

EXCESOS INNECESARIOS, AUNQUE COMPENSIBLES: EL RETO DE LA DEFINICIÓN DE LOS MARCOS JURÍDICOS PARA LA COLABORACIÓN DE LAS FUERZAS MILITARES EN ACTIVIDADES DE RESPONSABILIDAD CIVIL

Antonio De la Cuesta Colunga

*Preparado para la I Reunión Temática
“La IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.
Construyendo una Agenda Temática
Secretaría Pro-Tempore IX CDMA/RESDAL
10 y 11 de mayo de 2010, La Paz, Bolivia*

En 1995, los trabajos de la primera Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Williamsburg, Estados Unidos, dieron como resultado la emisión de una serie de principios cuya intención era colaborar en la construcción de certidumbres acerca del papel que los aparatos militares en el continente deberían desempeñar ante la pretensión generalizada de transitar a la democracia en América Latina, dejando atrás el contexto tan perjudicial como lo fue el de la Guerra Fría. Entre las preocupaciones centrales del espíritu de Williamsburg estaba la subordinación de nuestras fuerzas armadas a “una autoridad con control democrático y dentro de los límites de las constituciones nacionales...”. Dicha inquietud respondió a un contexto histórico y político influido en importante medida de las experiencias en varios países de Centro y Sudamérica en la segunda mitad del siglo XX. En aquellas naciones, los militares protagonizaron, por medio de su intervención directa en el gobierno, episodios tristemente célebres en lo referente a los procesos sociales de construcción de regímenes democráticos. Al transitar los gobiernos latinoamericanos de la autoridad castrense a la civil, fue necesario legislar acerca del papel del aparato militar en los nuevos sistemas de transición democrática. Sin embargo, el caso de México ilustra un devenir distinto, ya que las instituciones castrenses fueron más bien herramientas y no promotoras de primera mano del autoritarismo posrevolucionario mexicano. Entonces la pregunta es, ¿de qué forma encajaría el precepto de regulación de las actividades militares en un régimen de transición democrática para México, si la dinámica de las relaciones cívico-militares en ese país es muy diferente a la de otros países de la región? Curiosamente, fue la transición, aunada a un fenómeno exacerbado –si bien no emanado— del relajamiento del autoritarismo mexicano, la que generó la imperiosidad de semejante regulación: la delincuencia organizada.

Tras la llegada al poder del presidente Felipe Calderón, la creciente presencia de las fuerzas armadas mexicanas en tareas de seguridad pública, otrora del ámbito casi exclusivo de los civiles, ha hecho que el afinamiento del marco jurídico de las funciones de los militares haya debido ser revisada. En este trance, hasta el momento actual (mayo 2010), el Senado mexicano ha concluido la revisión y modificación de una propuesta presidencial enviada al Legislativo desde 2007 para reformar aspectos de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) referidas al tema. El objetivo de la presente reflexión es analizar de manera breve, usando el ejemplo de México y las reformas a la LSN –cuya versión final aún deberá debatirse a partir de septiembre de 2010 en Cámara de Diputados—, cómo el afán de regular la actuación de las fuerzas armadas en un entorno democrático puede llegar a originar excesos

que maniaten las legítimas funciones de preservación de la estabilidad y la seguridad del Estado, las cuales deberían cumplir los militares en una democracia.

Al caer sus respectivos regímenes militares, Argentina, Chile y Brasil, por mencionar sólo algunos ejemplos, crearon marcos jurídicos con la intención tanto de prevenir excesos cometidos en el pasado por sus fuerzas armadas, como para reestructurar las instituciones de seguridad con el objetivo de regresar a los civiles a actividades que, en un sistema democrático, les corresponderían por definición; por ejemplo, las policías. Por el contrario, México nunca vivió un gobierno militar al estilo de otras naciones de la región. Sin embargo, también debió emprender una transición a la democracia tras alrededor de siete décadas de autoritarismo de partido hegemónico. El caso mexicano representa un tipo distinto en las relaciones cívico-militares en tiempos de transición democrática donde el Ejército y la Armada, al revés de lo sucedido en otros países del hemisferio, fueron llamados a participar en responsabilidades otrora en manos exclusivas de civiles, como lo es la seguridad pública en el entorno del combate a la delincuencia organizada. Las motivaciones originales de administraciones como la de Ernesto Zedillo y Vicente Fox eran involucrar a las fuerzas armadas en dichas tareas con el propósito de coadyuvar en una reforma –al menos en teoría– de largo aliento que motivaría la profesionalización, adiestramiento y lucha contra la corrupción de los cuerpos policiacos en los niveles municipal, estatal y federal. Infortunadamente, dicha intención –si bien, a posteriori, no podría llamarse estrategia– se ha ido diluyendo entre las dificultades inherentes a semejante ambicioso proyecto, el crecimiento y reacción violenta del crimen organizado, y la ineficacia de los gobiernos locales y del nacional para liderar dicho esfuerzo.

Al llegar el presidente Calderón al poder en 2006, su determinación de ordenar, amparado en la laxitud de la fracción VI del artículo 89 de la Constitución mexicana,¹ la franca intervención del Ejército en la denominada “guerra contra la delincuencia organizada” por la vía de diversos “operativos conjuntos” a lo largo del territorio mexicano, pareciera haber declarado de facto la claudicación del gobierno federal a priorizar la edificación de un sistema policiaco civil consolidado. Por desgracia, las fuerzas armadas carecían de elementos jurídicos sólidos que dejaran fuera de duda la conveniencia a mediano plazo de colaborar y prácticamente tomar las riendas de la lucha contra el crimen, en particular abocada al narcotráfico. Asimismo, uno de los principios clave del desempeño policiaco en la vida democrática, la transparencia y la rendición de cuentas, se topó con un elemento que, debido a las responsabilidades originales y legítimas de una fuerza armada permanente, es indispensable para garantizar el correcto funcionamiento de las instituciones militares: el fuero.

Aunque han sido hechos aislados, en sus labores de combate a la delincuencia, el Ejército se ha visto involucrado en incidentes que han puesto en peligro e, incluso, han acabado con la vida de civiles inocentes. Uno de los casos más sonados y que causó mayor indignación

¹ “Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: [...] VI. Preservar la seguridad nacional, definida en los términos de la ley respectiva, así como disponer para tal fin, exclusivamente en los casos y bajo las condiciones prescritas en dicha ley, de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 89.

en un amplio sector de la opinión pública, fue la muerte de dos estudiantes de posgrado en Monterrey² en un supuesto fuego cruzado, pero la verdadera reconstrucción de los hechos continúa siendo turbia e inconsistente.³ Una suma de esta clase de incidentes parece haber incidido en las discusiones dentro de las comisiones de Seguridad Pública, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado de México para impulsar las modificaciones realizadas a la iniciativa de reformas a la LSN presentada en un inicio por el presidente Calderón. Es cierto, el fuero militar no fue tocado –pero sí discutido—en este proceso legislativo. A pesar de ello, los senadores mexicanos decidieron crear un marco legal concerniente a la actuación del Ejército, pensando sí en la eventual opacidad en el esclarecimiento de este tipo de desafortunados eventos y, tal vez, en la poca prudencia del jefe del Ejecutivo federal al enviar a los militares a una aventura sin estrategia ni elementos jurídicos suficientemente claros, en pos de la propia protección a la eficiencia de los deberes encomendados. Los candados colocados al ejercicio de la facultad constitucional del presidente de la República a hacer uso de las fuerzas armadas en caso de riesgos a la seguridad interior pudieran, en un análisis detallado, ser un obstáculo más que un acto virtuoso.

De proceder íntegra la versión senatorial de las modificaciones a la LSN, según su artículo 69, el mandatario federal sólo podría declarar un estado de riesgo o amenaza a la seguridad interior si una autoridad local, ya sea el gobernador o el pleno del Congreso de un estado del país, solicitara al Consejo Nacional de Seguridad dicho procedimiento. Por si fuera poco, el Senado deberá emitir una opinión –si bien no un voto aprobatorio vinculatorio— para otorgarle, al menos, mayor legitimidad a la decisión. Al final del día, el presidente conserva la facultad de asumir la responsabilidad exclusiva, de darse el caso, de decretar tal acción. La dinámica del proceso aprobado en el Senado puede aliviar la presión del presidente al respecto, aunque también podría ser un factor de confrontación entre los poderes de gobierno. En el mismo sentido, la prontitud y oportunidad del despliegue de los militares en atención a una crisis de seguridad interior igualmente estarían en jaque.

Ciertamente, varias adiciones a la LSN son positivas. La principal de ellas, a mi juicio, es la mayor especificidad –probablemente no suficiente del todo, pero es un avance relevante— de los conceptos de seguridad interior y defensa exterior consagrados en las fracciones IV y V del artículo 3 del dictamen aprobado.⁴ Ahora bien, es probable que se haya logrado dar mayor certidumbre jurídica a la convocatoria de las fuerzas militares con la finalidad de atender una emergencia de la naturaleza descrita en la LSN. Pero, por otra parte, además de no haberse tratado el fuero militar por no corresponder, de entrada, al ámbito de las reformas, se privilegió una traba que poco aportaría en sí al espíritu democrático de la

² Cfr., “Rector: alumnos del Tec murieron en la balacera”, *El Universal*, 21 de marzo de 2010; “Movilización estudiantil en DF y Monterrey contra la inseguridad”, *La Jornada*, 24 de abril de 2010.

³ Cfr., “‘Fuego cruzado’ causó la muerte a los estudiantes del Tec, concluye la PGR”, *La Jornada*, 2 de mayo de 2010; “Asesinato de estudiantes del Tec: se impone la opacidad”, *Proceso*, 22 de abril de 2010.

⁴ El dictamen aprobado, a reserva de los cambios que pudiera tener en Cámara de Diputados, dice en su artículo 3, fracciones IV y V, respectivamente, que “seguridad interior” es “la condición de estabilidad interna, paz y orden público que permita a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno”, mientras “defensa exterior” son “las acciones de legítima defensa que el Estado mexicano realiza a través de su Fuerza Armada Permanente, para salvaguardar la integridad territorial, independencia y soberanía nacionales, respecto de otros Estados, de otros sujetos de derecho internacional y de agentes no estatales...”.

actuación de las fuerzas armadas por no tener siquiera relación alguna con esta preocupación.

En conclusión, es importante destacar que una democracia fuerte debe contar con una fuerza armada respetada y respetuosa, no una temida y/o temerosa. En efecto, como se ha puesto énfasis en anteriores reuniones de la CMDA, el aparato militar está para preservar la seguridad del país y la democracia que rige su vida política y social. Ante la nueva realidad del crimen organizado transnacional, el Estado no puede atender esta problemática con un enfoque tradicional de la seguridad. Esto invita a repensar cómo debieran reestructurarse las instituciones abocadas a dichas funciones, así como su papel, responsabilidades, facultades, límites y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Poco a poco, en América Latina se han ido terminando los tiempos en los que los enemigos de los regímenes en turno eran sus opositores políticos. Infortunadamente, parece que estamos en tránsito hacia una realidad más preocupante. La problemática desencadenada por una visión de construcción de la democracia sin justicia social real y, sobretodo, funcional, genera terrenos fértiles para la descomposición del tejido de la sociedad y, por ende, del principal cáncer del Estado contemporáneo: la delincuencia, entendida esta como un desafío frontal al estado de derecho, su preservación y consolidación. En este tenor, la cooperación internacional no tendría que quedarse sólo en cuestiones como compartir información de inteligencia o realizar ejercicios militares conjuntos. Las redes de prevención y, por qué no, de disuasión del crimen, tienen que contar con un sólido patrocinio de los gobiernos nacionales. Las fuerzas armadas en un sistema democrático por supuesto que no deberán estar excluidas de dichas responsabilidades. En el caso concreto de Latinoamérica, el diseño de una estrategia de largo aliento que tome en cuenta el rescate de nuestros vínculos, valores e intereses comunes podría valer mucho la pena.