

# Las Fuerzas Armadas en la transición democrática

Grupo Parlamentario del PRD  
Cámara de Diputados / LVII Legislatura  
Congreso de la Unión  
Av. Congreso de la Unión, núm. 66  
Col. El Parque  
15960 México, D.F.

*LAS FUERZAS ARMADAS*  
*EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA*  
GILBERTO LÓPEZ Y RIVAS

México, noviembre de 1998

Cuidado de la edición  
*Renata Soto-Elizaga*

Diseño de la colección  
*María de Lourdes Álvarez López*

Ilustración de la portada  
*Polo Castellanos*

Diseño de la portada  
*María de Lourdes Álvarez López / Epson Stylus 820*

Formación  
*Renata Soto-Elizaga*

# Las Fuerzas Armadas en la transición democrática

Gilberto López y Rivas

Ponencia presentada en el foro  
Las Fuerzas Armadas y la Constitución,  
organizado por el Grupo Parlamentario del PRD en la Cámara  
de Diputados y llevado a cabo el 18 de noviembre de 1998

Grupo Parlamentario del PRD  
Cámara de Diputados / LVII Legislatura  
Congreso de la Unión

GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD  
CÁMARA DE DIPUTADOS / LVII LEGISLATURA  
CONGRESO DE LA UNIÓN

MESA DIRECTIVA

<i>Porfirio Muñoz Ledo</i>	Coordinador general
<i>Pablo Gómez Álvarez</i>	Vicecoordinador general
<i>Angélica de la Peña Gómez</i>	Vicecoordinadora de Gobierno Interior
<i>Dolores Padierna Luna</i>	Vicecoordinadora de Política Económica
<i>Laura Itzel Castillo Juárez</i>	Vicecoordinadora de Desarrollo y Medio Ambiente
<i>Felipe Rodríguez Aguirre</i>	Vicecoordinador de Política Social
<i>Demetrio Sodi de la Tijera</i>	Vicecoordinador de Reforma del Estado y Seguridad Nacional
<i>Jesús Martín del Campo</i>	Vicecoordinador de Proceso Legislativo
<i>Antonio Soto Sánchez</i>	Vicecoordinador de Integración Parlamentaria
<i>Carlos Heredia Zubieta</i>	Vicecoordinador de Relaciones Internacionales

A pesar de que existe un clamor creciente en la sociedad mexicana por cambios democráticos en la vida política, y una reforma profunda del Estado, las Fuerzas Armadas mexicanas y su relación con los gobernantes en turno han permanecido sin cambio alguno a lo largo de los últimos cincuenta años.

La sociedad se ha desarrollado más rápidamente que el marco jurídico que norma la institución militar, por lo que ha llegado el momento de reflexionar sobre la necesidad de reformas constitucionales y legales que posibiliten el control democrático de los civiles sobre la política militar, así como de la vida institucional de las Fuerzas Armadas.

El *civilismo* no puede expresarse única y exclusivamente en que el Ejecutivo Federal tenga el mando supremo de las Fuerzas Armadas, ya que en las sociedades modernas el mando civil (ministros de defensa civiles, por ejemplo) y la supremacía de los parlamentos en los procesos de toma de decisiones militares y definición de las políticas de defensa, son considerados como indicadores del grado de progreso hacia formas de vida más democráticas.

Solamente en las sociedades atrasadas, que se encuentran apenas en la construcción inicial de las instituciones democráticas de gobierno o que recientemente salieron de una experiencia de dictadura castrense, los civiles se encuentran todavía ante la seria posibilidad de un golpe militar y experimentan mecanismos débiles, cuando no superfluos, de control de los militares. En este contexto, cualquier intento de aumentar el control civil puede provocar el desafío de los militares o su intervención.

El objetivo primordial consiste, entonces, en el establecimiento de tradiciones de control legislativo, que alejen a los militares de la intervención en la vida política del país y los sujeten a una estricta neutralidad como institución.

En ambos tipos de sociedades, el fortalecimiento del control civil y la supervisión parlamentaria son un reto mayúsculo. Las instituciones militares tienden a ser cada vez más profesionales y especializadas, celosas de su fuero de guerra y de los espacios de autonomía que han logrado. La experiencia histórica indica que los civiles se han visto obligados a respetar esos cotos de autonomía con tal de alejar a los militares de la tentación de cuestionar el mando civil en el gobierno. El mando civil atraviesa, pues, por serias dificultades para ejercer su autoridad y requiere mecanismos de control permanente y efectivo de los asuntos militares.

El control civil y parlamentario es la garantía de que las políticas de defensa y el comportamiento de los militares estarán regidos por la voluntad popular y no por la discrecionalidad de los jefes militares, acostumbrados a pensar en términos de la conservación del orden interno y de la seguridad externa; es, al mismo tiempo, la garantía de que los sistemas autoritarios de organización militar no contaminen las formas de convivencia social y política.

No obstante, el control civil no es por sí mismo garantía de vida democrática. De hecho, la experiencia también ha demostrado que puede haber control civil y, al mismo tiempo, gobernar con métodos y filosofías antidemocráticas. En este caso, las Fuerzas Armadas se mantienen subordinadas a las autoridades civiles sin importar si éstas carecen de legitimidad democrática y ejercen estilos represivos y autoritarios de gobierno.

Así, no puede haber sistemas democráticos de gobierno sin mecanismos de control civil y supervisión parlamentaria. Por eso pensamos que en México se requiere un efectivo ejercicio de control democrático de las Fuerzas Armadas. Se necesita unidad entre democracia y control civil de los militares. De poco sirve que los gobiernos civiles controlen al Ejército si éste

es utilizado para apuntalar el autoritarismo y la represión; y eso es, precisamente, lo que ha sucedido en México en los últimos cincuenta años.

La falta de democracia y de consenso mayoritario en el ejercicio de la gobernabilidad predispone el uso de las Fuerzas Armadas para contrarrestar lo que califican como “desorden interno”. Pero eso, a su vez, favorece la inestabilidad, aísla al propio gobierno y provoca el descrédito de la institución castrense. En lugar de un Ejército que defienda los intereses del pueblo, se tiene a uno que atenta contra él para someter sus muestras de descontento.

En las democracias desarrolladas, el esfuerzo más importante de los civiles tiende a limitar el alcance de la acción militar al ámbito de la defensa contra amenazas externas. Sólo así las Fuerzas Armadas se establecen como representantes de la sociedad entera que actúan en función de salvaguardar el interés de la nación.

En sociedades autoritarias, las Fuerzas Armadas están volcadas hacia la vigilancia del orden interno y sólo representan los intereses de quienes confunden la seguridad nacional y del Estado con la seguridad de la fracción en el poder.

Por la existencia de ese riesgo, el de un Ejército que reprime a la sociedad en lugar de defenderla, se requiere que la subordinación de los militares se amplíe a las instituciones legítimas y democráticas del Estado y no se circunscriba, reiteramos, al titular del Poder Ejecutivo. La subordinación amplia implica una verdadera y responsable separación de los poderes de la Unión y una autonomía real del Legislativo y del Judicial, como entidades que ejercen un contrapeso a la autoridad presidencial.

El riesgo de que el Poder Ejecutivo utilice a las Fuerzas Armadas para imponer su autoridad a los otros poderes de la república existe en cualquier país de América Latina, incluido México. El autogolpe de Estado que impuso Alberto Fujimori en Perú –con el desconocimiento del Congreso y del Poder Judicial– fue una muestra evidente de que la subordinación militar restringida al Ejecutivo puede ser generadora de un

golpe de Estado. Serrano Elías quiso reproducir la experiencia peruana en Guatemala, pero se vio rápidamente aislado por su propia sociedad y por la comunidad internacional.

El Poder Legislativo debe reforzar todos sus mecanismos de escrutinio del comportamiento militar: la definición del presupuesto militar, la vigilancia del gasto castrense, los ascensos militares, el nombramiento de los secretarios de Defensa Nacional y de la Marina, el nombramiento de los principales jefes navales y militares, la investigación de fallas graves en la dirección militar o de casos de corrupción de mandos y oficiales; incluso la participación en la definición de políticas militares, como el tipo de operaciones que deben llevarse a cabo, por qué se requieren y cómo deben ponerse en práctica.

El Poder Judicial deberá garantizar que enfrentará penas judiciales todo integrante de las Fuerzas Armadas cuya conducta sea ilegal, delictiva, atente contra la disciplina militar o violente los derechos humanos y las garantías fundamentales de la población. Cualquier conducta delictiva del personal militar debe ser castigada. La impunidad debilita el control civil y estimula los deseos de ejercer supremacía militar en asuntos de la vida política y social.

La experiencia acumulada del control civil indica también que mientras más pequeños sean los ejércitos, más posibilidades existen de ejercer mecanismos de control. Los ejércitos deben ser tan reducidos como la seguridad nacional lo permita. La disminución de los efectivos militares permite también que las Fuerzas Armadas concentren su energía en la defensa externa y se alejen de tareas internas que sólo conducen a fricciones con la población civil.

Pero quizá se requiere, más aún, que los militares comprendan la importancia de mantenerse, como institución, en el plano de la neutralidad política, de la lealtad comprobada al sistema democrático de gobierno y de obediencia a las autoridades civiles, en el marco de la Constitución, cualquiera que sea el partido político del que éstas provengan. Esto no significa que fuera



de las tareas de servicio y en el ámbito individual, los militares en servicio activo tengan algún impedimento para participar en política, ser miembros de partidos políticos o expresar opiniones políticas.

Lo fundamental es que los militares sean educados ampliamente para cumplir el compromiso de no interferir en el procedimiento constitucional. Para ello, también es importante que los militares respeten todos los mecanismos de control civil y de vigilancia legislativa y eviten que un sólo poder individual, el Ejecutivo Federal, conduzca a la institución armada a la violación de sus obligaciones y competencias constitucionales.

### **DEBILIDADES DEL CONTROL CIVIL SOBRE LAS FUERZAS ARMADAS EN MÉXICO**

México todavía está en algún punto entre los sistemas autoritarios y los democráticos de gobierno. Como sistema, predomina la historia de más de 100 años de gobiernos militares desde la vida independiente, contra los casi 80 años de regímenes civiles.

Nadie puede sostener que la historia reciente de gobiernos autoritarios en México se equipare con la experiencia de los gobiernos dictatoriales de la Sudamérica de los años setenta y ochenta, cuando predominaron las juntas militares, los generales golpistas, el genocidio, la tortura generalizada, así como la supresión de partidos y sindicatos.

En cambio, nadie puede negar que aún persisten en México la tortura y la desaparición forzada, que durante décadas estuvieron proscritos los partidos de oposición y que las garantías individuales y los derechos humanos han sido severamente violentados por policías y militares. Recordemos, por ejemplo, el papel jugado por el Campo Militar número 1 como prisión clandestina durante el movimiento de 1968.

Nadie puede negar tampoco que los militares han cobrado un papel cada vez más determinante en la toma de decisiones políticas del gobierno. La historia política en México es, sin duda, profundamente autoritaria.

Así, el desarrollo democrático ha sido desigual: mientras el proceso electoral federal y algunos estatales están

bajo control ciudadano, aún persisten prácticas viciadas de fraude electoral en entidades donde imperan la pobreza y la injusticia social (aunque después de las elecciones del 8 de noviembre de 1998, parece volver a imperar la vocación priista por el fraude y la imposición electoral); y en tanto la oposición gana espacios y logra un Congreso más plural, con fuerzas políticas más equilibradas, existen todavía regiones marginadas donde ser militante de un partido opositor equivale a correr el riesgo de morir en emboscadas o matanzas colectivas.

Nuestras Fuerzas Armadas se han desarrollado, en lo general, como instituciones profesionales, obedientes y disciplinadas al Poder Ejecutivo y dedicadas a la preservación del orden público y la paz interior del país. A pesar de estas características —que las diferencian de otras en América Latina, distinguidas por su afán de intervencionismo en la vida política—, las Fuerzas Armadas ejercen un alto grado de autonomía, no existe un control por parte del Legislativo y entran frecuentemente en confrontación con la población.

Desde la llegada de un civil a la presidencia en 1946, los militares mexicanos han tenido que demostrar su lealtad a gobiernos antipopulares. La subordinación ha sido acrítica, pasiva, mecánica, respecto a los gobiernos en turno. Nunca ha importado el grado de legitimidad política del mandatario. Tampoco es un obstáculo a la obediencia militar que los procesos electorales hayan sido irregulares, fraudulentos y cuestionados. Mucho menos lo es la asignación de misiones que involucran a los militares en la contención del descontento social.

Cada presidente en los últimos cincuenta años ha utilizado a las tropas en momentos de crisis interna. Sin amenazas externas que confrontar, el Ejército ha estado dedicado principalmente a la vigilancia del orden interior. La llegada de un civil a la Presidencia de la República en 1946, no significó por sí misma un avance hacia estilos democráticos de gobierno. Por el contrario, los gobernantes civiles institucionalizaron el recurso de la violencia militar para liberarse de opositores, prevenir revueltas regionales y contener las protestas sociales contra políticas de corte antipopular.

De esto hay evidencias históricas. El control logrado sobre los militares permitió al presidente Miguel Alemán utilizar al Ejército para contener las manifestaciones de descontento y afianzar el desmantelamiento de los beneficios sociales construidos durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Alemán realizó una purga dentro del Ejército mediante el retiro de la generación de generales cardenistas y la promoción de jóvenes jefes militares y navales.

Las reformas de la institución militar que realizó el presidente Alemán tendieron a un mayor control de los militares. Alemán creó el Banco del Ejército y estableció el seguro de vida militar; construyó zonas residenciales para generales, jefes y oficiales; y les aumentó los salarios.

El control que ejerció Alemán sobre el Ejército, y la promoción y ventajas económicas que dio a los militares, tuvieron como fruto la obediencia manifiesta del alto mando militar y la posibilidad de usar al Ejército para contener las protestas que resultaban de la política antipopular del régimen.

Se consolidó entonces la tendencia a utilizar la fuerza militar en momentos de crisis. Ruiz Cortines usó a las tropas para romper la huelga estudiantil politécnica en 1956 y ocupar durante dos años las instalaciones del Instituto Politécnico Nacional. Más tarde, Ruiz Cortines utilizó al cuerpo de transmisiones militares para imponer la requisa y romper la huelga de los telegrafistas.

López Mateos recurrió al Ejército para aplastar la huelga ferrocarrilera y detener a su dirección sindical en 1959; igualmente se reprimió al movimiento de electricistas y al movimiento revolucionario del magisterio. También debemos recordar la intervención del Ejército en el asesinato del dirigente campesino Rubén Jaramillo y su familia en 1961.

Díaz Ordaz ordenó la sustitución de médicos en huelga por médicos militares y la ocupación militar de las universidades de Michoacán, Sonora, Tabasco y Sinaloa, que se habían lanzado al paro. Eso, antes del parteaguas histórico del movimiento estudiantil-

popular de 1968 y de la matanza del 2 de octubre en Tlaltelolco.

Díaz Ordaz y Echeverría utilizaron al Ejército como el instrumento principal en la estrategia de aniquilamiento de la guerrilla rural y urbana. Echeverría creó al final de su sexenio la Brigada Blanca, el grupo paramilitar más temible que haya existido en México, y al que se le atribuyen prácticas de tortura, secuestro, asesinatos y cerca de 500 desapariciones forzadas.

Salinas usó a los militares para arrestar a líderes sindicales, así como para disuadir manifestaciones de la oposición en Guerrero y Michoacán.

Zedillo ha puesto al Ejército en la primera fila del combate contra la insurgencia armada, el crimen organizado y el narcotráfico. Actualmente, las Fuerzas Armadas participan activamente en la toma de decisiones sobre asuntos de seguridad nacional. El entrenamiento de las fuerzas de seguridad pública de los estados lo realiza el Ejército. Las delegaciones de la Procuraduría General de la República están en manos de militares. La Policía Judicial Federal está a cargo de un general del Ejército mexicano. Hasta hace poco, los militares controlaban los aeropuertos del país.

No hay a la vista acciones militares que tengan como objetivo la defensa nacional ante un caso de agresión extranjera o amenaza a la integridad del territorio nacional. La intensificación de las misiones militares internas ha ocurrido principalmente desde el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en enero de 1994. El despliegue militar contra el narcotráfico o contra las acciones de movimientos armados en Chiapas, Oaxaca y Guerrero, así como la presencia del Ejército en la mayoría de las regiones indígenas del país, constituyen una señal inequívoca de la militarización de la vida civil.

El gobierno del presidente Zedillo hace caso omiso de las preocupaciones e inquietudes de la sociedad mexicana, que alerta constantemente sobre el abuso contra los derechos humanos cometido en las acciones del Ejército en el país. No hay respuesta tampoco a los señalamientos del riesgo de corrupción en las filas de la

institución militar, comprometida en la lucha contra el narcotráfico.

En la primera mitad de su sexenio, el presidente Ernesto Zedillo ha ordenado las siguientes misiones para las Fuerzas Armadas:

1. Perseguir aeronaves que penetren sin autorización al espacio aéreo mexicano;
2. Sustituir a policías de Seguridad Pública, Judicial Estatal o Judicial Federal en la vigilancia de la seguridad pública;
3. Participar en la definición de las políticas y estrategias del Consejo Nacional de Seguridad Pública;
4. Combatir al terrorismo;
5. Dirigir la lucha contra el narcotráfico;
6. Participar en el Grupo de Contacto de Alto Nivel México–Estados Unidos para el combate contra el narcotráfico;
7. Participar en las bases de Operación Mixta (BOM), compuestas por personal militar y efectivos de la Policía Judicial Federal, para resguardar pozos e instalaciones petroleras y combatir a efectivos de grupos armados.

El nuevo papel asignado a los militares no es transitorio. Se trata más bien de una intervención orgánica de largo plazo en el contexto de un Estado afectado por problemas de ingobernabilidad, inestabilidad política, crimen organizado, pobreza extrema, rebeliones armadas, corrupción.

Como características de las relaciones civiles–militares en el México contemporáneo podrían mencionarse las siguientes:

1. El uso de las Fuerzas Armadas por parte del presidente de la república no se limita al ordenamiento constitucional –en muchos aspectos comete transgresiones–, además de que ocurre sin la vigilancia debida del Poder Legislativo.
2. La definición de los asuntos prioritarios de seguridad nacional excluye la participación del Congreso de la Unión y de instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales calificadas.

3. Existe un vacío legal respecto de los criterios de participación de las secretarías de la Defensa y de la Marina en la elaboración de políticas gubernamentales sobre seguridad pública.
4. En México no existe control legislativo y social sobre el gasto militar.
5. A diferencia de las prácticas legislativas en otros países y de estar facultado para ello, el Congreso mexicano no controla debidamente los ascensos militares.
6. Tampoco existe control legislativo ni información a la sociedad sobre los convenios de cooperación militar con otros países, en particular con los Estados Unidos.
7. La transferencia de armas y equipo de los Estados Unidos o de otros países a México ocurre sin la vigilancia del Poder Legislativo.
8. El sistema de justicia castrense implica que el Poder Judicial está subordinado y subsumido en el Ejecutivo; tampoco cuenta con la debida autonomía e independencia que establece la Constitución.
9. No existe control evidente de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo sobre el manejo de los recursos financieros ni sobre las formas propias de administración de las Fuerzas Armadas.
10. La Inspección y Contraloría General del Ejército y la Fuerza Aérea, en los casos de la Sedena y de la Secretaría de la Marina, no forman parte del sistema de contraloría del gobierno federal. Esto implica el riesgo de que la sociedad no tenga manera de conocer las irregularidades detectadas en las Fuerzas Armadas.

### **PROPUESTAS PARA FORTALECER EL CONTROL CIVIL DE LOS MILITARES EN MÉXICO**

La elaboración del presupuesto militar en México debe dejar de ser un proceso secreto. No hay manera de analizar con profundidad el presupuesto militar si la iniciativa de Presupuesto de Egresos se entrega al final del periodo legislativo. La Cámara de Diputados

debe ser informada permanentemente de cada modificación y cada medida relacionada con la propuesta de monto y destino del presupuesto militar; en cuanto al gasto ejercido debe recibir información de manera desagregada. No debe permitirse la aplicación del veto presidencial a las decisiones soberanas de la Cámara de Diputados en materia presupuestal.

En el análisis y la discusión del presupuesto militar deberá informarse a los diputados federales del tipo, especificaciones y destino del armamento que las Fuerzas Armadas deseen comprar o recibir como donativo de países o de proveedores extranjeros.

Las Fuerzas Armadas deberán entregar cada año un *libro blanco* que describa con detalle cada uno de los aspectos de la vida institucional y operaciones militares. El Congreso de la Unión deberá tener la prerrogativa de participar en la definición de las misiones sustantivas de las Fuerzas Armadas.

Cualquier miembro del Congreso de la Unión, sea senador o diputado, deberá tener plena e irrestricta libertad para ingresar a cualquier recinto militar, incluidos los cuarteles, para realizar visitas e inspecciones, así como dialogar y conocer el punto de vista de los servidores públicos del nivel que se considere necesario. Esto posibilitaría un mayor escrutinio legislativo sobre la vida militar.

El Congreso deberá vetar cualquier ascenso o promoción castrense de personal militar que haya sido investigado y definido responsable de violaciones a los derechos humanos o hechos ilícitos de cualquier naturaleza. Las comisiones respectivas del Congreso deberán solicitar informes de inteligencia civil y militar sobre el candidato propuesto para una promoción o ascenso y podrán contar con informes e investigaciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Deberá establecerse una visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que proteja los derechos del personal de las Fuerzas Armadas.

Deberá eliminarse cualquier obstáculo legal que riña con los criterios generales que establece la Constitución

para que un ciudadano mexicano sea nombrado secretario de la Defensa Nacional o de la Marina. El nombramiento del titular de cualquiera de esas dos dependencias deberá ser realizado a partir de una terna propuesta por la Cámara de Diputados. Tal nombramiento deberá ser ratificado por el Senado.

Los nombramientos de cada uno de los jefes del Estado Mayor de la Defensa Nacional y del Estado Mayor de la Armada de México, así como de los jefes de zonas y regiones navales y militares deberán ser ratificados por el Senado de la República.

Se propone la creación de comisiones legislativas de seguridad e inteligencia nacional, así como de justicia militar dentro de la Comisión de Justicia. Esta propuesta tiende a establecer la intervención y participación del Poder Legislativo en áreas tradicionalmente vetadas a la participación de ese poder.

Las sesiones de las comisiones del Congreso de la Unión relacionadas con la Defensa podrán ser abiertas o cerradas. Se establece la obligación de todas las comisiones de llevar a cabo una memoria detallada de sus actividades, discusiones y acuerdos.

Se establece la obligación de las secretarías de la Defensa Nacional y de la Marina de hacer del dominio público toda la documentación clasificada, sean documentos escritos, videográficos, electrónicos o de cualquier naturaleza, que tenga más de seis años de antigüedad. Toda información no clasificada deberá ser de dominio público.

Para que las Fuerzas Armadas participen en cualquier asunto de orden interno, el Congreso de la Unión o, en su defecto, la Comisión Permanente, deberán emitir un decreto o ley que defina y justifique la existencia de un estado grave de alteración del orden público y la paz interna. El Legislativo deberá definir con precisión el alcance y la naturaleza de la intervención militar en esos asuntos de orden interno.

El Senado de la República deberá ratificar cada convenio o acuerdo de cooperación binacional o multilateral en materia militar o de inteligencia civil y/o militar.



Éstas son algunas de las propuestas que el Partido de la Revolución Democrática hace para iniciar el debate de un tema considerado tabú hasta hace poco tiempo. Ojalá que esta discusión sirva para alentar el desarrollo de las Fuerzas Armadas en la transición democrática de nuestro país.

*Las fuerzas armadas en la transición democrática*  
se terminó de imprimir en los talleres  
de Litho Offset "Jiménez y Asociados",  
al cuidado del ingeniero Germán B. Jiménez Ferrero,  
en noviembre de 1998.