

GOBERNABILIDAD Y MILITARIZACIÓN: EL FRACASO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO: UN BALANCE A MITAD DE SEXENIO.

Adrián Galindo Castro*

galindo_adrian@hotmail.com

Desde la década de los ochenta¹, los gobiernos mexicanos han implementado, de manera constante y progresiva, políticas dirigidas a suprimir, o por lo menos aminorar, el tráfico de drogas que atraviesa el país rumbo a los Estados Unidos. El tipo de objetivos y estrategias seguidos responde a los criterios y exigencias de las políticas antidrogas de los gobiernos estadounidenses, quienes desde 1986 establecieron que el mercado de las drogas ilegales constituye una amenaza a su seguridad nacional (Youngers y Rosin: 2005).

Acatando los lineamientos trazados por las agencias de seguridad estadounidenses, el Estado mexicano y otros gobiernos latinoamericanos han centrado sus políticas antidrogas en el esquema delineado por los ideólogos del conservadurismo estadounidense (Del Olmo: 1994); en este modelo existe una clara diferencia entre países productores (los estados latinoamericanos) y países consumidores (los Estados Unidos). Según la visión estadounidense, el problema atañe sobretudo al lado de la oferta, y el compromiso del gobierno norteamericano es forzar la disminución en la producción y el tráfico, con el objetivo de que las drogas sean inaccesibles por abastecimiento y precio a sus ciudadanos. De acuerdo a ese plan, el papel de los gobiernos latinoamericanos ha radicado en operativizar una diplomacia persecutoria frente a los actores participantes en la cadena productiva de drogas. Sus principales acciones han consistido en erradicar los cultivos de marihuana y coca; realizar decomisos de embarques; incautar propiedades de traficantes; y aprehender a los

* Profesor investigador adscrito al Área Académica de Sociología y Demografía de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

¹ El inicio de una sistemática acción gubernamental tendiente a combatir de manera expresa a las organizaciones que operan el tráfico de drogas, que sirva además como legitimación de la participación de agencias e instituciones mexicanas ante los gobiernos estadounidenses, puede ubicarse a partir del escándalo que ocasionó el asesinato de un miembro de la agencia estadounidense DEA en territorio mexicano en 1985; ver el caso Camarena en (Astorga: 1996:139-150).

participantes dentro del circuito productivo y de distribución: desde los campesinos que cultivan la droga, pasando por abastecedores, minoristas y transportistas menores, hasta los personajes identificados como los jefes o capos (así como sus matones) que dirigen las organizaciones que controlan las rutas por donde se distribuye la droga.

En todo ese tiempo, en México ha crecido no sólo el tráfico sino los conflictos y daños ligados con esta actividad ilegal, primordialmente los asociados con:

1. Aumento del consumo de estupefacientes en la población nacional. Según las autoridades, México se ha convertido de un territorio de tránsito a un país consumidor de las drogas que provienen de Sudamérica².

2. Peligrosidad de los grupos que tienen a su cargo la operación del comercio de drogas. En los últimos años se ha registrado un inquietante aumento de asesinatos y desapariciones imputados a la competencia por las rutas y las plazas entre los grupos de narcotraficantes³.

3. Casos recurrentes de corrupción de políticos y policías vinculados con el fenómeno. Desde el inicio de esta actividad ilícita, ha existido la fundada sospecha de que el control del tráfico y los mayores beneficios están asociados a la permisividad cuando no a la vinculación directa de altas autoridades políticas y policíacas (Astorga: 1996). Lo revelador consiste en que el gobierno actual ha puesto en evidencia los nexos de la política y el narcotráfico, aceptando que esos vínculos son algo más que casos aislados.

4. La percepción generalizada de pérdida del control gubernamental para evitar que la amenaza de violencia y penetración de la droga siga ampliándose a más regiones y sectores sociales dentro del territorio nacional. La imagen pública es la de unas autoridades que en el pasado se comportaron indolentes y en la actualidad se muestran impotentes, ante el fortalecimiento de las organizaciones que controlan el comercio de drogas. Los denominados cárteles de las drogas reafirman, en el imaginario colectivo a través de los medios de comunicación, un colosal poder supuesto o real que merma la confianza en las instituciones de seguridad. Los comunicados de prensa acerca de grandes decomisos que no afectan ni de manera mínima la disponibilidad de droga en el

² En junio de 2007, Eduardo Medina Mora, procurador general de la República, reconoció que “El consumo se desatendió en las últimas décadas y ahora tenemos que volcarnos a atender lo que es una realidad: que somos un país de consumo” El investigador Sergio Aguayo refuta estas declaraciones señalando que carecen de sustento. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Adicciones 2002, utilizada por Aguayo, la población que consumió drogas ilegales en el último año ascendió a 913,365 personas. (Aguayo: 2007: 173)

³ El rompimiento de alianzas entre grupos de narcotraficantes (entre los llamados carteles del Golfo y el de Sinaloa) y la lucha por el control de territorios dejó, en 2008, un saldo total de 5 mil 620 ejecutados (*El Universal*: 31/12/ 2008)

mercado; las declaraciones de funcionarios de que la guerra será dura y costosa; la nota roja que da cuenta de asesinatos diarios imputables al narcotráfico; los reportajes periodísticos y el análisis de “expertos” con una propensión tremendista sobre el mismo tema; además de las teleseries y composiciones musicales que inventan estereotipos de feroces antihéroes y víctimas inermes, retratan en su conjunto, un poder con magnos recursos e intocables cabecillas. Estos mensajes dirigidos al gran público, crean la sensación colectiva de indefensión y desánimo que invade grandes espacios de la vida pública⁴.

El interés de este trabajo consiste en esclarecer, si el camino tomado por el actual gobierno mexicano va en sentido correcto o, por el contrario, tendríamos que esperar un fracaso en las intenciones explícitas que se ha propuesto. Desde la perspectiva de quien escribe, si bien los fines manifiestos en materia de narcotráfico que se impuso Felipe Calderón Hinojosa, desde el inicio de su mandato como presidente de la República, fueron categóricos; los esfuerzos gubernamentales van encaminados a lograr otros objetivos; estos fines no declarados se han venido alcanzando paulatinamente, a costa de tensionar la frágil credibilidad del Estado en la materia. Por ello, no se vislumbra una solución al conflicto tal y como ha sido planteada por el gobernante mexicano; ya que su política reproduce de manera exacerbada y melodramática el tipo de acciones gubernamentales que desde los años ochenta los mandatarios mexicanos llevaron a cabo en materia de tráfico de drogas.

A pesar del cambio político que se registró en México desde la penúltima década del siglo XX, el cual dio como resultado el establecimiento del pluralismo político y la alternancia en el poder; el tipo de políticas en contra del comercio de drogas ilegales ha sido prácticamente similar, tanto de los gobernantes que personificaron al sistema autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como del primer presidente (Vicente Fox) surgido del Partido Acción Nacional (PAN) en elecciones democráticas. Por lo mismo, no han existido diferencias sustantivas en los resultados de las medidas implementadas; y los conflictos derivados de esta actividad siguen incrementándose y haciéndose más complejos. Ante el fracaso continuo de sus acciones, las autoridades responsables de hacer frente al problema, se han concretado a manifestar su

⁴ Según Aguayo, estamos en un terreno pantanoso porque es difícil establecer cuáles homicidios se relacionan con el crimen organizado. La tendencia es incluir en esa categoría los atentados donde se utiliza una arma de alto calibre para asesinar a alguien o si el cuerpo aparece con huellas de tortura y maniatado. “Es posible que ni sean todos los que están ni estén todos los que son”. Ante la carencia de cifras oficiales los medios de comunicación están llenando el vacío (Aguayo: 2007)

“inquebrantable” voluntad para combatir el tráfico y hacer la promesa de apresar a los jefes y sicarios de las organizaciones a fin de llevar a esos “enemigos de la patria” ante la justicia⁵. En especial, en las dos últimas administraciones los argumentos para dar cuenta de la belicosidad de las organizaciones de narcotraficantes, han insistido en afirmar que la violencia generada por los cárteles es producto “De la desesperación derivada de los golpes contundentes que a su organización, estructura y financiamiento han inflingido las fuerzas armadas y fuerzas federales, [por eso] han recurrido a todo tipo de cobardías, sin siquiera atreverse hacerle frente al Ejército Mexicano” (*La Jornada*: 23/12/2008)

Podemos conjeturar que este tipo de pronunciamientos no busca, de manera llana, cubrir con emotivas palabras operaciones gubernamentales inefectivas; ni resolver, por medio de la abominación un problema que, por sus características, rebasa cualquier posible solución a corto plazo; ni considerar que, recurriendo a una retórica vacía, pueda el gobierno evadir la responsabilidad por los errores cometidos. Consideramos, por el contrario, la estrategia de utilizar de manera cotidiana al Ejército para labores de patrullaje, decomisos y captura de capos; así como el manejo publicitario de los resultados obtenidos en dos años de gobierno⁶, componentes principales de una deliberada política por imponer, a los partidos políticos y a la ciudadanía, la visión de orden social y gobernabilidad que han permitido legitimar el gobierno de Felipe Calderón a través de la política antidrogas. En el mismo sentido, la intensión subrepticia por fortalecer la figura del mandatario a costa de la política criminal, ha

⁵ El 21 de diciembre de 2008 en Chilpancingo, Guerrero, estado sur occidental de la República Mexicana, fueron encontrados los cuerpos decapitados de ocho efectivos militares y del ex director de la policía preventiva estatal; esto como respuesta de la delincuencia organizada al enfrentamiento a balazos entre sicarios y soldados acontecido un día antes en la localidad de Telolopan, en la zona norte del mismo estado, en el que murieron tres presuntos delincuentes; en un mensaje hallado en un centro comercial, se indicaba: “Por cada uno que me maten, yo les voy a matar a 10”. Un día después, el presidente Calderón no reparó en definir a los autores materiales de esa atroz operación de “Verdaderos traidores que con tal de ampliar sus intereses son capaces de realizar cualquier barbarie y atentar no sólo contra el tejido social, sino contra los más altos valores de los mexicanos, la vida, la seguridad y la libertad”; y sentenció: “Estamos decididos a llevar esta lucha en todas sus consecuencias; a la violencia del crimen responderemos con la acción firme del Estado. Porque México es más fuerte que cualquier banda de delincuentes. No daremos un paso atrás en esta lucha ni habrá tregua ni cuartel para los evidentes enemigos de la patria” (*La Jornada* 23/12/2008)

⁶ En el tiempo diario que los medios de comunicación deben otorgar por ley (las bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico pertenecen al Estado y son concesionadas a particulares) a la propaganda del Estado; el gobierno de Felipe Calderón, ha lanzado una serie de spots para dar parte de su “Guerra contra el narco”. La estrategia de transmitir información a través de la cual el gobierno da detalles pormenorizados de las cantidades de droga incautada, de los traficantes detenidos y hasta de los funcionarios defenestrados y procesados tiene una intención claramente propagandística. El mensaje final con que cierran estos promocionales es elocuente “Con estas acciones el gobierno de la República trabaja incansablemente para que la droga no llegue hasta tus hijos”

tenido sus desaciertos. Este revés se entrevé, principalmente, en el terreno internacional, ya que si bien al inicio de su mandato (diciembre de 2006) Felipe Calderón logró el reconocimiento pleno del gobierno estadounidense, con el cambio de titular de la Casa Blanca (enero de 2009) el futuro en esta materia es ambiguo.

Si las presunciones anteriores son correctas, es preciso categorizar el tipo de legitimidad que el gobierno de Calderón ha buscado alcanzar y los argumentos de los que ha echado mano para utilizar a las fuerzas armadas de manera abierta en el combate al tráfico de drogas.

El monopolio de la violencia legítima es una prerrogativa de cualquier Estado (Weber: 1983); la especialización de las instituciones armadas corresponde a las funciones diferenciadas que cumple el Estado en las sociedades modernas: defensa de la integridad territorial frente a otros Estados (encomienda dada al ejército, la marina y la aviación) y mantenimiento del orden público (confiada a las distintas corporaciones policíacas) (Arnaiz: 2003). La legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas para la sociedad (Lipset: 1977). La legitimidad presupone que los individuos asumen las normas que constituyen un orden social como obligatorias o como modelos; entendida de esa manera, la legitimidad es un requisito indispensable para lograr la estabilidad de un orden, así como también para mantener restringido el uso de medidas coercitivas (Serrano: 1994).

Ante el cuestionamiento de otros actores políticos y de una parte de la ciudadanía por las circunstancias en que se llevó a cabo el proceso electoral que dio el triunfo a Calderón⁷, recurrir al uso de la violencia legítima para enfrentar a la violencia ilegal desatada por los traficantes de drogas, ha sido un mecanismo muy eficaz de legitimidad ante la opinión pública y frente a las impugnaciones de la fracción inconforme de la oposición⁸; sobretodo si una meta prioritaria fue lograr la gobernabilidad sin negociar mayores concesiones con los grupos políticos en disputa. La pretensión de legitimidad

⁷ Las elecciones presidenciales de 2006 se caracterizaron por el hostigamiento constante a la campaña del candidato de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, por parte del gobierno de Vicente Fox. Las presiones fueron desde el montaje de un supuesto desacato a la autoridad judicial cometido por López Obrador en su calidad de jefe de gobierno de la capital de la República, hasta una campaña negativa orquestada por el PAN, el gobierno federal y el Consejo Coordinador Empresarial contra el candidato del Partido de la Revolución Democrática en la que se le acusaba de ser “un peligro para México”. El clima de animadversión generó una polarización social que llevó a cuestionar el triunfo del derechista Partido Acción Nacional y de su candidato Felipe Calderón; oficialmente este último ganó la elección con una diferencia de 0.5% ante López Obrador.

⁸ Contrario a la postura del PRD, la dirigencia y fracciones parlamentarias del PRI, se apresuraron a reconocer el triunfo electoral de Calderón Hinojosa.

empleada por el gobierno, adquirió la forma de un liderazgo del ejecutivo, respaldado por la institución pública en que mayor confianza tienen los ciudadanos: el ejército.

Las fuerzas armadas se erigen como la única institución capaz de hacer frente a una amenaza construida a modo: la vinculación de todas las formas de la criminalidad organizada que presentan, como un solo problema, las autoridades responsables del orden⁹. A los funcionarios facultados para ejercer la acción punitiva del Estado les resulta más cómodo identificar, ante la opinión pública, dos o más tipos de organizaciones ilícitas como si éstas estuvieran constituidas bajo las mismas reglas y respondieran a los mismos incentivos; de esa forma vinculan sin mayores pruebas a los grupos de traficantes con las bandas de secuestradores, éstas últimas organizaciones que son las más temidas y repudiadas por el conjunto de la ciudadanía. Atender de manera prioritaria el problema de la delincuencia, y no tomar una actitud pasiva y de inferencia ante el mismo, es un mérito del gobierno actual con respecto al anterior. La lógica planteada por las fuerzas del orden es en el fondo un problema fuerte de seguridad pública, al que los ciudadanos han identificado como uno de los mayores conflictos que las autoridades deben resolver; sin embargo, los mismos responsables han alterado el sentido de la demanda social y han antepuesto los intereses de los gobernantes a los de la ciudadanía.

En México, como en muchos países el problema de la delincuencia constituye un conflicto fundamental en la medida que el incremento notable que ha tenido en los últimos años, provoca el deterioro del nivel de vida de los ciudadanos, quienes tienen que convivir con las tensiones y los daños patrimoniales y humanos que sufren por causa de este flagelo. Tan importante es el aumento en el número de ilícitos que se cometen, como la percepción de la ciudadanía ante la desprotección frente a los delincuentes (Becerra: 2008)

Por eso, la inseguridad ha sido objeto de intercambio político; una mercancía a través de la cual se busca la producción del consenso político y electoral; es decir, los políticos pretenden simbólicamente atender los reclamos ciudadanos en materia de seguridad, con el afán de conseguir simpatizantes traducidos en votos; en la generalidad de los casos las propuestas de solución presentadas son inalcanzables, evidenciando en la

⁹ La *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada* promulgada en el gobierno de Ernesto Zedillo (1996) agrupa conductas delictivas disímiles equiparándolas sólo por la gravedad de la falta: el terrorismo, el tráfico de drogas (delitos contra la salud), tráfico de indocumentados, secuestro, tráfico de armas, turismo sexual, falsificación de la moneda, lenocinio, trata de personas, asalto, tráfico de órganos (Artículo 2 fracciones I a V).

mayoría de los casos una ignorancia total, tanto de la idea básica del crimen y la delincuencia, como de las diversas alternativas existentes para contrarrestar el fenómeno delictivo, haciendo alusión a medidas estrambóticas y mágicas, pero no reales (Arce: 2008: 42)

El reclamo de la opinión pública va en el sentido de proteger la vida y los bienes de las personas, de brindar justicia pronta y expedita para todos los ciudadanos; contrario a la visión de los funcionarios que combaten a la delincuencia organizada, para los ciudadanos lo principal es tener protección ante los delincuentes, muchos de ellos comunes, no el decomiso, la erradicación de cultivos o el patrullaje del ejército; institución que no está facultada para evitar los robos, secuestros, extorsiones, asesinatos o estafas que son los hechos que sufren la mayoría de las víctimas del delito.

El gobierno de Felipe Calderón, se ha limitado a focalizar al narcotráfico como el peligro fundamental en materia de seguridad. El gobierno federal, a través de la Procuraduría General de la República (PGR) y el auxilio de la Secretaría de la Defensa Nacional ha obtenido varios logros en el combate a este tipo de delito, pero de ninguna manera ha evitado frenar la ola de violencia que venía dándose en los últimos años¹⁰ y su agudización ante la decisión del presidente de la República, quien ordenó al ejército patrullar las calles de las localidades que sufrían los ajustes de cuenta entre bandas de traficantes.

El efecto social de esta estrategia fue benéfico para el gobierno federal en términos de legitimidad. El primero en reconocer el esfuerzo del gobierno mexicano en su lucha renovada en contra del tráfico de drogas fue el gobierno de Estados Unidos. La *Iniciativa Mérida*¹¹ busca brindar ayuda logística y material del gobierno de Estados Unidos a México por un total de 1.4 mil millones de dólares diferido en varios años; en

¹⁰ Mientras que en 2006 las estadísticas oficiales indicaron que 2 mil 221 personas fueron ejecutadas, en 2007 la cifra aumentó a 2 mil 561, lo que significó un aumento del 14.2 por ciento de un año a otro. Para 2008, se reportó un total de 5 mil 620 asesinados ligados al crimen organizado, entre ellos más de 40 decapitaciones, y ejecuciones múltiples en Ciudad Juárez, y Creel, en Chihuahua; Tijuana, Baja California; Sinaloa, y el estado de México (*La Jornada* 31/12/2008)

¹¹ Durante el encuentro que sostuvieron los presidentes Felipe Calderón y George W. Bush en marzo de 2007 en la ciudad de Mérida en el estado mexicano de Yucatán, establecieron como prioridad la ampliación de la cooperación bilateral y regional a fin de maximizar los esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales, así como para detener el tráfico de drogas, el tráfico de armas, las actividades financieras ilícitas, el tráfico de divisas y la trata de personas. La iniciativa Mérida implementará acciones específicas para 1) Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en México; 2) Reforzar los esfuerzos de procuración de justicia en Estados Unidos; y 3) Ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza de la delincuencia organizada. Las estrategias incluyen la renovada transferencia de equipo y recursos técnicos, programas de capacitación e intercambio de expertos, y no contempla el despliegue de personal militar estadounidense en México. (*Iniciativa Mérida: Un Nuevo Paradigma de Cooperación en Materia de Seguridad*. Secretaría de Relaciones Exteriores Embajada de México en Estados Unidos, 27 Oct. 2007)

diciembre de 2008, se liberaron 197 millones; como parte de la segunda etapa, en 2009 se destinarán 116.5 millones de dólares para la compra de helicópteros de transporte Bell 412 y aviones CASA CN-235-300 para vigilancia, los mismos que se entregarán a las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina (*La Jornada*: 17/12/2008).

A pesar de que en un principio la ayuda estuvo condicionada por algunos legisladores estadounidenses a alcanzar mayores garantías de que los recursos no se desviarían o derrocharían por efectos de la corrupción, tanto el gobierno de G.W. Bush como el de Barack Obama han aceptado que este apoyo es necesario y que el gobierno de Calderón es digno de confianza; según el reporte que Dennis C. Blair director de Inteligencia Nacional, presentó ante el Comité Selecto de Inteligencia del Senado de Estados Unidos (*El Universal* 13/02/2009) .

En segundo término, la confluencia de la información acerca de los cotidianos asesinatos atribuidos al narcotráfico, sumados al caso del secuestro y asesinato del hijo de Alejandro Martí¹², precipitó que el gobierno federal, ante la indignación de la opinión pública, convocara a una reunión de emergencia de todos los poderes federales, los gobernadores de las entidades federativas y líderes sociales para formar una gran alianza contra el crimen organizado. De ese encuentro el gobierno de Felipe Calderón salió sustancialmente fortalecido.

El mensaje, tanto de las declaraciones como de los compromisos adquiridos, fue clara: la única alternativa ante el fenómeno de la delincuencia descontrolada es la unidad nacional. Ante un poder perverso y oculto, que ya rebasó todo límite para la seguridad de los ciudadanos y amenaza la integridad de todos los sectores sociales, la única salida es el ejercicio de la legalidad bajo la conducción de las instancias federales. A pesar de que los avances que se han presentado no son en lo más mínimo espectaculares, el reconocimiento de los esfuerzos del gobierno federal por derrotar a la delincuencia constituye una bandera política para el presidente y su partido en el año electoral de 2009.

Si bien el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la legalidad*¹³ brindó al gobierno mexicano la oportunidad de que sus iniciativas para reformar la ley fueran

¹² Alejandro Martí es un próspero empresario, propietario entre otros negocios de una cadena de tiendas de artículos deportivos; el caso causó revuelo en la opinión pública a la que se sumaron políticos oportunistas para solicitar la pena de muerte contra secuestradores.

¹³ En este encuentro llevado a cabo el 21 de agosto de 2008 se firmaron 75 compromisos por parte del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los gobiernos estatales, los presidentes municipales, los empresarios, las asociaciones religiosas, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

atendidas con mayor celeridad por el Poder Legislativo, revirtiendo en alguna medida el bloqueo que han tenido sus propuestas de reforma constitucional por los partidos de oposición en el Congreso; no es en materia legal en donde el Poder Ejecutivo busca incrementar su campo de acción. Desde un principio, el empleo del ejército en labores de patrullaje por parte del presidente de la República le brindó la adhesión de gobernadores que solicitaron la presencia de las fuerzas armadas en sus entidades. La federalización de la seguridad pública a través de la formación de una policía nacional, ofrecería una influencia al del gobierno federal en los asuntos de seguridad de los estados.

El empleo intensivo de los aparatos de coerción, sin medir las consecuencias políticas y sociales que esto conlleva ha sido la tonalidad del sexenio; particularmente el papel que están jugando las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico constituye el mayor riesgo que ofrece la estrategia del presidente Calderón. El presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal de 2009 incrementó el gasto en términos reales de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría General de la República en un 69% y 29%, respectivamente (*El Universal* 13/02/2009). La tentación de la militarización de la seguridad pública ha provocado inclusive malestar en las filas de las fuerzas armadas.

Recurrir a las fuerzas armadas constituye un recurso fácil del que echan mano los políticos sobre una institución que debería actuar sólo en casos extraordinarios. El uso indiscriminado de las fuerzas armadas empleándolas como fuerzas de seguridad contra el tráfico de drogas ha demostrado su inviabilidad desde la década de los noventa (Bagley: 1993). El Constituyente mexicano que redactó la Carta Magna previó la supeditación del poder militar a un gobierno civil, lo que no autoriza a los mandatarios a servirse de las instituciones armadas para cumplir tareas que corresponden a las autoridades civiles.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el Artículo 89 fracción VI faculta al titular del Poder Ejecutivo a *Preservar la seguridad nacional, en los términos de la Ley respectiva, y disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.* Más adelante el Artículo 129 señala *En tiempos de paz, ninguna autoridad puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan directamente del gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones,*

estableciere para la estación de tropas. Como señaló el titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, José Luis Soberanes, la Constitución no otorga un permiso absoluto al presidente para utilizar al Ejército en el combate a las drogas. El riesgo que corre el Ejército es la corrosiva corrupción entre sus filas (Astorga: 2007).

El esquema institucional del Ejército mexicano no fue diseñado para combatir militarmente al tráfico de drogas. La doctrina de guerra defensiva mexicana cuenta con tres planes: el Plan de Defensa Nacional I (DN-I), que consiste en la defensa contra un agresor externo; el Plan de Defensa Nacional II (DN-II) concebido como la defensa contra un adversario interno; y el Plan de Defensa III (DN-III) que comprende la defensa contra catástrofes humanas y naturales, como auxilio a la población en casos de desastre (Piñeiro: 1995)

Desde la década de los ochenta del siglo XX, misiones que habían sido secundarias se convirtieron en esenciales para las operaciones de las fuerzas armadas, principalmente por la crisis del sistema político y la potencial ingobernabilidad, así como la creciente ineficiencia de las estructuras gubernamentales civiles (Benítez: 2000). A principios del siglo XXI, tres misiones ocupan en lo operativo a las fuerzas armadas: en narcotráfico, los grupos insurrectos, El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el ejército Popular Revolucionario (EPR), y la crisis de seguridad pública que obliga a miembros del instituto armado en retiro o en activo a responsabilizarse de mandos policíacos. El fracaso de los cuerpos de seguridad civiles, evidencian la tesis de la conexión entre poder político y tráfico de drogas (Astorga: 2000); esto ha llevado a un aumento progresivo de la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

La militarización de la política antinarcóticos ha sido justificada por el aumento del poder bélico y financiero de los traficantes y la ineficiencia y corrupción de las corporaciones policíacas que se encargan de combatirla; particularmente de la PGR y de las policías locales, a las que se les ha comprobado en varias ocasiones nexos directos con las bandas de traficantes. El empleo del Ejército no ha evitado que miembros de las fuerzas armadas, a los que se les encomienda la tarea de combatir el tráfico, terminen formando parte de las estructuras delictivas. La sacudida más fuerte en la guerra contra las drogas en México ocurrió el 23 de febrero de 1997, cuando se descubrió que el comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INDC) y ex comandante de la V Región Militar, general Jesús Gutiérrez Rebollo, realizaba acciones de apoyo al cártel de Juárez encabezado entonces por el capo Amado Carrillo Fuentes

(Benítez: 2000). El incremento en el nivel de violencia observado en los últimos tiempos (las decapitaciones y el uso de granadas) se atribuyen a los Zetas. El origen de este grupo de gatilleros se localiza entre miembros de las Bases de Intercepción Terrestre de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) que desertaron a finales de 1999 y principios del 2000. El titular de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO), José Luis Santiago Vasconcelos, afirmó que el grupo de los Zetas estaba conformado por alrededor de 40 ex militares, entre tenientes, subtenientes y ex gafes¹⁴ (Astorga: 2007).

La situación de tensión por el número de asesinatos que se atribuyen a la guerra entre cárteles y la desmoralización de la institución castrense que conduce a los militares responsables de luchar contra el tráfico a administrar el negocio en lugar de combatirlo, dio el pretexto para que un reporte militar del Comando de Fuerzas Conjunto del Ejército estadounidense declarara que el mayor peligro para los Estados Unidos en los próximos años son las situaciones de ingobernabilidad que se experimentarán en Pakistán y México, a los que calificó como estados fallidos. (*El Universal* 16/01/2009).

Conclusiones.

En el marco de una severa crisis de legitimidad por el cuestionamiento de los resultados electorales, Felipe Calderón Hinojosa estableció, como uno de los ejes fundamentales de su gobierno, enfrentar de manera contundente el tráfico de drogas. Para algunos esta fue una decisión valiente que el nuevo presidente tomó, debido a la urgencia con que el Estado debería responder a la violencia de los grupos de traficantes, esto ante la inoperancia y la permisividad con la que los gobiernos anteriores actuaron para contener las guerras entre los denominados cárteles. Para otros, fue una actitud temeraria tomando en consideración las dimensiones históricas del problema, lo que hacía poco creíbles las promesas de acabar con las bandas de traficantes utilizando al ejército para ese propósito.

Una evaluación con mayor grado de objetividad nos permite entrever que los mayores avances de esta estrategia se encuentran en la legitimidad que el gobierno de Felipe Calderón ha alcanzado a nivel internacional, tras suscribir el acuerdo de ayuda del gobierno estadounidense a través del *Plan Mérida*. Otro punto a considerar es el aumento de legitimidad interna al haber recibido el respaldo de los gobiernos locales, del Congreso, del Poder Judicial, del sector empresarial y de líderes de opinión para

¹⁴ Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales.

apuntar su política de seguridad tras el *Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la legalidad*.

Estrechar vínculos con el gobierno estadounidense a partir de una estrategia militar puede conllevar riesgos no sólo en términos de autonomía de las políticas de seguridad sino del papel constitucional que las fuerzas armadas mantendrán en el futuro y las relaciones que sostendrán respecto a los derechos de los ciudadanos.

Consideramos que la política criminal planteada por el mandatario, y asumida como compromiso personal, es errónea y puede acarrear severos retrocesos tanto para frenar la violencia desatada por las bandas de traficantes como en aplicar una correcta política de seguridad pública, debido a que la estrategia partió de dos supuestos imprecisos:

1. El problema del narcotráfico se presenta como el enfrentamiento entre dos actores principales: el Estado como garante del bienestar y seguridad de toda la población y los grupos identificados como cárteles de las drogas que constituyen la mayor amenaza al conjunto de los sectores sociales. Quedan fuera de cuadro, en primer término, el gobierno de los Estados Unidos por cuanto el Estado mexicano, según el discurso gubernamental, es autónomo e independiente en las decisiones que toma en materia de seguridad. Segundo, también se omite el vínculo entre poder político y tráfico de drogas, ya que existen ejemplos como el del ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, que muestran la relación que se puede presentar entre comercio de drogas y protección política de las organizaciones ilegales.

2. Considerar que el ejército es la única institución impermeable al influjo de la corrupción. El personal de las fuerzas castrenses pueden renunciar a su promesa de lealtad a las instituciones si el contexto político les lleva a concluir que la labor de sacrificio no es correspondida por su contraparte civil. La experiencia histórica ha demostrado que no importa que tan preparados estén los miembros del Ejército, si el clima de ilegalidad e impunidad inunda a los servicios de seguridad pública a los que las instituciones armadas apoyan, los militares considerarán seriamente de que lado de la ley se ubican.

El gobierno de Felipe Calderón está acrecentando el error de los gobiernos anteriores al involucrar de forma permanente a las fuerzas armadas en la lucha contra el tráfico de drogas. Una estrategia de política criminal eficaz, no puede sostenerse en la acción continua del Ejército. Dejar la mayor responsabilidad a las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico, somete a un desgaste a la institución castrense y exonera a las

autoridades civiles de su obligación de rescatar y reestructurar los cuerpos de seguridad civiles.

Bibliografía.

Aguayo, Sergio (2007) *Almanaque mexicano 2008*, México, Crítica.

Arce Aguilar, José Luis (2007) “Colonia segura, una experiencia local: La política pública como estrategia en materia de seguridad” en González Placencia, Luis, Arce Aguilar, José Luis y Álvarez, Metztli (Coordinadores), *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad*, México, Porrúa.

Arnaiz Amigo, Aurora (2003) *Teoría del Estado*, México, Porrúa.

Astorga, Luis (2000) “Crimen organizado y la organización del crimen” en Bayley, John y Godson, Roy (Editores.) *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, México, Grijalbo.

Astorga, Luis (1996) *El siglo de las drogas. Usos, percepciones, personajes*, México, Espasa.

Astorga, Luis (2007) *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, México, Tiempo de Memoria Tusquets.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [http:// www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

Bagley, Bruce M. (1993) “Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas” en Smith, Peter (Compilador) *El combate a las drogas en América*, México, Fondo de Cultura Económica.

Becerra Sánchez, Mariana (2007) “Factores asociados a la percepción de la seguridad pública en el Distrito Federal” en González Placencia, Luis, Arce Aguilar, José Luis y Álvarez, Metztlí (Coordinadores), *Aproximaciones empíricas al estudio de la inseguridad*, México, Porrúa.

Benítez Manaut, Raúl (2000) “La contención de grupos armados, el narcotráfico y el crimen organizado en México: El papel de las fuerzas armadas” en Bayley, John y Godson, Roy (Eds.) *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, México, Grijalbo.

Del Olmo, Rosa (1994) “El discurso del narcotráfico y sus consecuencias en América Latina” en Álvarez Gómez, Ana Josefina (compiladora) *Tráfico y consumo de drogas. Una visión alternativa*, México, UNAM.

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. <http://www.cddhcu.gob.mx>

Lipset, Seymour (1977) *El hombre político*, Buenos Aires, EUDEBA.

Pavarini, Massimo, Pérez Castillo Agustín y Tenorio Tagle, Fernando (2006), *Seguridad Pública. Tres puntos de vista convergentes*, México, Ediciones Coyoacán.

Piñeiro, José Luis “La política de defensa de México frente al TLC: algunas reflexiones” en *El Cotidiano*, año 12 núm. 71 septiembre 1995.

Serrano Gómez, Enrique (1994), *Legitimación y racionalización. Weber y Habermas: la dimensión normativa de un orden secularizado*, Barcelona, Anthropos.

Weber, Max (1983) *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Youngers, Coletta y Rosin, Eileen (2005) “La Guerra contra las drogas impulsadas en Estados Unidos: su impacto en América Latina y el Caribe” en Youngers, Coletta y Rosin, Eileen (editoras) *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Periódicos de consulta.

El Universal

La Jornada