cuadrantes superiores, se muestra el caso en que no se han rotado los factores. La proporción dice cuánto de la varianza explica el factor y el acumulativo simplemente las suma. Es posible observar que el primer factor es el que realmente explica toda la varianza. Del lado izquierdo de la tabla se encuentran los factores de carga y cuánto representa cada variable para cada factor, que en este caso es solamente uno. Finalmente, la unicidad explica el porcentaje de la variación que permanece sin explicarse. En la parte inferior de

³⁷ Las multas pueden ser: cárcel, suspensión de apoyos, servicios o programas sociales, privación de derechos de ciudadanía o un castigo abierto a determinar por la Asamblea Comunal General.

³⁸ Especialmente quienes buscan ocupar parte de estos 30 años de experiencia para adquirir otro tipo de habilidades y educación, como o pudieran ser los profesionistas, quienes profesan una religión distinta a la católica y no quisieran participar en cargos del tipo religioso, o quienes quisieran participar pero no tienen acceso a todos los puestos, como las mujeres, o quienes viven en las agencias municipales.

³⁹ Esta situación, por ejemplo, infringe creencias religiosas que promueven entre sus feligreses la desvinculación de eventos político, como por ejemplo, los Testigos de Jehová.

la tabla se vuelven a observar los resultados, pero para el método Varimax, en el que se realiza una rotación ortogonal a los factores, con enfoque en las columnas para poder encontrar el mayor número de correlaciones con el menor número de factores. El análisis se compacta a un solo factor y se observa que la prueba Chi2 sigue siendo alta, lo que indica una posible sobresaturación del factor. Finalmente, se realizó la prueba Kaiser–Meyer–Olkin, lo que ayuda a justificar la construcción de la variable “Índice de tradicionalismo”.

Tabla 4.

ANÁLISIS DE FACTORES PARA ELEMENTOS TRADICIONALES DE GOBIERNO							
ROTACIÓN: SIN ROTAR					FACTORES DE CARGA (PATRÓN DE MATRICES) Y VARIANZAS ÚNICAS		
Factor	Valores propios	Diferencia	Proporción	Acumulativo	Variable	Factor1	Uniqueness
Factor1	0.078	0.100	9.128	9.128	Multa alta si incumple tequio	0.167	0.972
Factor2	-0.022	0.026	-2.540	6.588	Multa por faltar a Asamblea	0.138	0.981
Factor3	-0.048	.	-5.588	1.000	Existe consejo de Ancianos	0.177	0.969
Prob>Chi2	0.615						
ROTACIÓN: VARIMAX ORTOGONAL					FACTORES DE CARGA (PATRÓN DE MATRICES) Y VARIANZAS ÚNICAS		
Factor	Valores propios	Diferencia	Proporción	Acumulativo	Variable	Factor1	Uniqueness
Factor1	0.078	.	9.128	9.128	Multa alta si incumple tequio	0.1382	0.9809
Prob>Chi2	0.615				Multa faltar a Asamblea	0.1382	0.9809
					Existe consejo de Ancianos	0.1766	0.9688
Número de observaciones: 418 Retenidas: 1 Número de parámetros: 1							

Así como el índice de tradicionalismo, se construyó un índice de restricciones electorales de género. Éste es un índice que va de 0 a 3, asignando un valor de 1 a cada una de las siguientes variables dicotómicas: si a las mujeres se les restringe el derecho de votar en la Asamblea Comunal General, si se les restringe ocupar puestos en el ayuntamiento de mayor jerarquía que el de te-

sorero (excluyendo la presidencia municipal) y si no se les permite ocupar la presidencia municipal. En la tabla 5 se muestran los resultados.

Tabla 5.

ÍNDICE DE RESTRICCIONES ELECTORALES DE GÉNERO. 418 MUNICIPIOS			
ÍNDICE DE RESTRICCIONES ELECTORALES DE GÉNERO	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE INDIVIDUAL	PORCENTAJE ACUMULATIVO
0	137	32.78%	32.78%
1	34	8.13%	40.91%
2	167	39.95%	80.86%
3	80	19.14%	100%

Fuente: Análisis del autor, con información del Catálogo 2003 de Municipios que se Rigen por Usos y Costumbres, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).

Dada la alta correlación entre dos de las variables de restricciones electorales de género, se optó por omitir la restricción a ocupar la presidencia municipal.⁴⁰ En vez de emplear un índice truncado, que resta mucha varianza al índice original, se optó por construir el valor pronosticado del factor por el método de análisis de factores para obtener una variable de restricciones electorales de género. Para ello, se realizó un análisis de factores, mismo que se muestra en la tabla 6.

En el cuadrante superior izquierdo de la tabla 6, se observa que el Factor 1 explica prácticamente la variación, mientras que la prueba Chi2 indica que no se está sobre saturando a los factores. En el cuadrante superior derecho se observan valores razonables para las varianzas únicas, que explican el 26.5 por ciento de la variación en cada caso. Tras realizar una rotación de factores, en el cuadrante inferior izquierdo se tiene como resultado a un solo factor relevante y la prueba Chi2 confirma que no se está sobresaturando el factor. Finalmente, se realiza la prueba Kaiser–Meyer–Olkin, que ayuda a justificar la utilización del análisis de factores. Con estos resultados, se tiene la confianza para predecir un vector que funja como la combinación lineal de las variables de restricciones de género en puestos en el ayuntamiento y para votar por la Asamblea Comunal General. De esta manera se construye la variable “Restricciones electorales de género”.

⁴⁰ Al realizar la prueba de alfa de Cronbach, se obtuvo un valor de 0.545, que es muy razonable.

Tabla 6.

ANÁLISIS DE FACTORES PARA RESTRICCIONES ELECTORALES DE GÉNERO					FACTORES DE CARGA (PATRÓN DE MATRICES) Y VARIANZAS ÚNICAS		
ROTACIÓN: SIN ROTAR					FACTORES DE CARGA (PATRÓN DE MATRICES) Y VARIANZAS ÚNICAS		
Factor	Valores propios	Diferencia	Proporción	Acumulativo	Variable	Factor1	Uniqueness
Factor1	0.530	0.766	1.806	1.806	Restricción género ayuntamiento	0.515	0.735
Factor2	-0.236	.	-0.806	1.000	Restricción género votar	0.515	0.735
Prob>Chi2	0.000						
ROTACIÓN: VARIMAX ORTOGONAL					FACTORES DE CARGA (PATRÓN DE MATRICES) Y VARIANZAS ÚNICAS		
Factor	Valores propios	Diferencia	Proporción	Acumulativo	Variable	Factor1	Uniqueness
Factor1	0.53	.	1.806	1.806	Restricción género ayuntamiento	0.515	0.735
Prob>Chi2	0.000				Restricción género votar	0.515	0.735
Número de observaciones: 418					Retenidas: 1	Número de parámetros: 1	

Si bien estas variables no representan necesariamente una tipología de un subsistema de usos y costumbres, ayudan a observar diferencias entre municipios respecto a las restricciones electorales de género y al nivel de tradicionalismo. Estas variables permiten generar conocimiento respecto a la incidencia que la inclusión, flexibilidad y restricciones que las reglas electorales pueden llegar a tener en otros ámbitos.

IMPLICACIONES DE USOS Y COSTUMBRES EN EL DESARROLLO MUNICIPAL

En esta sección se muestran tres modelos diferentes. Los primeros a nivel nacional, y el tercero sólo para los municipios de usos y costumbres. Sin embargo, las especificaciones de los modelos son similares para los tres bloques, con la salvedad de que el Índice de tradicionalismos y las Restricciones electorales de género solo se incluyen para los modelos de usos y costumbres.

Para estos bloques de modelos, se eligió como variable dependiente la tasa de mortalidad infantil, que funge como un indicador cercano al desarrollo humano y al desarrollo material. El mecanismo causal es que las instituciones formales e informales de usos y costumbres extienden redes intracomunitarias

que generan cohesión, facilitan la cooperación y pueden llegar a suplir la ausencia del Estado, por lo que en estos municipios se observaría una menor tasa de mortalidad infantil. Por otro lado, dada la ausencia del Estado, se podría decir que a falta de mecanismos que contrarresten el statu quo, es justamente en estos municipios donde se podrían encontrar mayores vejaciones a los derechos políticos de las mujeres, aunados a un mayor grado de tradicionalismo.

La hipótesis general es que usos y costumbres tendrán una relación negativa y significativa con la tasa de mortalidad infantil. Las hipótesis secundarias son que los municipios más tradicionales tendrán una relación positiva y significativa con la tasa de mortalidad infantil, al igual que los municipios con más restricciones electorales de género.

Las variables definidas como variables de control son: la tasa de mortalidad infantil del quinquenio inmediato anterior; el número efectivo de etnias; la proporción de la población migrante internacional; la proporción de la población analfabeta; la proporción de la población que habita en municipios rurales; la proporción de vivienda con servicios de drenaje; la proporción de la población que no es derechohabiente a servicios de salud; la altitud promedio del municipio; el PIB per cápita y la población que gana menos de dos salarios mínimos (según el año); la proporción de la población que habla alguna lengua indígena; y la proporción del voto por el PRI en las elecciones federales de 1991.⁴¹

Para los tres bloques se utilizó la especificación de mínimos cuadrados. Adicionalmente, en el primer modelo se buscó emular un experimento natural, por lo que se utilizó un pareamiento semiparamétrico (*semiparametric matching*), mismo que proporciona un balance común entre el grupo tratado y el tratamiento, y permite obtener dos grupos comparables entre sí, procurando atenuar el problema de sesgo de selección.

⁴¹ Por diputados de mayoría relativa. También se verificó esta variable para 1994 y la diferencia entre ambos años. Es criticable que se hayan utilizado elecciones federales en vez de elecciones locales, sin embargo, empalmar secciones de distritos locales con municipios se consideró un esfuerzo que excede a este trabajo. Owalobi (2004, 483-502) y Rancondo (2007, 129-132) encuentran que la adopción de usos y costumbres no dio una ventaja vitalicia al PRI frente a otros partidos de oposición, sino que su voto ha disminuido con el tiempo, mientras que la tendencia del voto por el PRI se ha ido acercando a la de los municipios que se rigen bajo el sistema de partidos. Kunle Owalobi, "¿La legalización de los 'usos y costumbres' ha contribuido a la permanencia del gobierno priista en Oaxaca? Análisis de las elecciones para diputados y gobernadores, de 1992 a 2001", Foro Internacional 177 num.3, (2004): 474-508. David Recondo, "Crónica de una muerte anunciada: el ocaso del partido de Estado en Oaxaca", Desacatos 24 (2007): 123-134.

Tabla 7.

RESUMEN DE ESTADÍSTICAS DEL MÉTODO PAREAMIENTO PARA TASA DE MORTALIDAD INFANTIL

VARIABLE	DATOS COMPLETOS (N=2,456)						DATOS PAREADOS (N=836)							
	MEDIA TRATAMIENTO		MEDIA CONTROL		MEDIANA EQQ		PORCENTAJE DE REDUCCIÓN		MEDIA TRATAMIENTO		MEDIA CONTROL		MEDIANA EQQ	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
PUNTAJE DE PROPENSIÓN	0.581	0.594	0.086	0.083	0.562	0.584	43.639	42.33	0.581	0.594	0.302	0.299	0.315	0.339
REZAGO DE IML	0.345	0.248	0.296	0.227	0.050	0.024	90.097	89.57	0.345	0.248	0.340	0.250	0.007	0.007
NO. EFECTIVO D. ETNIAS	1.332	1.36	1.196	1.195	0.089	0.120	97.479	97.85	1.332	1.355	1.328	1.352	0.024	0.039
POBLACIÓN MIGRANTE INTL.	0.006	0.016	0.004	0.016	0.001	0.001	56.212	28.62	0.006	0.016	0.005	0.015	0.001	0.002
NO. ANABORRITOS	0.226	0.209	0.168	0.145	0.061	0.068	89.494	87.31	0.226	0.209	0.220	0.201	0.011	0.012
POBLACIÓN RURAL	0.914	0.902	0.548	0.535	0.369	0.377	84.280	77.63	0.914	0.902	0.856	0.820	0.000	0.000
VIVIENDAS CON DISEÑO	0.391	0.499	0.722	0.789	0.383	0.334	61.754	54.21	0.391	0.499	0.517	0.632	0.150	0.153
SIN SALUD PÚBLICA	0.881	0.464	0.645	0.362	0.257	0.082	73.549	60.44	0.881	0.464	0.818	0.423	0.074	0.025
ALTITUD	1657.6	1657.6	1193.8	1193.8	345	345	63.44	47.46	1657.6	1657.6	1488	1415	120	150
POB. INGRESO < 2 SALARIOS		0.784		0.584		0.212		74.510		0.784		0.733		0.059
PIB PER CÁPITA	4002.59		6387.52		1929		80.52		4002.59		4467.28		347.5	
POBLACIÓN INDÍGENA	0.466	0.447	0.152	0.142	0.234	0.214	51.95	60.75	0.466	0.447	0.315	0.327	0.101	0.083
VOTO PRI 1991	0.784	0.784	0.735	0.735	0.061	0.061	60.91	74.50	0.784	0.784	0.765	0.772	0.030	0.029

De las distintas metodologías mediante las cuales se puede realizar el pareamiento,⁴² se eligió el de puntaje de propensión (*propensity score matching*) con el método del vecino más cercano. El segundo modelo utiliza una muestra nacional, mientras que el último sólo considera los municipios de usos y costumbres. Para éstos últimos no se realizó pareamiento. En la tabla 7 se presenta un resumen de estadísticas del modelo de pareamiento.

La sección izquierda de la tabla 7 provee resultados para la muestra a nivel nacional, mientras que la porción derecha provee resultados una vez que se ha realizado el pareamiento. La mediana eQQ es la diferencia de medias en la gráfica empírica cuantil-cuantil, lo que quiere decir que ésta es mejor conforme se acerca al cero (es decir, a un balance perfecto). Finalmente, el porcentaje de reducción de la diferencia de medias entre el grupo de control y el grupo de tratamiento es mejor conforme se acerca al 100 por ciento (que indica un balance perfecto). Como se puede observar, los resultados resultaron razonables.

Los resultados más relevantes y consistentes de los modelos presentados en la tabla 8 son, con signo negativo, la población migrante y el servicio de drenaje; mientras que las remesas incrementan los ingresos familiares, los servicios sanitarios incrementan la salud. Ambas variables, aunque de manera independiente, ayudan a los padres a prolongar la vida de los infantes durante el primer año de vida, cuando éstos son más vulnerables. Asimismo, un mayor nivel de ingreso mitiga la mortalidad infantil, mostrado por una relación positiva para los ingresos menores a dos salarios mínimos y negativa para el PIB per cápita.

Con relación positiva resultan el rezago de la variable dependiente, la población analfabeta y la altitud; un menor nivel educativo dificulta el desarrollo de herramientas cognoscitivas, mientras que vivir en lugares remotos e inaccesibles, dificulta el acceso a servicios básicos. Ambos factores dificultan la labor del cuidado de los niños durante esta delicada etapa.

Como se observa en los resultados, para la hipótesis central de que usos y costumbres deprimen la mortalidad infantil, hay signos cruzados en el modelo de mínimos cuadrados tradicional que utiliza la muestra nacional. Pareciera

⁴² Existen varios métodos para realizar pareamientos. El pareamiento exacto (*exact matching*) deshecha los casos de la muestra si no encuentra pareamientos exactos, por lo que se vuelve implausible conforme aumenta el número de variables independientes. El pareamiento simplificado (*coarsened matching*) procura que cada variable sea recodificada de tal forma que se agrupen en valores considerablemente indistinguibles y a éstos se les asignen los mismos valores numéricos. Finalmente, el pareamiento del vecino más cercano (*nearest neighbour matching*) crea pareamientos cercanos por medio del puntaje de propensión, que es la probabilidad de recibir el tratamiento calculado a partir de los valores predichos de una regresión logística para las variables independientes previas al tratamiento.

que el modelo de pareamiento corrige esta inconsistencia, aunque la variable de usos y costumbres guarda una relación positiva y significativa solamente para uno de los años (cuando se omiten los efectos fijos por estado), por lo que se puede decir que la hipótesis no se cumple.

Para las hipótesis secundarias, se observa que tanto el índice de tradicionalismo como las restricciones electorales de género, incrementan la mortalidad infantil. Esto quiere decir que los municipios de usos y costumbres no son iguales entre sí. Si bien el tipo de régimen logra suplir la ausencia del Estado por medio de redes intracomunitarias que logran adaptarse a las necesidades locales y temporales, solamente los regímenes menos restrictivos logran abatir la mortalidad infantil.

Las prácticas de autonomía de gestión pueden volverse muy útiles en comunidades con altos niveles de pobreza, inequidad e instituciones democráticas débiles, con pobre opinión pública de las leyes y el gobierno, y con falta de políticos y diseñadores de políticas públicas con experiencia. Sin embargo, a la vez que se permite la injerencia en la selección de líderes con el propósito de la promoción de la identidad y la autodeterminación, el Estado también debe buscar la protección respecto a las posibles privaciones de los derechos fundamentales de los individuos al interior de la comunidad. La evidencia aquí mostrada parece sugerir que en municipios en que existe un mayor respeto a los derechos de las minorías políticas (mas no numéricas), existen efectos colaterales en términos de desarrollo, por lo que algunos municipios que son más deseables que otros, no sólo en términos de inclusión de minorías políticas, sino de bienestar.

Tabla 8.

VARIABLES	MORTALIDAD INFANTIL							
	IS-MATCHING				IS-TRADICIONAL		IS-TRADICIONAL (UYC)	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010	2005	2010
Puntaje de Propensión(0.045)	0.150 *** (0.045)	0.024 (0.071)	-0.026 *** (0.023)	0.037 (0.023)				
Rezago de TMI	0.634 *** (0.059)	0.282 ** (0.119)	0.756 *** (0.066)	0.329 *** (0.112)	0.748 *** (0.044)	0.259 *** (0.039)	0.600 *** (0.071)	0.160 * (0.089)
Municipio se rige por usos y costumbres	0.003 (0.006)	0.014 (0.009)	-0.033 (0.004)	0.020 *** (0.005)	-0.751 ** (0.379)	1.980 *** (0.638)		
Restricciones electorales de género							-0.081 (0.337)	1.463 ** (0.655)
Índice de tradicionalismo							0.424 * (0.231)	-0.137 (0.446)
No. efectivo de etnias	0.005 (0.004)	-0.008 (0.006)	0.005 (0.004)	-0.009 (0.006)	0.348 (0.360)	0.046 (0.465)	0.582 (0.527)	-0.527 (1.072)
Población migrante internacional	-0.254 (0.231)	-0.541 *** (0.182)	0.293 (0.250)	-0.546 *** (0.168)	-21.142 (14.084)	-35.461*** (10.476)	-26.368 (18.865)	-46.634 * (26.835)
Población analfabeta	0.156 *** (0.028)	0.107 ** (0.046)	0.041 ** (0.030)	0.102 ** (0.043)	16.626 *** (2.380)	16.549 *** (4.165)	17.100 *** (3.582)	14.045 * (8.391)
Población rural	0.011 (0.010)	-0.017 (0.017)	0.024 ** (0.011)	-0.016 (0.017)	1.129 *** (0.324)	-0.877 * (0.506)	-0.164 (0.810)	0.837 (1.641)
Viviendas con servicio de drenaje	-0.025 ** (0.014)	0.014 (0.023)	-0.040 *** (0.015)	0.022 (0.021)	-0.026 *** (0.006)	-0.005 (0.007)	-0.025 *** (0.009)	-0.016 (0.016)
Sin salud pública	0.013 (0.017)	0.012 (0.013)	0.022 (0.019)	0.017 (0.012)	1.295 ** (0.589)	1.639 * (0.994)	-1.141 (1.308)	0.071 (1.996)
Altitud	0.00001 *** (0.000004)	0.00001 (0.00001)	0.00002 *** (0.000004)	0.00001 (0.00001)	0.001 *** (0.0002)	0.001 *** (0.0002)	0.000 (0.001)	0.000 (0.001)
PIB per cápita	-0.00001*** (0.000001)		-0.000002 * (0.000001)		-0.0005 *** (0.00005)		-0.001 *** (0.000)	
Población con ingreso < 2 salarios mínimos		0.077 ** (0.032)		0.057 ** (0.029)		0.010 (0.014)		0.094 ** (0.037)
Proporción de la población indígena	-0.008 (0.010)	-0.015 (0.014)	0.004 (0.011)	-0.019 (0.013)	-2.532 *** (0.472)	-0.824 (0.859)	-1.063 (0.719)	-0.039 (1.621)
Voto PRI 19918	0.0001 (0.009)	-0.001 (0.015)	0.007 (0.010)	-0.002 (0.015)	0.449 (0.702)	0.465 (0.994)	-0.208 (1.393)	-1.937 (2.330)
Constante	-0.017 (0.019)	0.021 (0.033)	-0.047 * (0.021)	0.032 (0.031)	5.692 *** (1.948)	3.622 ** (1.444)	6.499 (3.517)	11.151 ** (5.197)
Observaciones	836	836	836	836	2142	2324	316	390
Prueba F	77.610	8.769	139.5	21.390	133.4	32.02	68.92	7.95
R-cuadrada	0.768	0.240	0.683	0.253	0.814	0.386	0.813	0.221
Err. Est. Modelo	0.039	0.067	0.046	0.067	3.507	5.168	3.44	7.468
Efectos fijos por estado#/región##	Si#	Si#	No	No	Si#	Si#	Si##	Si##

* 90%, ** 95%, *** 99%; errores estándar robustos corregidos por heteroscedasticidad

Modelo Lineal. Variable Dependiente: Tasa de mortalidad infantil

CONCLUSIONES

La respuesta liberal al multiculturalismo propone derechos diferenciados de grupo, que ofrecen protecciones externas⁴³ en que se protege a las minorías de determinadas decisiones políticas y económicas tomadas por la mayoría nacional, mismas que podrían socavar su oportunidad de vivir y trabajar dentro de su propia cultura. Sin embargo, esta solución requiere la inexistencia de restricciones internas, en que el grupo coarta los derechos fundamentales de los individuos.⁴⁴ Esta definición de derechos de minoría embona perfectamente con la teoría liberal igualitaria, que enfatiza la importancia de rectificar las inequidades provistas por el azar, ya que todos deben tener acceso a un contexto de decisión, en que los roles y prácticas culturales puedan cuestionarse, revisarse e incluso abandonarse.⁴⁵ La restricción de cualquier tipo de libertad dentro de la ley fundante del modelo liberal viola la razón misma por la cual se busca proteger la membresía cultural.⁴⁶

Este trabajo de investigación ha buscado denunciar los problemas de los límites de frontera que se suscitan en municipios de usos y costumbres, donde se fractura la unidad jurídica en el entendido liberal y donde el fin último es la protección de la situación determinada por el colectivo, en vez de procurar la igualdad jurídica de los individuos. Por ello, es necesario plantearse primero si es que la discriminación de derechos políticos a minorías en estos municipios deviene verdaderamente de un valor cultural, o si es un efecto colateral de la forma de organización comunitaria. Si es un efecto colateral, no se hace ningún daño al procurar la protección de derechos políticos de las minorías; mientras que si es un valor cultural, se estaría incurriendo en políticas de asimilación al buscar proteger a las minorías al interior del grupo minoritario reconocido. En todo caso, este segundo escenario no es del todo negativo desde la óptica del multiculturalismo liberal.

⁴³ Como autonomía territorial, poder de veto, derechos de tierra, derechos de lenguaje y cuotas de representación en ciertas instituciones.

⁴⁴ Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship: A liberal Theory of Minority Rights*, (Oxford: Oxford University Press, 1995).

⁴⁵ Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship: A liberal Theory of Minority Rights*, (Oxford: Oxford University Press, 1995).

⁴⁶ Ya que la inalienabilidad de las libertades básicas puede entenderse como que éstas conforman parte de la libertad pública, y por tanto, en un Estado democrático, forman parte de su propia soberanía (Rawls 1993).

Los modelos presentados en este trabajo ofrecen evidencia que parece sugerir que si bien en primera instancia los municipios de usos y costumbres aparentemente están más rezagados en términos de desarrollo, sus redes intracomunitarias de coordinación pueden suplir la ausencia del Estado en condiciones de altos niveles de marginación. Asimismo, que a pesar de la ausencia del Estado, los municipios menos tradicionales tienen un mejor desempeño en términos de desarrollo que aquéllos con tradiciones más restrictivas e impositivas.

Estos resultados van en la misma línea que los de Magaloni,⁴⁷ quienes encuentran que los ciudadanos de comunidades de usos y costumbres tienden a estar más informados e involucrados en la toma de decisiones colectivas. Es decir, que estos regímenes ayudan a prevenir la cooptación de recursos por parte de élites locales y a generar una distribución de servicios públicos más equitativos que los regímenes de partidos políticos, ya que la distribución intercomunitaria de bienes públicos se moldea por medio del compromiso cívico.

Asimismo, los resultados se encuentran en línea con los de Eisenstadt y Danielson, quienes encuentran que, si bien estos municipios tienden a tener una participación política femenina menor (en comparación con municipios regidos por partidos políticos), las mujeres tienden a tener una mayor participación política cuando las normas son más inclusivas.⁴⁸

Los resultados presentados sugieren que aún hay un largo camino que recorrer en términos de políticas de reconocimiento en México, de forma que estas políticas resulten beneficiosas no solamente para las élites políticas locales (caciques), ya que todos los individuos que pertenecen a estas comunidades deberían tener acceso a un contexto de toma de decisiones.

La coexistencia de los órdenes normativos individual y colectivo tienen orígenes teóricamente irresolubles y diametralmente opuestos, por lo que se requieren soluciones pragmáticas para mostrar que es posible encontrar mecanismos que permitan la coexistencia de ambos regímenes.⁴⁹ Para ello, se podría

⁴⁷ Magaloni, Beatriz et. al. "Traditional Governance, Civic Engagement and Local Public Goods: Evidence from Mexico." *World Development*. In press, (2014).

⁴⁸ Aunque advierten que es necesario un análisis más profundo para corroborar el resultado, debido a la falta de casos para sustentarlo de manera estadística.

⁴⁹ Juan Martínez y Victor Leonel, "What We Need Are New Customs. Multiculturalism, Autonomy, and Citizenship in Mexico and the Lessons of Oaxaca" en *Latin America's Multicultural Movements: The Struggle between Communitarianism, Autonomy and Human Rights*, ed. por Todd A. Eisenstadt et al, 135-168 (Oxford: Oxford University Press, 2013).

considerar una actualización del CMUyC 2003, que respete el conjunto de tradiciones a la vez que los derechos fundamentales, para dar resolución a los conflictos de discriminación política. Otra solución podría ser procurar que las minorías políticas tengan espacios de participación en la toma de decisiones, cuando menos por medio de políticas de acción afirmativa (cuotas de representación especial) dentro de los cabildos locales (dependiendo de las particularidades de los municipios).

REFERENCIAS

- ⊙ Alesina, Alberto et al. "Public Goods and Ethnic Divisions." *The Quarterly Journal of Economics* 114 núm.4 (1999): 1243-1284.
- ⊙ Bailón Jiménez, Moisés Sidharta. "Instituciones y Procesos Electorales: Oaxaca 1990-2007". Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2009.
- ⊙ Benton, Allyson. "The Origins of Mexico's Municipal Usos y Costumbres Regimes: Supporting Local Political Participation or Local Authoritarian Control?" Documento de Trabajo No. 226, México: División de Estudios Políticos, CIDE, 2011.
- ⊙ Birnir, Jóhanna Kristín. "Stabilizing Party Systems and Excluding Segments of Society? The Effects of Formation Costs on Representation in Latin America." *Studies in Comparative International Development*: 39 núm.3 (2004): 3-28.
- ⊙ Catálogo 2003 de Municipios que se Rigen por Usos y Costumbres. 2003. Oaxaca: Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).
- ⊙ Gary W. Cox, *Making votes count strategic coordination in the world's electoral systems* (Nueva York: Cambridge University Press, 1997)
- ⊙ Danielson, Michael S. y Carlos Sorroza Polo. "Political Subsystems in Oaxaca's Usos y Costumbres Municipalities. A Typology Based on the Civil-Religious Service Background of Mayors." en *Latin America's Multicultural Movements: The Struggle between Communitarianism, Autonomy and Human Rights*, editado por Todd A. Eisenstadt et al, 169-191. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- ⊙ Eisenstadt, Todd A. "Indigenous Attitudes and Ethnic Identity Construction in México." *Mexican Studies/Estudios Mexicanos* 22, núm.1 (2006): 107-130.
- ⊙ Eisenstadt, Todd A. y Michael S. Danielson. "Walking together, but in which Direction? Gender Discrimination and Multicultural Practices in Oaxaca, Mexico." *Politics & Gender* 5, núm.2 (2009): 153-184.
- ⊙ Eisenstadt, Todd A. y Willibald Sonnleitner. "Conclusion: Balancing Tensions between Communitarian and Individual Rights and the Challenges They Present for Multicultural States." en *Latin America's Multicultural Movements: The Struggle between Communitarianism, Autonomy and Human Rights*, editado por Todd A. Eisenstadt et al, 246-269. Oxford: Oxford University Press,

2013.

- ⊙ Elizarrarás Álvarez, Rodrigo. "Gobernabilidad y autonomía indígena: Motivos y efectos en el reconocimiento de los usos y costumbres en Oaxaca." Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 2002.
- ⊙ Fearon, James D. y David D. Laitin. 2003. "Ethnicity, Insurgency and Civil War.", *American Political Science Review*, núm.4 (2003): 75-90.
- ⊙ Hagopian, Frances. "Conclusions" en *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*, editado por Frances Hagopian y Scott P. Mainwaring. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- ⊙ Hiskey, Johnathan y Gary Goodman. "The Participation Paradox of Indigenous Autonomy in Mexico." en *Latin American Politics and Society* 53, no. 2 (2011): 61-86.
- ⊙ Martínez Juan, Víctor Leonel. "What We Need Are New Customs. Multiculturality, Autonomy, and Citizenship in Mexico and the Lessons of Oaxaca" en *Latin America's Multicultural Movements: The Struggle between Communitarianism, Autonomy and Human Rights*, editado por Todd A. Eisenstadt et al, 135-168. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- ⊙ Kymlicka, Will. *Multicultural Citizenship: A liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Oxford University Press, 1995.
- ⊙ Laakso, Markku y Rein Taagapera. "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12, núm.3 (1979): 3-27.
- ⊙ Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: The Free Press, 1997.
- ⊙ Madrid, Raúl. "Indigenous Voters and Party System Fragmentation in Latin America." *Electoral Studies* 24, núm.4 (2005a): 689-707.
- ⊙ Madrid, Raúl "Indigenous Parties and Democracy in Latin America." *Latin American Politics and Society* 47, núm.4 (2005b): 161-179.
- ⊙ Madrid, Raúl. "Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America." *Comparative Politics* 38, no.1 (2005c): 1-20.
- ⊙ Magaloni, Beatriz et. al. "Traditional Governance, Civic Engagement and Local Public Goods: Evidence from Mexico." *World Development*. In press, (2014).
- ⊙ Marroquín, Enrique. "Los protestantes en Oaxaca: ¿persecución o resistencia cultural?" en Gilberto Jiménez ed., *Identidades religiosas y sociales en México*. México: UNAM – Instituto Francés de América Latina e Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.
- ⊙ Okin, Susan. "Is Multiculturalism Bad for Women?" en *Is Multiculturalism Bad for Women?* editado por J. Cohen et. al, 9-24. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- ⊙ Owalobi, Kunle. "La legalización de los 'usos y costumbres' ha contribuido a la permanencia del gobierno priista en Oaxaca? Análisis de las elecciones para diputados y gobernadores, de 1992 a 2001." *Foro Internacional* 177 núm.3, (2004): 474-508.
- ⊙ Rawls, John. *Liberalismo Político*, México DF: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- ⊙ Recondo, David. "Crónica de una muerte anunciada: el ocaso del partido de

Estado en Oaxaca." *Desacatos* 24 (2007): 123-134.

- ⊙ Trejo, Guillermo. "Religious Competition and Ethnic Mobilization in Latin America: Why the Catholic Church Promotes Indigenous Movements in Mexico." *American Political Science Review* 103, núm.3 (2009): 323-342.
- ⊙ Van Cott, Donna Lee y Birnir Jóhanna Kristín. "Disunity In Diversity. Party System Fragmentation and the Dynamic Effect of Ethnic Heterogeneity on Latin American Legislatures." *Latin America Research Review* 42, núm.1 (2007): 99-125.
- ⊙ Van Cott, Donna Lee. "Andean Indigenous Movements and Constitutional Transformation: Venezuela in Comparative Perspective." *Latin American Perspectives* 30, núm.1 (2003): 49-69.
- ⊙ Van Cott, Donna Lee. *From Movements to Parties. The Evolution of Ethnic Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- ⊙ Van Cott, Donna Lee. *Radical Democracy in the Andes*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- ⊙ Van Cott, Donna Lee. "Indigenous People's Politics in Latin America." *Annual Review of Political Science* 13, (2010): 385-405.
- ⊙ Yashar, Deborah J. "Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America." *Comparative Politics* 31, núm.1 (1998): 23-42.
- ⊙ Yashar, Deborah J. "Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America." *World Politics* 52, núm.1 (1999): 76-104.

Otras notas

- i** Se consideran los municipios en que el voto femenino no está condicionado a un estado civil y/o si tienen hijos
- ii** Se consideran los casos donde las mujeres pueden ocupar puestos más altos en la jerarquía municipal que el de tesorero y se excluyen municipios donde la factibilidad para ello depende del estado civil.
- iii** Se consideran los municipios donde la factibilidad no depende del estado civil o de la discrecionalidad de la Asamblea Comunal General.
- iv** No se consideran los municipios donde no se permite participar a todas las agencias municipales.
- v** Pueden llegar a ser "ancianos" por edad y/o por haber cumplido con todos los cargos y servicios. Normalmente fungen como consejeros de la comunidad, administración o cabildo.
- vi** Los casos que requieren una residencia mínima menor a un mes se consideran como si no se requiriera. Este criterio obedece al tiempo que toma tramitar y recibir una credencial de elector con fotografía.
- vii** Las multas van de uno hasta cinco salarios mínimos, un día de tequio o cárcel, la designación de un cargo como castigo, perder derecho a participar en las siguientes asambleas, la degradación del cargo actual, la negación de los servicios provistos por el ayuntamiento de manera parcial o total, o una combinación de todo lo anterior.
- viii** Estos modelos se corrieron también con la proporción de voto por diputados del PRI en elecciones de mayoría relativa en 1994, y la diferencia entre 1991 y 1994. En ningún caso resultaron significativas.



**GRUPOS DE
AUTODEFENSA:
SIN SALIDA ANTE LA
VIOLENCIA**

ALEXIS CHEREM MAUS

■ Qué tiene que suceder para que un carnicero, una vendedora y un médico, dejen de producir y arriesguen su vida formando parte de un grupo de autodefensa? Ésta es la pregunta que inspiró esta investigación, cuyo fin no es el proponer una solución al “problema” de las autodefensas, sino proveer respuestas sobre cuál es el punto de quiebre: el hasta aquí de una comunidad que dice “hoy tomo el asunto en mis propias manos.”

El supuesto principal es que la formación de grupos de autodefensa no es la primera opción de solución ante un panorama de violencia. De hecho los costos personales que implica levantarse en armas son tan altos que se pensaría que formar uno de estos grupos sería el último recurso que tienen los individuos a la mano en este escenario.

Es por eso que se habla de un punto de quiebre, que se puede resumir en la palabras de José Manuel Mireles, líder de las autodefensas en Michoacán, México: “No podemos estar en paz en ningún lado mientras no caigan. Lo único que buscamos es que se restablezca el Estado de derecho para poder tener una vida en paz.”

Entonces, no se puede entender la naturaleza e implicaciones de las autodefensas sin antes entender por qué surgen. Esta no es una tarea sencilla, ya que abre una serie de interrogantes: ¿bajo qué contextos nacionales o subnacionales surgen los grupos de autodefensa? ¿qué variables facilitan su formación y éxito? ¿por qué, si de cierta forma parecen amenazar el uso legítimo de la fuerza del Estado, algunos gobiernos los toleran y muchas veces los apoyan? Puesto de forma más simple, la cuestión principal sería entender por qué si hay un presencia más o menos generalizada de grupos depredadores—como el crimen organizado en México—, las autodefensas surgen en algunas partes del país y no en otras. ¿Qué tiene que suceder, en conjunto con la presencia de un grupo violento, para que las personas decidan levantarse en armas?

Este artículo forma parte una investigación más amplia, que busca probar la hipótesis de que las autodefensas surgen principalmente en lugares en donde la violencia ha permeado todos los aspectos de la vida, incluyendo los medios de producción, lo que hace que la posibilidad de salida sea prácticamente inexistente para la población afectada (Cherem 2016).

En este estudio empírico del caso de Michoacán se exploran las variables que se parecen relevantes para explicar el surgimiento de grupos de autodefensa con el fin de comenzar a delinear patrones que explican este fenómeno. Se elige este caso por dos razones principales: 1) porque es un caso emblemático de autodefensas comunitarias que presenta una oportunidad de estudio a nivel municipal en donde se puede responder a la pregunta de por qué las autode-

fensas surgen en unos municipios y no en otros; 2) al ser un caso tan reciente y con tanta atención de medios nacionales e internacionales, es más fácil conseguir información y datos confiables que lleven a un mejor análisis empírico.

En general se encuentra evidencia que apunta a que los municipios en donde han surgido grupos de autodefensa en Michoacán son en promedio más violentos que los demás municipios del estado. Sin embargo, parece ser que no es solamente la violencia lo que ha empujado a cientos de ciudadanos comunes y corrientes a tomar las armas y formar estos grupos. La caída en el consumo de energía eléctrica en municipios con surgimiento de autodefensas, junto con ciertas características del mercado agrícola detalladas más adelante, comienzan a darnos pistas de los elementos que incrementan la probabilidad de surgimiento de estos grupos.¹ (Cherem 2016)

Las dos hipótesis principales de esta investigación son:

H1: *Es más probable que surjan grupos de autodefensa en municipios en donde la violencia ha tenido un efecto notable en la economía.*

H2: *Es más probable que surjan grupos de autodefensa en municipios en donde la población tenga una fuerte dependencia en industrias basadas en bienes fijos.*

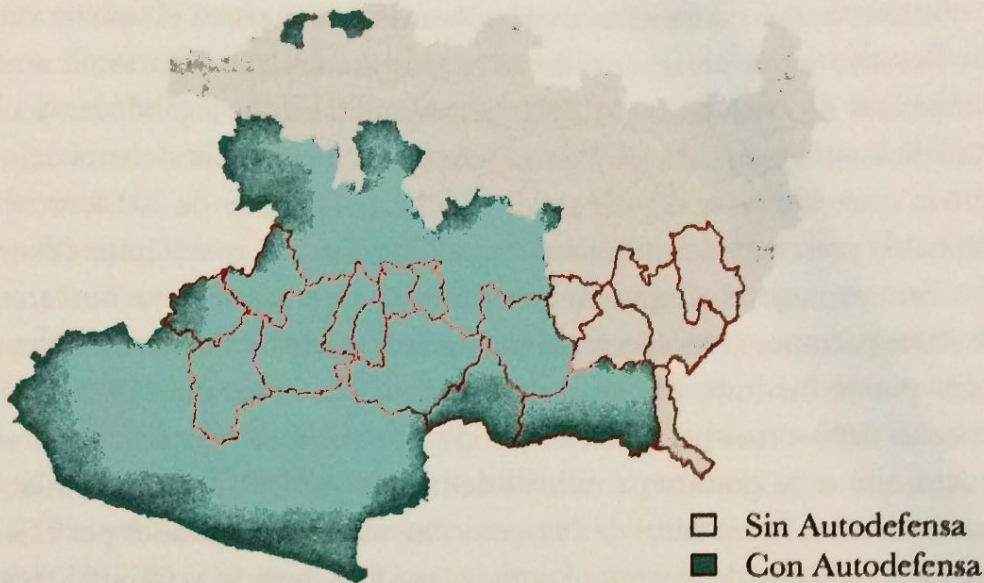
H2.1 *Este efecto se incrementará en aquellos municipios en donde dicha industria tenga un alto valor para el Crimen Organizado.*

LO QUE PASÓ EN MICHOACÁN

Desde la década de 1990, Michoacán ya tenía problemas serios de crimen y violencia. De hecho, en 1992 el estado alcanzó su tasa de homicidios más alta en casi tres décadas con 35 homicidios por cada 100 mil habitantes (casi el doble de la tasa de 2012). (J. Z. José Merino 2014) A pesar de la caída en la tasa de homicidios en las décadas siguientes, el tipo de violencia cambió, especialmente a partir del año 2000 cuando el conflicto entre cárteles se intensificó, causando daños colaterales a la población.

El Cártel del Golfo buscó arrancarle el dominio de las rutas de drogas y los campos de cultivo en Michoacán al Cártel del Milenio, un aliado del Cartel de Tijuana que controlaba el estado a finales de los años noventa. Hay un par de versiones de lo que sucedió durante esta pugna, la primera es que unos lugar-

¹ Es importante notar que las conclusiones presentadas en este artículo están basadas estadística descriptiva y son respaldadas por un modelo estadístico que se puede revisar en la versión completa de esta investigación.



tenientes que se rebelaron en contra del Cartel del Milenio localizaron al Cártel del Golfo, el cual pidió ayuda a los Zetas en 2003. La segunda es que el Cartel del Golfo mando a Los Zetas a tomar control del estado (Crime 2015).

Lo que es seguro es que cuando los Zetas llegaron, la población los resintió rápidamente por sus prácticas de extorsión y represión, que incrementaron cuando se movieron a la producción de metanfetaminas. Como resultado, en 2006 se formó la Familia Michoacana como grupo de vigilancia privada en contra de las prácticas de los Zetas, quienes fueron expulsados de Michoacán por este nuevo grupo (Crime 2015).

A pesar de este éxito, en medio de la disputa La Familia Michoacana se quebró, dando lugar a los Caballeros Templarios. Ambos grupos obtuvieron el apoyo de la población al decir que estaban ahí para protegerlos de los otros cárteles. Sin embargo, poco después éstos comenzaron a incurrir en las mismas prácticas que sus enemigos hasta invadir todos los aspectos de la vida de los michoacanos (Maldonado 2012).

Durante el comienzo de la llamada “guerra contra del narcotráfico”, iniciada durante el mandato de Felipe Calderón en 2006, el estado de Michoacán fue uno de los focos principales de acción gubernamental. El Operativo Conjunto Michoacán, iniciado en diciembre de ese mismo año, fue criticado constantemente por las violaciones de derechos humanos en las que incurrieron los soldados en contra de la población. De hecho, Merino y Gómez Ayala encuen-

tran evidencia que apunta a que los Operativos Conjuntos causan un aumento en la tasa de homicidios en los en los que se llevan a cabo.²

Estos eventos comienzan a vislumbrar los cambios en el tipo de violencia que llevaron a que en febrero de 2013 empezaran a levantarse en armas los ciudadanos de Michoacán. El primer caso se dio en dos localidades del municipio de Buenavista, parte de Tierra Caliente, la región más violenta del estado. Pero la situación no se detuvo ahí. De hecho, para finales de 2014, en Michoacán había presencia de autodefensas en 39 de los 113 municipios del estado.

Para explicar el surgimiento de estos grupos, primero, se busca analizar distintos patrones de violencia. Se incluyen datos de homicidios anuales reportados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (INEGI, Datos de defunciones por homicidio 2013) y homicidios relacionados al crimen organizado o de presunta rivalidad delincuencia (PRD) (CISEN/PGR 2011). También se incluyen datos de desaparecidos anuales publicados por el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) (SEGOB 2014). Se estudian también datos de averiguaciones previas de violación, robo, extorsión y secuestro del Secretariado Nacional de Seguridad Pública (SNSP), con consideración de sus problemas y de las implicaciones que tiene la cifra negra en estas medidas. Además, para controlar por el efecto de contagio que se piensa que tienen los grupos de autodefensa, se incluye una variable de autodefensa en municipios contiguos.³

Además, se estudian patrones de migración en años anteriores al surgimiento de las autodefensas, puesto que la expulsión de gente de un municipio puede funcionar como *proxy* de violencia intolerable. Al respecto, el *Internal Displacement Monitoring Center* ha encontrado fuerte evidencia de una relación causal entre violencia y desplazamiento interno en México. De hecho, este centro calcula que cerca de 230 mil personas han sido forzadas a dejar sus casas debido a las olas de violencia (Centre 2010). El dato de migración se toma del Censo de Población y Vivienda del 2010 publicado por el INEGI (INEGI, Censo de Población y Vivienda 2010).

Por otro lado, se indaga en la presencia y preponderancia de industrias basadas en bienes fijos y la dependencia que tiene la gente a nivel municipal de éstas. Específicamente, se utiliza la medida de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) de superficie agrícola sembrada y cultivada en el municipio (SAGARPA 2013). Con esta

2 José Merino, Víctor Gómez Ayala, "Cuerpos sin nombre", Nexos, 2012.

3 Variable de autodefensas contiguas construida con metodología utilizada por Eduardo Fierro (Fierro Y Jessica Zarkin 2015).

medida se puede mostrar, primero, en qué municipios es probable que la agricultura sea una industria predominante y, segundo, los patrones en porcentaje de tierra cultivada como indicador de involucramiento del narcotráfico en la industria. Siguiendo esta línea, también se utilizan datos anuales de valor de producción de la agricultura a nivel municipal, ya que el auge en la productividad agrícola del estado explica en parte el involucramiento de los cárteles en este mercado.

Finalmente, se busca analizar el efecto de *shocks* de violencia en la economía y su efecto en el surgimiento de las autodefensas. Para lograr esto se utiliza la medida de uso de electricidad per cápita, medido como volumen de las ventas de energía eléctrica (megawatts por hora). Usando la misma medida, Magaloni, Robles y Calderón encuentran que, en los primeros dos años de la guerra entre cárteles, los municipios estudiados experimentaron una baja de entre 4.19% y 7.4% en su consumo de energía eléctrica (Gustavo Róbles 2013). Dado este estudio, se utilizan *shocks* económicos medidos como una baja anormal en el consumo de electricidad como *proxy* del efecto económico de la violencia, relacionados, entre otras cosas, a patrones de emigración en los municipios afectados.

Siguiendo esto se espera observar las siguientes características generales en municipios con autodefensas:

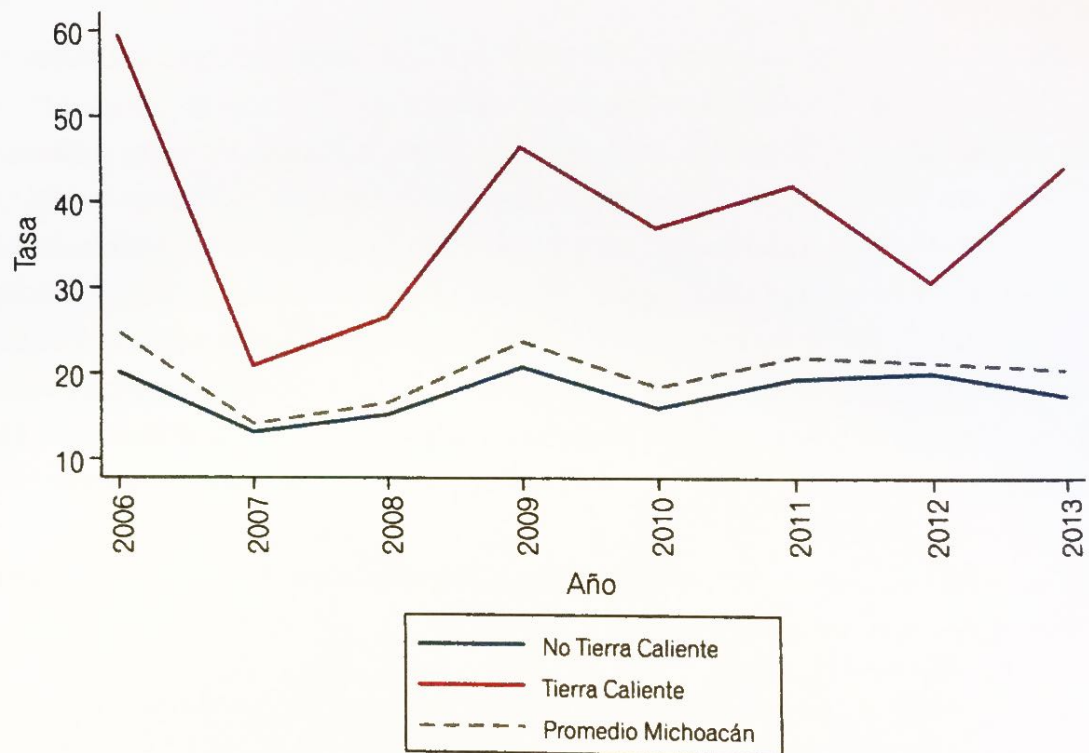
- ⊙ Altos niveles violencia
- ⊙ Dependencia fuerte en una economía basada en bienes fijos (alta productividad de la industria agrícola y porcentaje de tierra utilizada con este fin)
- ⊙ Altos niveles de emigración neta en años anteriores al surgimiento
- ⊙ Caídas repentinas y anormales en el consumo de energía eléctrica.
- ⊙

LA HETEROGENEIDAD DE LA VIOLENCIA

En las últimas dos décadas, Michoacán ha sido visto sistemáticamente como uno de los estados más violentos del país. En 1994, tuvo su tasa más alta de homicidios con 37.4 por cada 100 mil habitantes. Si bien los homicidios han ido a la baja en el estado, 2010 fue el primer año en el que la tasa de homicidios de Michoacán (16 por cada 100 mil habitantes) fue menor al promedio nacional (23 por cada 100 mil habitantes). ¿Por qué no surgieron grupos de auto-defensa de manera generalizada en la época más violenta del estado? Además, una vez que surgieron, ¿por qué no surgieron en todos los municipios con un contexto violento?

EL MICHOACÁN CON AUTODEFENSAS Y EL MICHOACÁN SIN AUTODEFENSAS

Al analizar el interior de Michoacán se puede ver que el problema de violencia no es generalizado. Si dividimos a los municipios en aquellos que están en la zona de Tierra Caliente y aquellos que están en otra parte del estado, podemos ver que los de Tierra Caliente históricamente han tenido mayores tasas de homicidio.

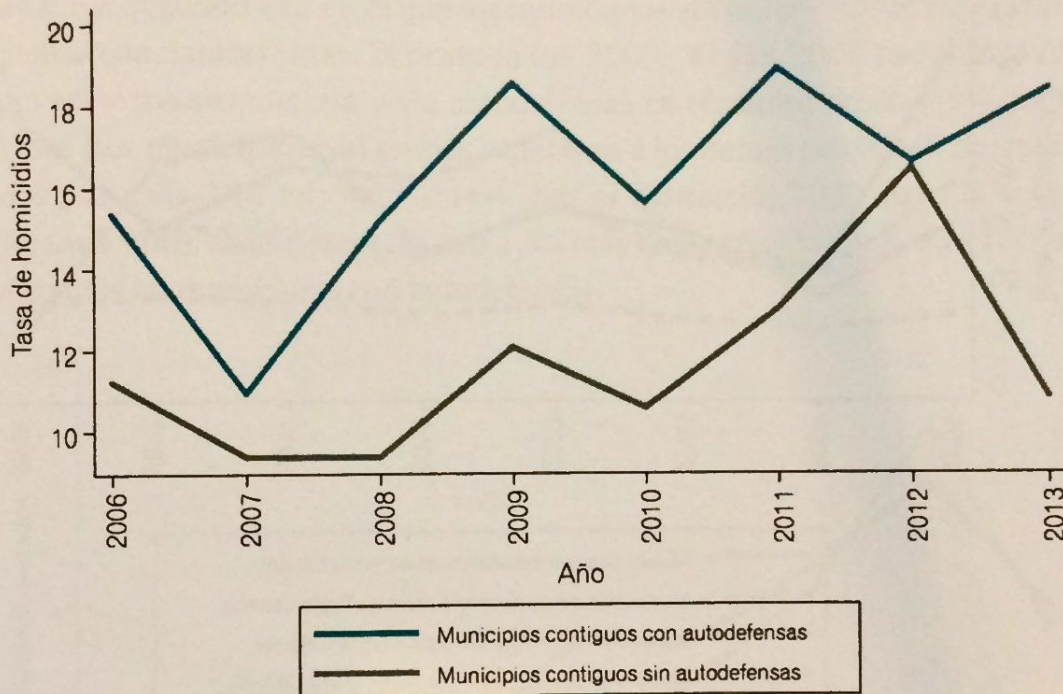


Datos: INEGI, CONAPO

Entre 2006 y 2013 los municipios de Tierra Caliente tuvieron una serie de alzas en su tasa de homicidios. En 2006, la tasa promedio de Tierra Caliente llegó a casi 60 homicidios por cada 100 mil habitantes, tasa cercana a la de El Salvador, el país más violento del mundo ese año. Otro pico de violencia en esta zona de Michoacán fue en 2009, con una tasa de 46.3 homicidios por cada 100 mil habitantes, tasa aun más impresionante al compararla con la tasa promedio de 20.7 de los municipios fuera de Tierra Caliente. El tercer pico de homicidios en Tierra Caliente fue en 2013, con casi 44 homicidios por cada 100 mil habitantes.

No es sorprendente entonces que a principios de 2013 se levantaran en armas dos grupos de autodefensa en el municipio de Buenavista, localizado en Tierra Caliente. Finalmente la tasa de homicidios promedio de Tierra Caliente ha superado a la del resto del estado año tras año. Sin embargo, no todos los municipios de Tierra Caliente experimentaron un surgimiento de autodefensas

y no todos los municipios con autodefensas están en la zona. Por esto vale la pena dividir a los municipios de Michoacán en aquellos que eventualmente tuvieron autodefensas y aquellos que aun no experimentan este fenómeno.



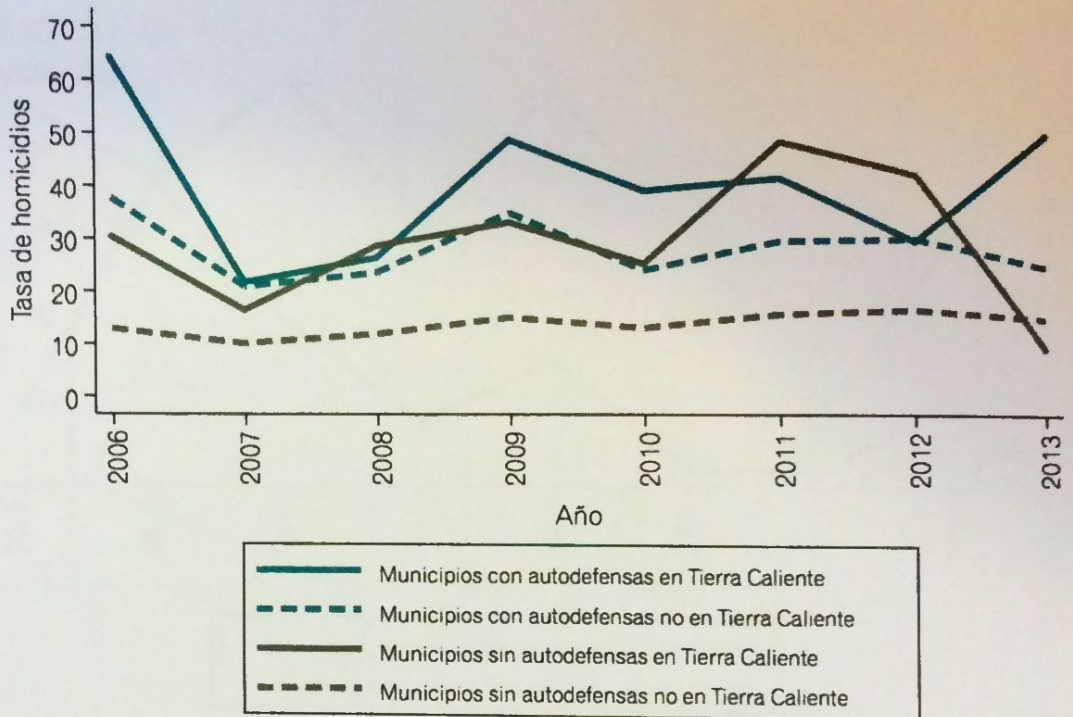
Datos: INEGI, con metodología de Eduardo Fierro
 Mide si por lo menos uno de los municipios contiguos tiene autodefensas

Como se puede observar, la tasa de homicidios promedio de municipios con autodefensas ha sido significativamente más alta que la tasa de homicidios promedio de municipios sin autodefensas. Por ejemplo, en 2009 —el año más violento de Michoacán— en los municipios en donde no han surgido autodefensas la tasa de homicidios promedio fue de 15.2, mientras que en municipios que vieron el surgimiento de estos grupos en 2013 y 2014 la tasa fue de 38.3 homicidios por cada 100 mil habitantes.

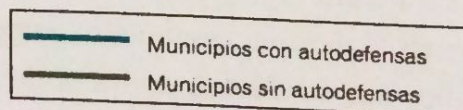
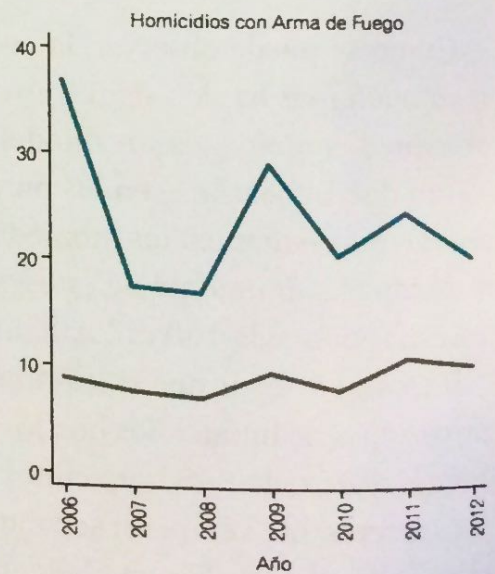
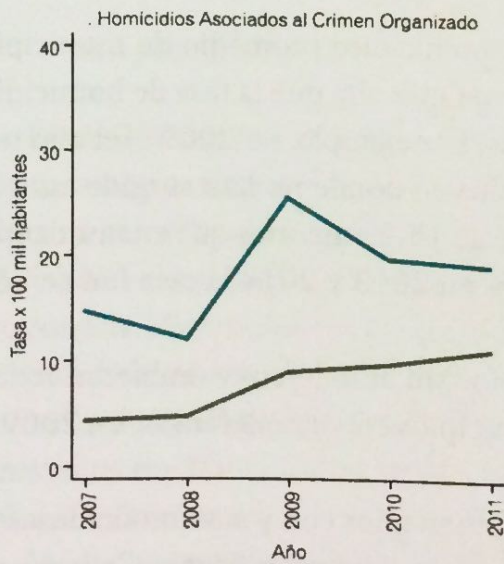
Esto quiere decir que si los municipios sin autodefensas hubieran tenido la misma tasa de homicidios que los municipios con autodefensas, en 2009 se hubieran registrado 968 homicidios más

Es interesante ver que si separamos municipios con y sin autodefensas en Tierra Caliente y no Tierra Caliente, los municipios en Tierra Caliente sin autodefensas son igual o más violentos que aquellos con autodefensas (y mucho más violentos que aquellos sin autodefensas fuera de la zona). ¿Por qué en estos municipios no se contagiaron los grupos de autodefensa? Esta es la primera pista de que la violencia probablemente no explica el fenómeno entero.

Si analizamos homicidios con arma de fuego y homicidios asociados al crimen organizado (PRD), en promedio los municipios con autodefensas también presentan tasas más altas en todos los años de ambas medidas.

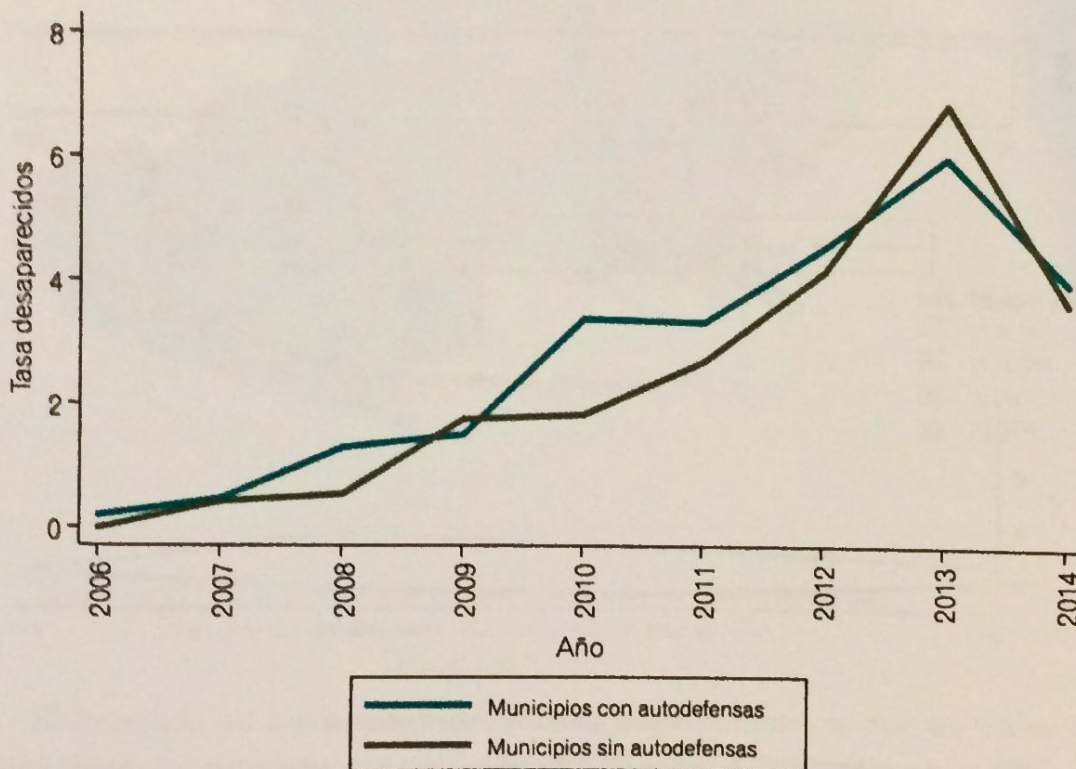


Datos: INEGI

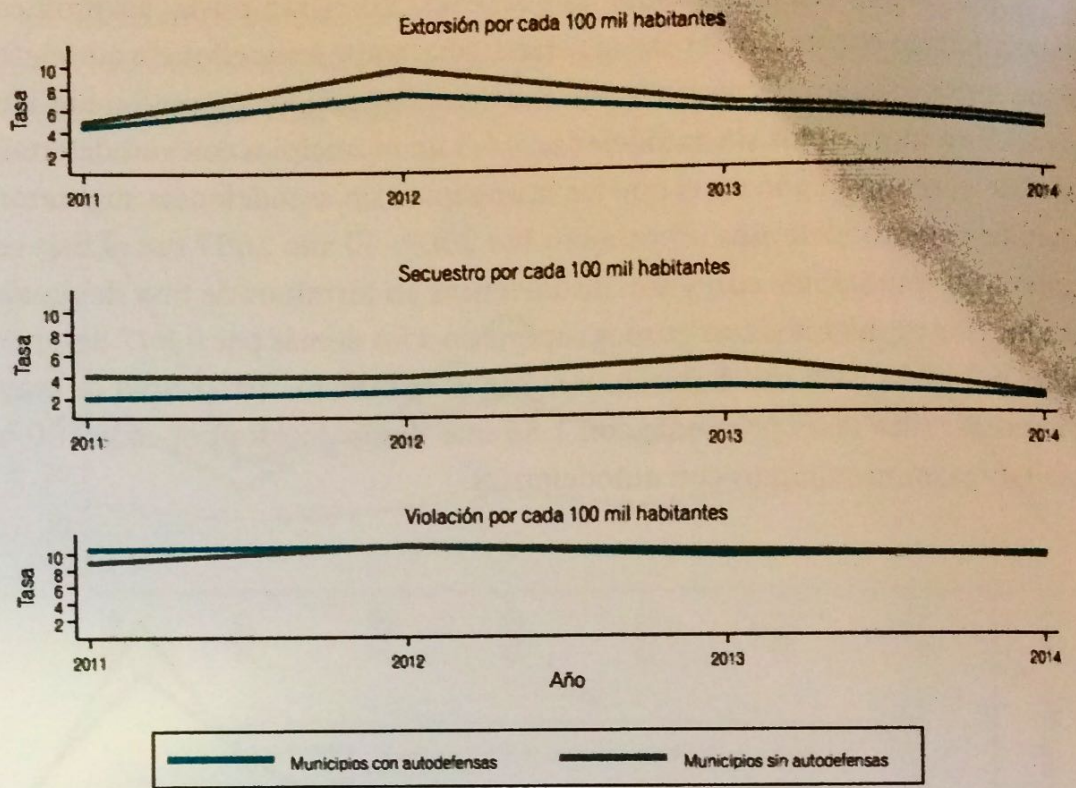


Datos: CISEN y PGR, INEGI

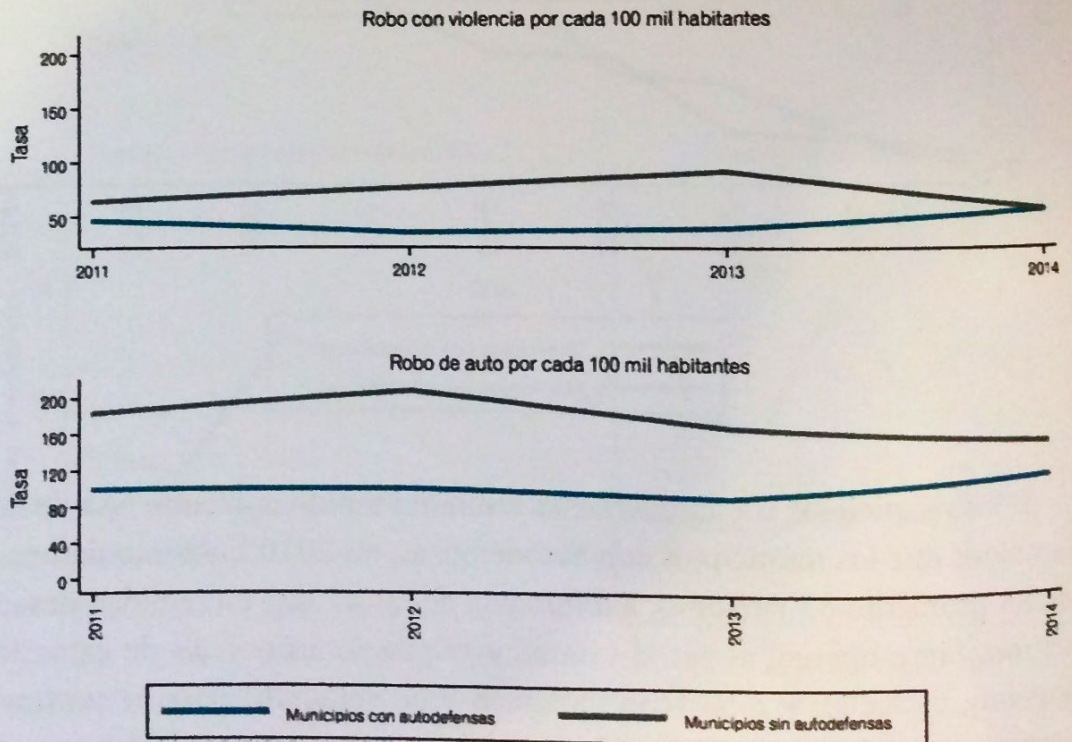
Y para desaparecidos aunque la diferencia no es tan obvia, en promedio los municipios con autodefensas superan ligeramente a aquellos sin autodefensas en todos los años. El peor año en tasa de desaparecidos promedio fue 2013 (con 6.9 en municipios sin autodefensa, y 6.1 en municipios con autodefensas). Éste fue el segundo año en el que los municipios sin autodefensas superaron a aquellos con autodefensas. El primero fue 2009. El año 2007 fue el más cercano entre municipios con y sin autodefensas en términos de tasa de desaparecidos (los municipios con grupos superaron a los demás por 0.047 desaparecidos por cada 100 mil habitantes). Por el contrario, 2010 tuvo la mayor diferencia entre tasas promedio con 1.56 más desaparecidos por cada 100 mil habitantes en municipios con autodefensas.



Si los municipios sin autodefensas hubiesen tenido la misma tasa de desaparecidos que los municipios con autodefensas, en 2010 hubieran desaparecido en promedio 87 personas, a diferencia de las 47 que en realidad desaparecieron. Sin embargo, al ver la tasa de averiguaciones previas de extorsión, secuestro, violación y robo (con violencia y de vehículo) pasa lo contrario. Excepto para violación en 2011 y 2014 y robo con violencia en 2014, en todos los años desde 2011 las tasas promedio en municipios sin autodefensa superan a los que tuvieron autodefensas más tarde.



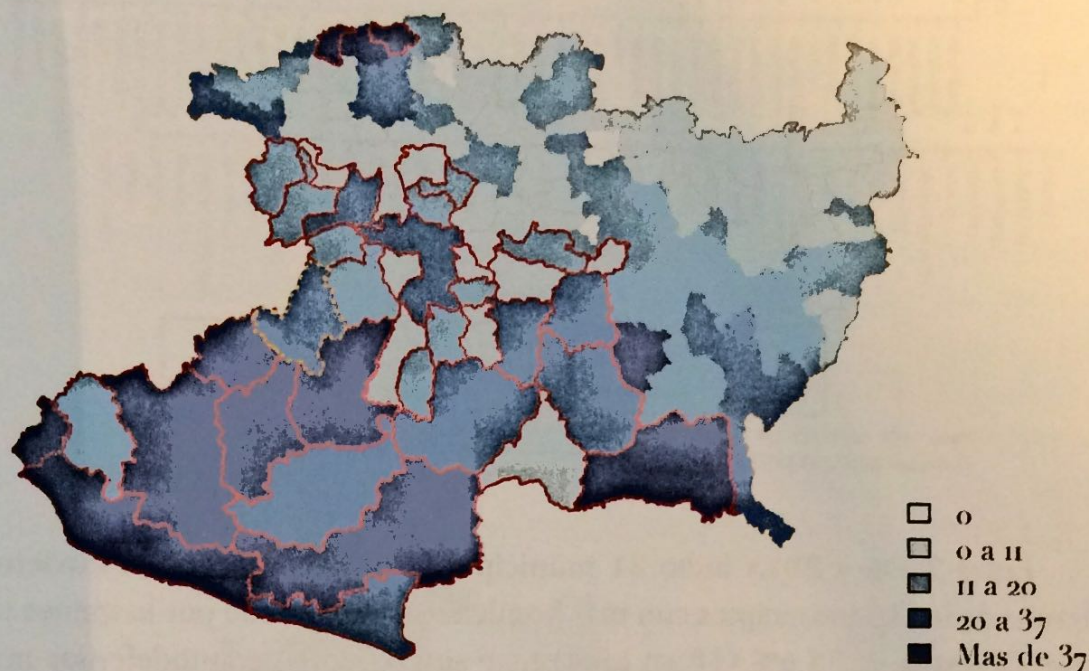
Datos: SNSP, 2011-2014



Datos: SNSP, 2011-2014

Esto no es tan sorprendente, puesto que es de esperarse que se subreporten este tipo de crímenes, particularmente en lugares con baja confianza institucional. No hay mejor señal de falta de confianza que el que la comunidad tome la justicia en sus propias manos.

LOS FOCOS ROJOS



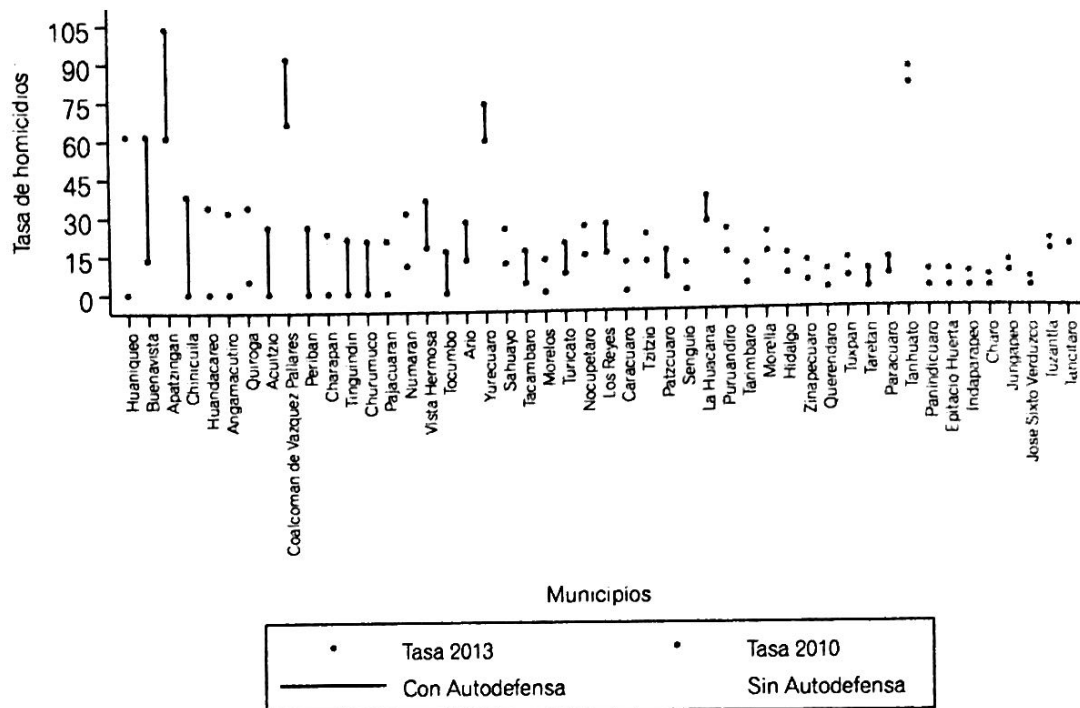
Municipios con bordes rojos tienen presencia de Autodefensas.

Municipio de Buenavista marcado en amarillo

Datos: INEGI

Si hacemos un análisis a nivel municipal podemos ver que no todos los municipios con autodefensas tienen tasas promedio de violencia anómalamente altas. Además, hay municipios en donde no han surgido grupos de autodefensa que tienen tasas promedio muy elevadas entre 2006 y 2013. Esto nos da más pistas de que la violencia, aunque es un factor importante, no parece ser suficiente para explicar surgimiento de autodefensas.

Hablemos de municipios específicos. Hay 48 municipios que tuvieron una mayor tasa de homicidios en 2013 de las que tuvieron en 2010. De éstos, siete experimentaron un crecimiento en su tasa de homicidios de forma consecutiva en este periodo. En cuatro de ellos surgieron más tarde autodefensas: Acuitzio, Ario, Churumuco y Tocumbo; y en tres no surgieron autodefensas: Morelia, Quiroga y Senguio.



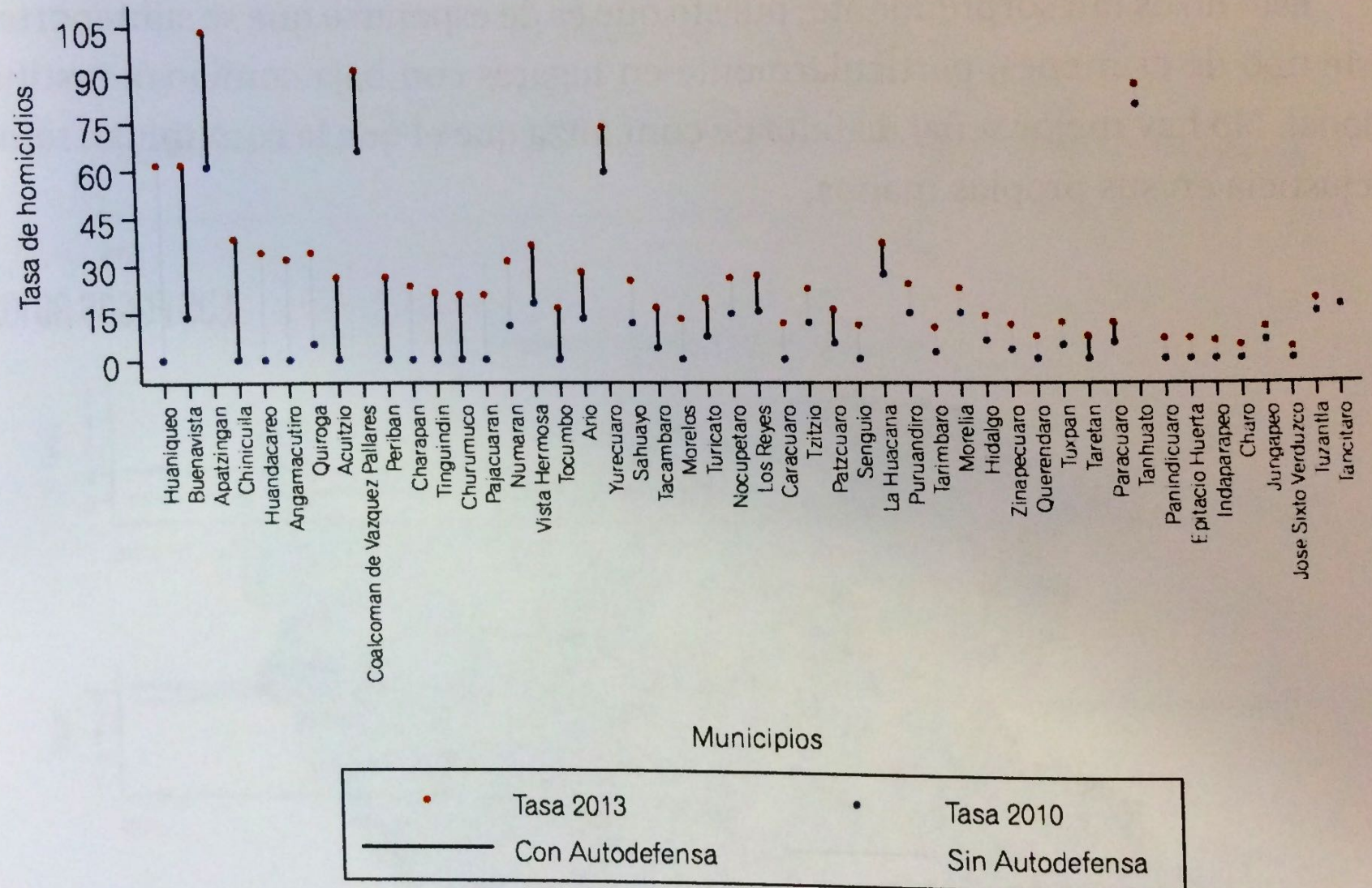
Datos: INEGI
Ordenados de mayor a menor crecimiento

Entre 2006 y 2013 hubo 31 municipios en Michoacán que estuvieron dentro de los 10 municipios con más homicidios en el estado por lo menos un año. De estos, el 58.6% (18 en total) tuvo surgimiento de autodefensas más tarde.

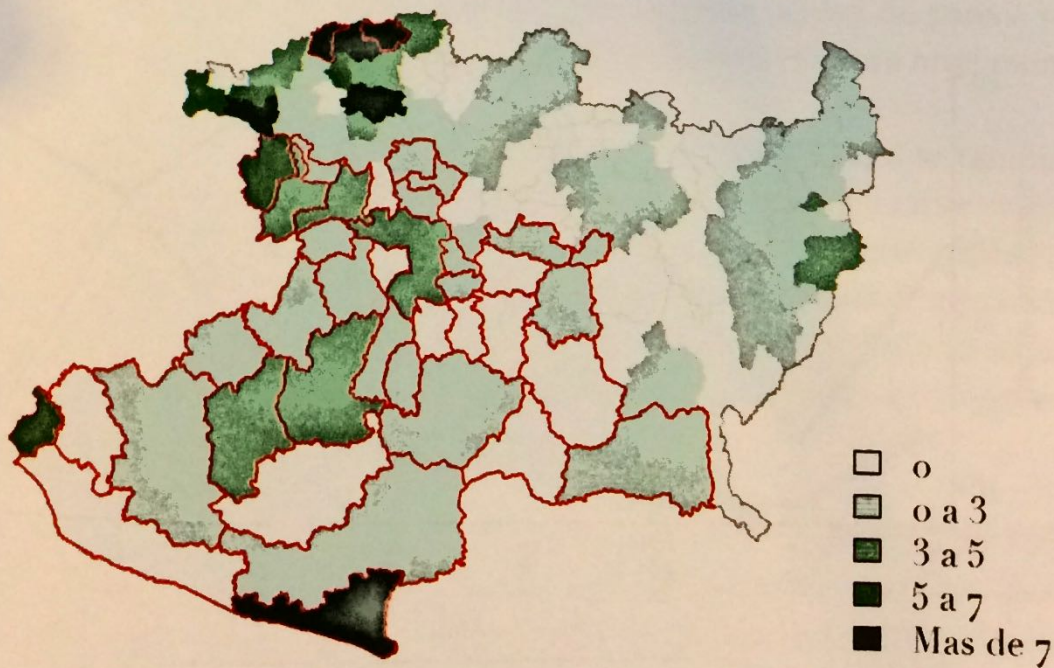
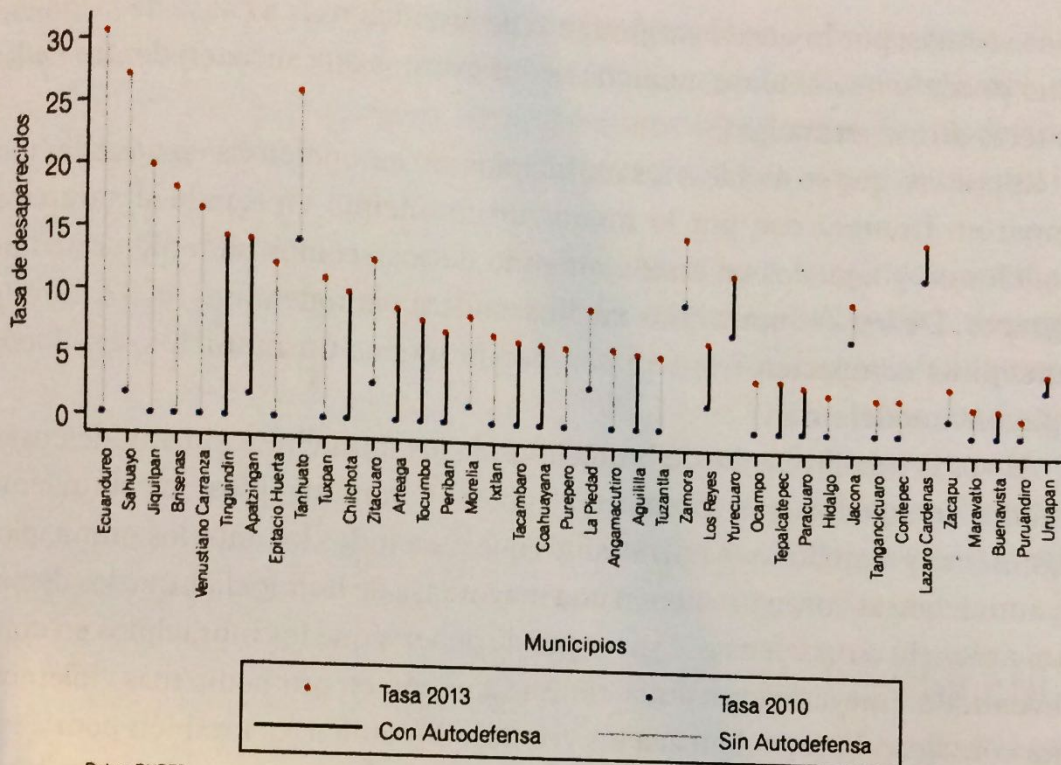
Coahuayana, municipio en donde más tarde surgieron autodefensas, estuvo dentro de los 10 más violentos los ocho años entre 2006 y 2013 y fue el más violento en 2009 y 2010. Tanhuato —que no tiene autodefensas— y Coalcomán —que cuenta con autodefensas— estuvieron en esta lista siete años de los ocho, mientras que Apatzingán y Huetamo —ambos municipios con autodefensas— estuvieron entre los municipios más violentos del estado en seis de los ocho años. Del otro lado, 21 de los municipios con autodefensas no estuvieron dentro de la lista de los 10 más violentos del estado en términos de homicidios en ningún año.

Si vemos el periodo de 2006 a 2014, los cinco municipios con mayor tasa de desaparecidos promedio fueron Vista Hermosa (12), Zamora (8.3), Yurécuaro (7.8), Lázaro Cárdenas (7.7), Tanhuato (7.7) y Jiquilpan (7.2). De éstos Vista Hermosa, Yurécuaro y Lázaro Cárdenas tuvieron surgimiento de grupos de autodefensas.

Sin embargo, es difícil pensar que la violencia está encapsulada por barreras municipales. La violencia de un municipio seguramente afecta a los muni-



Datos: INEGI
 Ordenados de mayor a menor crecimiento

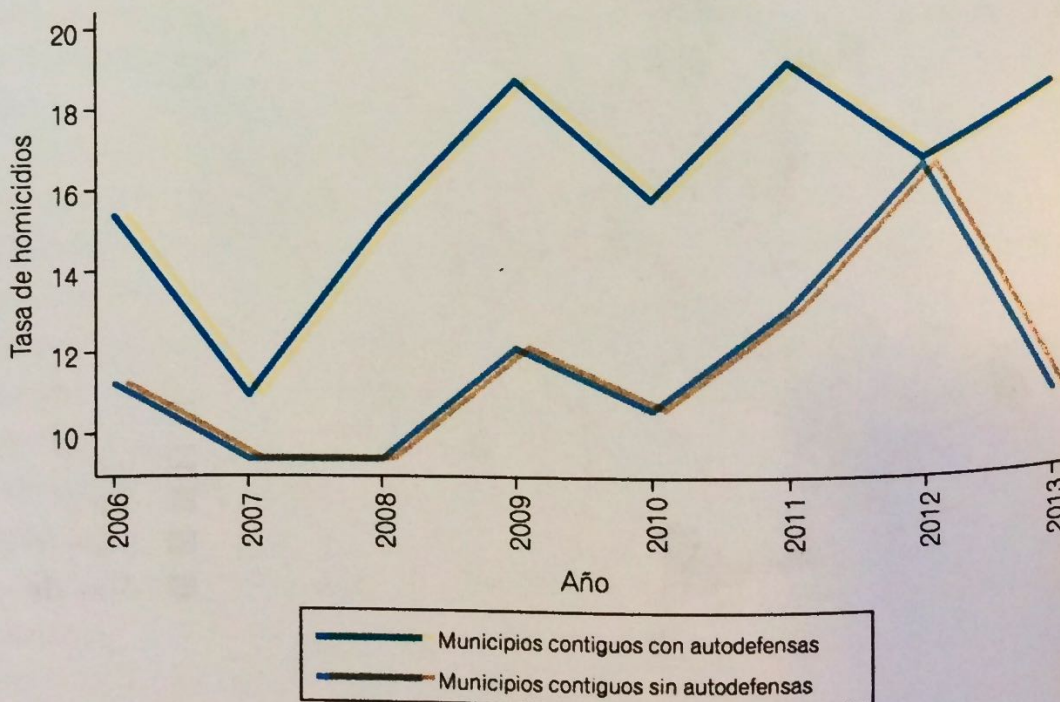


Municipios con bordes rojos tienen presencia de Autodefensas
 Datos: RNPED

cipios vecinos, por lo que el surgimiento de autodefensas a causa de la violencia no puede ser solamente medido por los eventos que suceden dentro de las fronteras de ese municipio.

Es por eso que se divide a los municipios sin autodefensas en aquellos que comparten frontera con por lo menos un municipio en donde sí surgieron autodefensas y aquellos en donde ninguno de sus vecinos ha tenido este tipo de grupos. De los 74 municipios michoacanos sin autodefensas, el 32.4% (24 municipios) comparten frontera con por lo menos un municipio en donde surgieron autodefensas.

Al ver la tasa promedio de homicidios de los municipios sin autodefensas, divididos en aquellos que comparten frontera con municipios que sí tuvieron surgimiento y aquellos que no, notamos que para todos los años los municipios con autodefensas contiguas tienen una mayor tasa de homicidios que los demás municipios sin autodefensas. Esto se puede deber a que los municipios en donde eventualmente surgieron autodefensas, que son en promedio más violentos, están contagiando su violencia a los vecinos. Sin embargo, también podría ser que la violencia de los municipios en donde no surgen estos grupos contribuye a las condiciones de surgimiento de autodefensas en municipios vecinos.



Datos: INEGI, con metodología de Eduardo Fierro
 Mide si por lo menos uno de los municipios contiguos tiene autodefensas

Es decir, no sabemos del todo si lo que se contagia es la violencia, las autodefensas o ambos. Lo que sabemos es que en general existen niveles más altos de violencia en municipios que presenciaron surgimiento de autodefensas. Aún dentro de los municipios sin autodefensas, aquellos con vecinos que sí las tienen son en promedio más violentos.

Al desagregar por municipios, los datos de crimen y violencia apuntan a que hay lugares con autodefensas en donde las tasas de homicidios, desaparecidos y otros crímenes no son tan altas como se esperaría. Del otro lado tenemos municipios con tasas muy altas de varias medidas de violencia, en donde no se ha registrado el surgimiento de grupos de autodefensa. Si bien parece ser que hay un efecto de contagio a considerar, es necesario ver qué factores hacen que esta violencia sea tan insoportable que la gente ve necesario tomar la justicia en sus propias manos.

INVASIÓN TOTAL DE LA VIOLENCIA

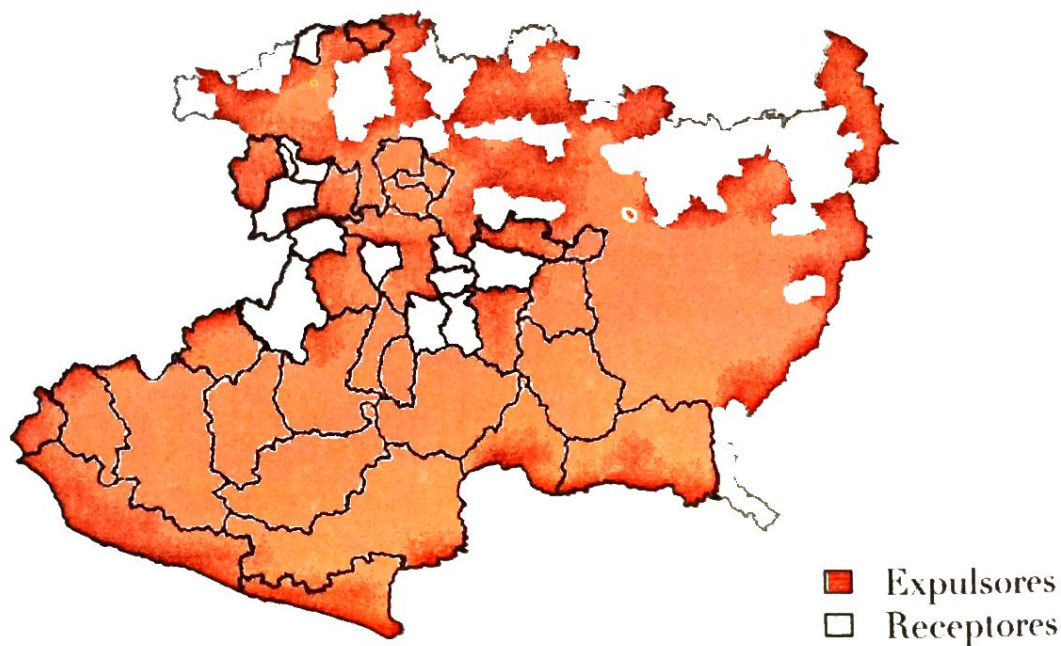
La violencia intolerable y la inhabilidad de las instituciones de reducirla parecen ser la razones más obvias para que un grupo decida tomar las armas. Sin embargo, como se puede apreciar, dados los datos de violencia en Michoacán, la presencia de tasas consistentemente altas de criminalidad no parece ser suficiente para explicar el surgimiento de grupos de autodefensa a nivel municipal.

¿Qué hace que la violencia sea realmente intolerable? Aquí se estudian tres fenómenos que se cree funcionan como *proxys* de invasión total de violencia en municipios en donde la opción de salida no existe realmente: migración neta alta, para ver en total las bajas o alzas en población por causa de migración; la reducción en el uso de energía eléctrica per cápita, para ver el efecto económico de la violencia; y, finalmente, la dependencia en sector agrícola como *proxy* de reducción en opciones de salida creíbles.

LOS QUE SE FUERON ENTRE 2005 Y 2010

Antes de analizar los datos de migración es necesario explicar que el problema con estos datos es la falta de variación en el tiempo. Sabemos, gracias al censo, cuánta gente vivía en un municipio distinto en 2010 que en 2005. Sin embargo, no podemos analizar patrones de migración anuales. Además, estos datos no distinguen entre aquellos que se fueron a causa de la violencia y los que emigraron por otras causas. A pesar de estos problemas, los datos existentes ayudan a aclarar ciertos aspectos de la situación vivida en Michoacán antes y después de los picos de violencia de 2006 y 2009.

Si dividimos a los municipios en receptores —que tengan una migración neta positiva— y expulsores —con migración neta negativa—, podemos observar que la mayoría de los municipios —73 para ser exactos— expulsaron a más gente de la que recibieron. De éstos, en 28 surgieron más tarde grupos de autodefensa.



Municipios con bordes negros tienen presencia de Autodefensas Datos: Censo 2010

Si bien parece que la migración es bastante uniforme en todo Michoacán, si nos enfocamos en municipios con autodefensas podemos ver que en el 71.8% de ellos se observó una migración neta negativa.

La relación entre homicidios y emigración como porcentaje de la población también es reveladora. En general, a mayor tasa de homicidios promedio, mayor es el porcentaje de la población que se va de un municipio entre 2005 y 2010. Esta relación se intensifica en municipios con autodefensas. Esto podría indicar un efecto de violencia en migración más fuerte en municipios que después tuvieron autodefensas.

Hay casos anómalos dentro de los municipios con autodefensas: por ejemplo, en Cuahuayana la tasa de homicidios promedio entre 2006 y 2013 fue de más de 100 homicidios por cada 100 mil habitantes, por lo que se esperaría un porcentaje alto de emigración. Sin embargo solo 5.7% de la población emigró (con una migración neta de -194). Por otro lado, existen municipios como

Churumuco en donde la tasa de homicidios no fue tan alta (8.98 por cada 100 mil habitantes) y, sin embargo, 8.25% de la población se fue entre 2005 y 2010 (migración neta de -935).

EL EFECTO ECONÓMICO DE LA VIOLENCIA

En muchos municipios michoacanos hubo una fuerte expulsión de gente entre 2005 y 2010. Sin embargo, es difícil decir cuánta de esta gente se fue del municipio en donde vivía en 2005 debido a la violencia. Como ya se explicó anteriormente, un buen *proxy* para determinar *shocks* de violencia en la economía es el cambio en consumo de energía eléctrica. De hecho, Robles, et. al. encuentran una fuerte relación causal entre bajas mayores a 4.19% en el uso de energía eléctrica per cápita de un municipio e incrementos en violencia (Gustavo Róbles 2013).

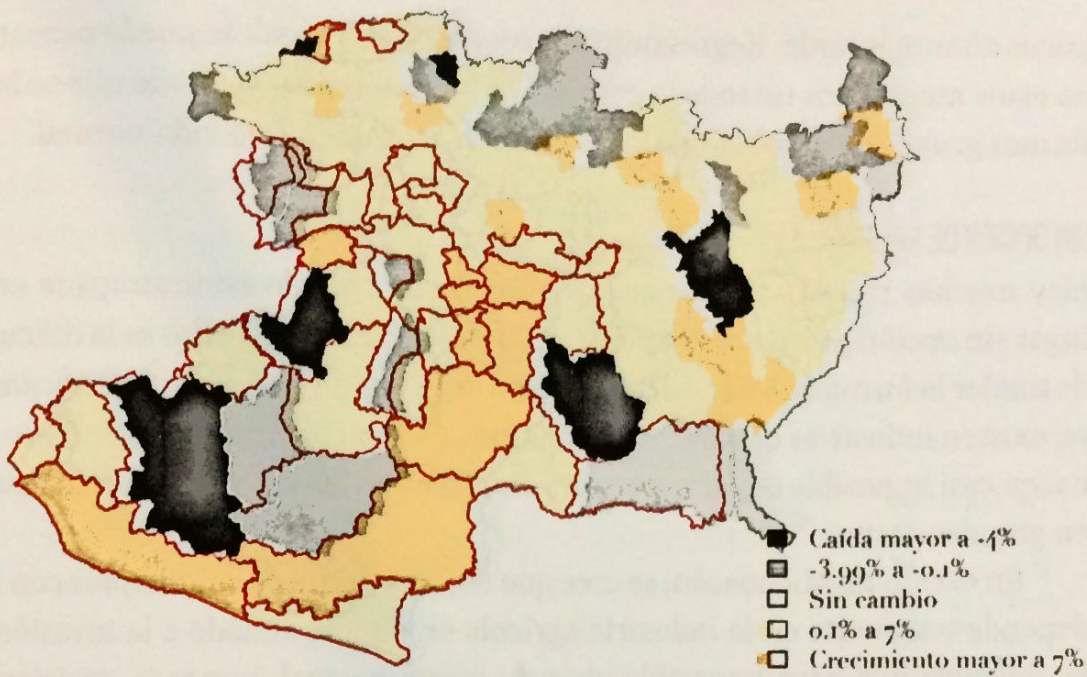
Los datos de uso de energía eléctrica publicados por el INEGI son anuales y llegan hasta 2011. Esto no resulta muy problemático ya que el surgimiento de las autodefensas no se da de un día a otro, por lo que se esperaría que los *shocks* de violencia tengan un efecto a largo plazo.

En este sentido, la hipótesis es que, después de una serie de *shocks* sostenidos de violencia, la gente que se puede ir se va —llevando a un decrecimiento en el uso de energía eléctrica— y los que no se pueden ir tienen una probabilidad más alta de formar grupos de autodefensa años más tarde. Si analizamos los dos picos de violencia en Michoacán —2006 y 2009— podemos ver en qué municipios hubo una reducción anormal en el uso de energía eléctrica y, por ende, un posible efecto de violencia en la economía.

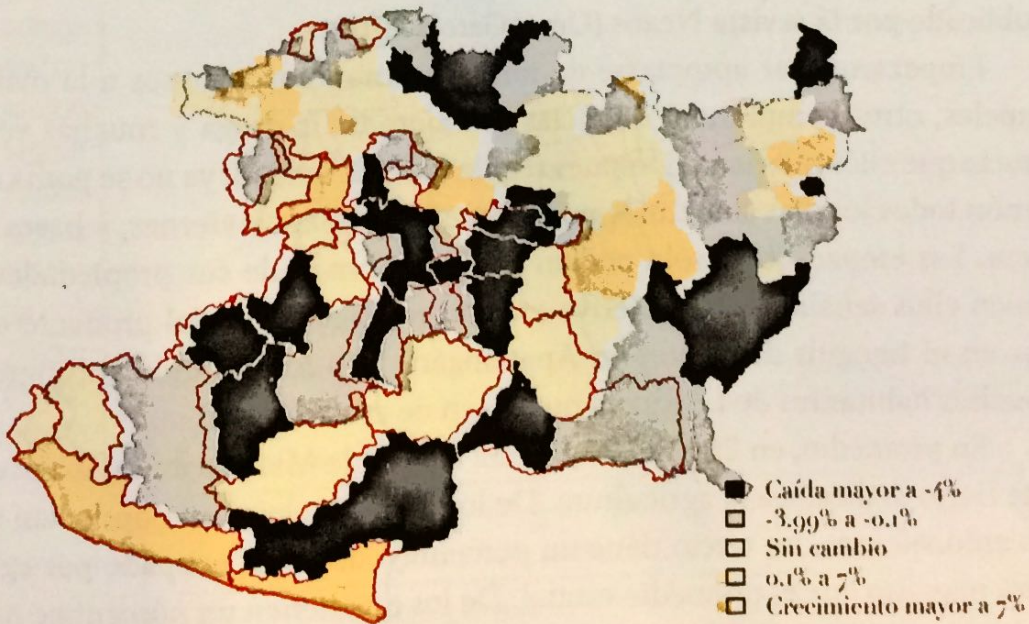
De 2006 a 2007 hubo 24 municipios con una reducción en el uso per cápita de energía eléctrica. De éstos, en cinco la reducción puede ser considerada anormal, dos de los cuales presenciaron el surgimiento de autodefensas años más tarde: Buenavista y Coalcomán. En general, a pesar de la violencia en el estado, no parece haber habido una invasión lo suficientemente fuerte para afectar la economía de manera significativa ese año.

Si vemos el siguiente pico de violencia —el de 2009— la historia es distinta. Entre 2009 y 2010 hubo 58 municipios con una reducción en el uso de energía eléctrica. En 25, el cambio puede ser considerado anormal. De los 58 municipios con una reducción, en 23 surgieron más tarde autodefensas y once de ellos tuvieron una baja anormal en el uso de electricidad.

Parece ser que en esos años en varios municipios de Michoacán la gente cerró sus negocios y se fue de sus casas, muy probablemente a causa de la violencia. Lo interesante es que sólo en algunos de estos surgieron autodefensas



Municipios con bordes rojos tienen presencia de Autodefensas



Municipios con bordes rojos tienen presencia de Autodefensas

pocos años más tarde. Regresando a la hipótesis principal: se puede pensar que en estos municipios no toda la gente tuvo la opción de irse, por lo que se buscó formar grupos de autodefensa para intentar regresar a una vida normal.

SIN OPCIÓN DE SALIDA

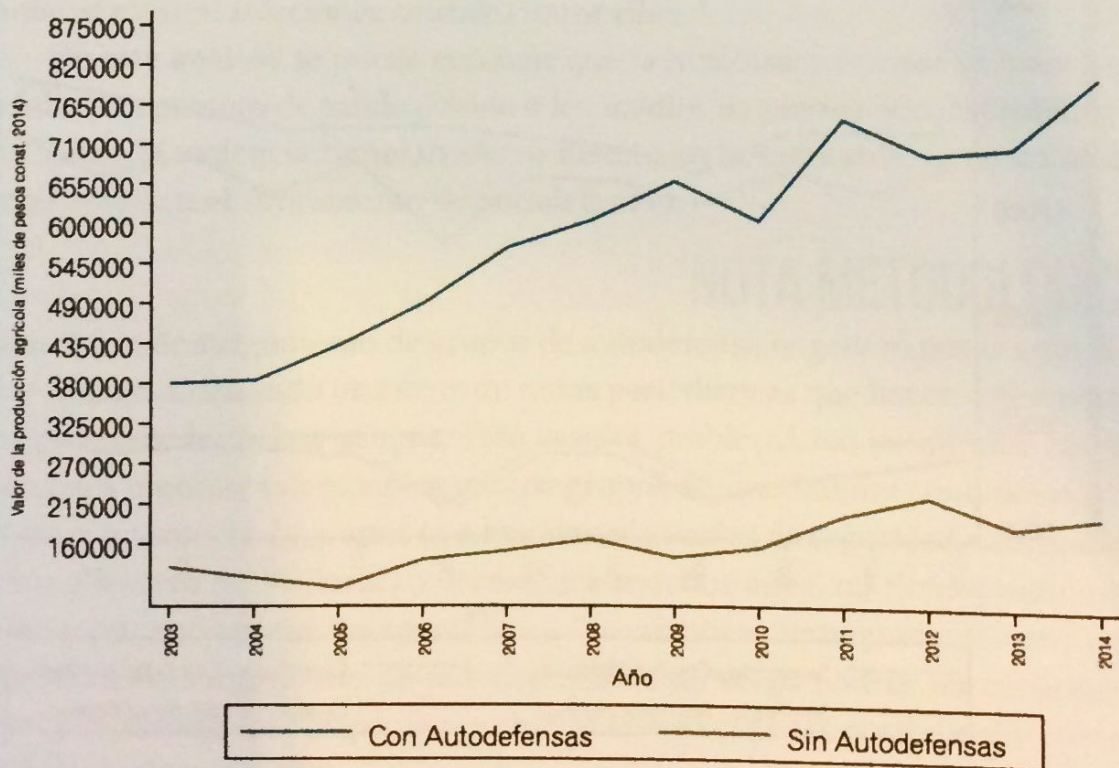
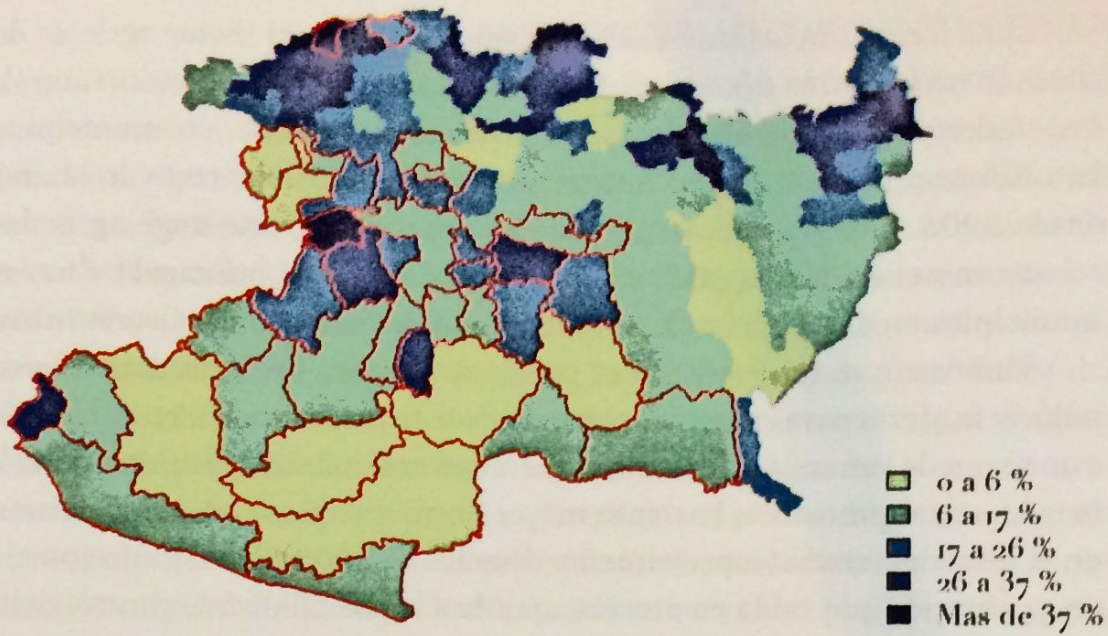
Hay muchas razones por las cuáles una persona puede estar atrapada en un lugar sin opción de mudarse a pesar de la violencia. Una de ellas es la dificultad de mudar la forma que tiene de producir o de ganar dinero. Más específicamente, existen industrias basadas en bienes fijos —como la industria agrícola— que hacen casi imposible que una persona empiece su vida en otro lado sin incurrir en grandes costos.

En el caso de Michoacán, se cree que es justamente en municipios con una dependencia fuerte en la industria agrícola en donde, aunado a la invasión de la violencia que hace imposible vivir de forma normal, tomar la decisión de unirse a un grupo de autodefensas se vuelve mucho más probable. Además, la fuerte dependencia en la agricultura facilita que los cárteles de drogas invadan la productividad de un municipio al involucrarse en los mercados más importantes de este sector, sin posibilidad de que los habitantes se vayan a producir a otro lado.

El mismo Hipólito Mora se expresó al respecto de esto en un reportaje publicado por la revista Nexos (Omar García 2014):

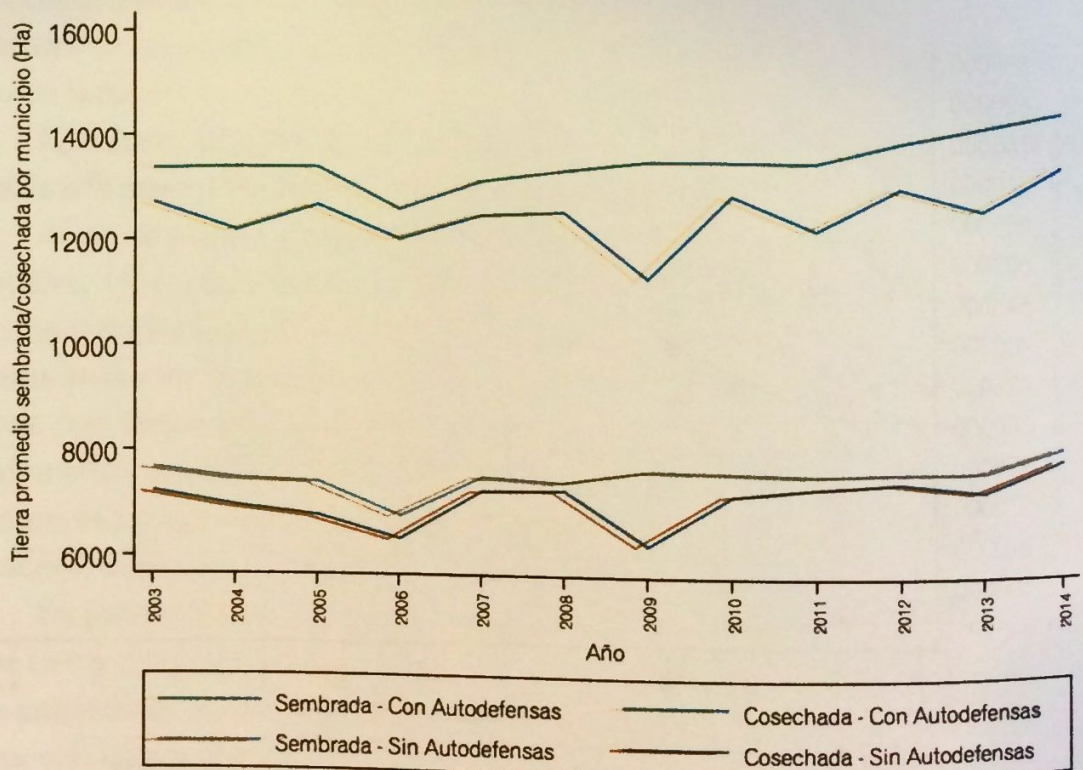
Empezaron por apropiarse de ranchos limoneros, algunos a la mala, sin papeles, otros comprándolos gracias al dinero de la droga y muchas veces al precio que ellos querían... Después regularon la actividad: ya no se podía cortar limón todos los días sino únicamente lunes, miércoles y viernes, y hasta cierta hora. Las empacadoras sólo podían recibir el limón de sus propiedades o de quien ellos señalaban. Su objetivo era controlar el precio del producto que se fija en el tianguis del limón en Apatzingán. Esto fue dejando sin ingresos a muchos habitantes de La Ruana que viven de esa actividad.

En promedio, en 2011 el 20.8% del estado de Michoacán estaba ocupado por tierra dedicada a la agricultura. De los 39 municipios en donde han surgido autodefensas, un tercio tiene un porcentaje de tierra ocupado por agricultura más alto que el promedio estatal. De los que tienen un porcentaje menor, vale la pena notar que algunos están dominados por la actividad pesquera (por ejemplo, Aquila y Lázaro Cárdenas) o ganadera (como en Coalcomán).



Otro factor importante es el auge que ha tenido el sector agrícola de Michoacán en la última década. Si dividimos en municipios con y sin autodefensas, podemos ver que el valor de la producción agrícola en municipios con autodefensas ha visto un crecimiento incomparable al del resto de Michoacán desde 2006. Como explican García Ponce y Lajous, este auge agrícola tuvo como consecuencia una caída en el precio del limón, el principal cultivo en los municipios en donde primero surgieron autodefensas (Omar García 2014).

Una vez que se desplomó el precio del limón, los Templarios buscaron reducir la oferta para controlar el precio de este producto. Una posible señal de esto se puede ver en la diferencia entre la tierra sembrada y la tierra cosechada, la cual es, en promedio, bastante mayor en municipios con autodefensas que en el resto del estado (especialmente después de 2009). Esto, junto con el auge en producción y la caída en precios, apunta a la posibilidad de control del mercado agrícola por parte de los Templarios en municipios en donde más tarde se levantaron en armas los grupos de autodefensa.



ANTES DE BUSCAR LA PROBABILIDAD DE SURGIMIENTO

En conjunto, los datos de Michoacán en los años antes al surgimiento de los grupos de autodefensa comienzan a contar una historia un poco más clara. Si bien los municipios en donde han surgido estos grupos son en promedio más violentos que los demás municipios del estado, parece ser que no es solamente la violencia lo que ha empujado a cientos de ciudadanos comunes y corrientes a tomar las armas y formar estos grupos. La caída en el consumo de energía eléctrica en municipios con surgimiento, junto con las particularidades del mercado agrícola comienzan a darnos pistas de las diferencias que podrían incrementar la probabilidad de surgimiento en ciertos lugares.

La finalidad de este artículo es abrir las puertas a nuevas hipótesis y quizás a nuevas preguntas relacionadas al surgimiento de autodefensas. Dada la naturaleza descriptiva del análisis, lo único que se busca son posibles patrones y relaciones para comenzar a formar una historia de lo sucedido. Sin embargo, para entender el efecto que tienen cada una de estas variables en la probabilidad de surgimiento de las autodefensas, sujeta al efecto del resto de ellas, es necesario recurrir a modelos estadísticos más sofisticados que nos permitan determinar si existen relaciones causales entre ellas.⁴

De este análisis se puede concluir que la hipótesis principal se mantiene: la falta de opciones de salida debido a los medios de producción, especialmente cuando la violencia tiene un efecto directo en la economía, tiene un efecto importante en el surgimiento de autodefensas.

NOTA METODOLÓGICA

La variable de surgimiento de grupos de autodefensa se generó por la autora de este trabajo, utilizando una serie de notas periodísticas que hacen referencia al surgimiento de dichos grupos. Esto resulta problemático ya que los medios tienden a reportar solamente acerca de grupos de autodefensa contenciosos. Es decir, la existencia de grupos que han llenado vacíos de seguridad exitosamente en el estado de Michoacán desde hace muchos años, no tienen valor noticioso y por ende pasan desapercibidos. Esto implica cierto grado de error en la medición de surgimiento de autodefensas. Este sesgo podría ser corregido a través de trabajo de campo. Sin embargo esto excede las posibilidades de este trabajo de investigación.

⁴ En la versión completa de este trabajo de investigación se utilizan una serie de modelos de regresión logística para analizar la probabilidad de surgimiento de autodefensas. \citep*{acherem16}

Lo más cercano es la utilización de lo recabado por la CNDH en el informe espacial sobre grupos de autodefensa publicado en noviembre de 2015, (Humanos 2015) el cual se utiliza para complementar la información encontrada en notas periodísticas. Las discrepancias entre el informe y las notas periodísticas se deben: primero, a los cuatro municipios en donde el informe identifica presencia de policías comunitarias, y que se catalogan como autodefensas en este trabajo ya sea porque a parte de la policía comunitaria se identificó una presencia de otros grupos de autodefensa, o porque la policía comunitaria surge o actúa como éstos grupos; y segundo, a la posibilidad de que el informe no capture presencia breve de autodefensas, reportada en notas periodísticas y no confirmada en el trabajo de campo.

Como se mencionó brevemente, las medidas de violencia pueden ser engañosas. Se debe dejar claro de ante mano que los datos tomados del SNSP se refieren a averiguaciones previas y no a víctimas (SNSP 2014). Es decir, los datos del SNSP comúnmente sub-estiman las mediciones de violencia.

En cuanto a datos de homicidios existen, además de los publicados por el SNSP, datos de víctimas basados en reportes de médicos legistas y publicados por el INEGI (INEGI, Datos de defunciones por homicidio 2013). Si se analizan datos de estas dos fuentes, el dato de homicidios del INEGI es históricamente superior al reportado por el SNSP.

¿Entonces por qué usar datos del SNSP? Principalmente, porque el SNSP reporta averiguaciones previas de otros crímenes como violación, extorsión, secuestro y robo. Además, a pesar de la subestimación de los datos, la tendencia que sigue la tasa de homicidios reportada por el SNSP es similar a la del INEGI. Por lo que analizar el comportamiento en el tiempo de averiguaciones previas de otros crímenes podría darnos algunas pistas importantes también.

Para las estadísticas de crímenes como violación, extorsión, secuestro y robo, además de los problemas que pueden tener los datos del SNSP, existe una cifra negra debido a que la gente tiende a no denunciar. Se cree que esto se exagera aun más cuando existe una falta de confianza en las instituciones de justicia, elemento que se esperaría observar en mayor medida en municipios en los que más tarde surgen autodefensas. A pesar de todos estos problemas, se piensa que vale la pena analizar estos datos, siempre tomando en cuenta sus debilidades

Se analizan también los datos de homicidios de presunta rivalidad delin cuencial (PRD) generados por el CISEN y la PGR, con información de la PGR, SEDENA, SEMAR, SSP y SEGOB (SEGOB 2014). Se clasifica un homicidio como PRD si: "involucra extrema violencia y/o más de dos víctimas; y cumple con

al menos dos de las siguientes condiciones: impacto de arma de fuego; tortura y lesiones severas; localización al interior de un vehículo; empleo de materiales característicos de la delincuencia organizada; o circunstancias de hechos - relación con grupos de la delincuencia organizada; levantón; emboscada o persecución; mensajes de la delincuencia organizada” (V. G. José Merino 2012). Por su clasificación estos datos tienden a sobre-estimar los homicidios asociados al crimen organizado, por lo que también deben ser analizados con precaución.

Finalmente, se analizan datos de desaparecidos publicados por el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) (SEGOB 2014).

Estos datos se actualizan constantemente, por lo que conocemos el dato de personas extraviadas o desaparecidas hasta meses recientes. Sin embargo, esta base se va depurando con el paso del tiempo conforme se encuentra a las personas reportadas como desaparecidas (ya sea vivas o muertas); el problema con esto es que la depuración no es inmediata, por lo que comparar años más recientes (no depurados) con años anteriores (ya depurados) puede ser engañoso. Además, estos datos no se refieren a desaparición forzada solamente, y como la base del RNPED no da información de la razón de desaparición o condición de aparición (antes de quitar los casos de la base), es imposible saber cuantos de los casos están relacionados a violencia propiciada por el crimen organizado. De nuevo, a pesar de esto, vale la pena analizar estos datos ya que nos dan pistas importantes con respecto al tipo y patrones de violencia que se experimenta en distintos municipios.

REFERENCIAS

- ⊙ Centre of Internal Displacement Monitoring. «Briefing paper by the Norwegian Refugee Council's Internal Displacement Monitoring Centre on forced displacement in Mexico due to drug cartel violence.» Ginebra, 2010.
- ⊙ Cherem, Alexis. Grupos de autodefensa: sin salida ante la violencia. D.F.: Master's Thesis. Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2016.
- ⊙ CISEN/PGR. «Datos de homicidios de Presunta Rivalidad Delincuencial (PRD).» 2011.
- ⊙ InSight Crime. «Familia Michoacana.» 2015.
- ⊙ SAGARPA. «Anuario Estadístico de la Producción Agrícola.» 2013.
- ⊙ SEGOB. «Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas.» 2014.
- ⊙ SNSP. «Cifras de incidencia delictiva 2997-2014.» 2014.
- ⊙ Fierro, Eduardo, and José Merino Jessica Zarkin. «Desaparecidos.» Nexos, 2015.
- ⊙ Humanos, Comisión Nacional de los Derechos. «Informe especial sobre los grupos de autodefensa en el estado de michoacán y las violaciones a los derechos humanos relacionadas con el conflicto.» México, 2015.
- ⊙ Gustavo Róbles, Gabriela Calderón, Beatriz Magaloni. «Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México.» Banco Interamericano de Desarrollo y Stanford University, 2013.
- ⊙ INEGI. «Censo de Población y Vivienda.» 2010.
- ⊙ INEGI. «Datos de defunciones por homicidio.» 2013.
- ⊙ José Merino, Víctor Gómez. «Cuerpos sin nombre.» Nexos, 2012.
- ⊙ José Merino, Jessica Zarkin. «Michoacán en datos (parte 2: ¿Qué pasó en 2013?») Animal Político, 2014.
- ⊙ Maldonado, Aranda. «Drogas, violencia y militarización en el México rural. El caso de Michoacán.» Revista mexicana de sociología, 2012.
- ⊙ Omar García, Andrés Lajous. «¿Por qué tardaron tanto en levantarse las autodefensas?») Nexos, 2014.

ITAM

25 AÑOS
CIENCIA
POLÍTICA
ITAM 1992 - 2017