

TERCERA SECCIÓN

GUERRA PERDIDA CONTRA EL NARCOTRÁFICO
Y ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS DE SEGURIDAD PÚBLICA

SEGURIDAD NACIONAL E INSEGURIDAD PÚBLICA. DESAFÍOS 2018

RAÚL BENÍTEZ MANAUT*

En el presente capítulo se abordan los aspectos más relevantes que explican el ascenso del crimen organizado en México, la inseguridad pública y las capacidades del Estado para hacer frente a las amenazas a la seguridad nacional. El espectro temporal se focaliza en los últimos diez años, de 2008 a 2017, periodo en el cual el esfuerzo principal del Estado mexicano se centró en dar prioridad al despliegue de las fuerzas armadas, construir cuerpos policiacos federales y reconocer que los problemas de seguridad de México son transnacionales, para lo cual se requirió de la firma e implementación de programas de cooperación con otros países, fundamentalmente con Estados Unidos. El gobierno de Felipe Calderón, que impulsó tanto la militarización como la ayuda de Estados Unidos para combatir al crimen, la justificó como una opción *suma cero*: era la acción estatal directa como única opción.¹ Las estructuras del gobierno mexicano tuvieron grandes modificaciones estructurales, ninguna de las cuales logró que la violencia pudiera reducirse. El análisis concluye con los debates legislativos que derivaron en la aprobación de la Ley de Seguridad Interior en diciembre de 2017 y los escenarios frente al cambio de gobierno.² Por lo anterior se sostiene la hipótesis de que México vive un *militarismo en democracia*.

EL CRIMEN ORGANIZADO: LA GRAN AMENAZA Y LA INCAPACIDAD DEL ESTADO PARA COMBATIRLO

En el mundo, durante la última década del siglo XX, se desvaneció la amenaza ideológica que se representaba a través del “comunismo”. Países como

* Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte. UNAM.

¹ Luis Astorga, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, México, Grijalbo, 2015.

² “Ley de Seguridad Interior”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de diciembre de 2017.

México enfrentaron de forma sui generis esta amenaza durante el periodo de la guerra fría. El sistema político era casi monolítico, sin formas democráticas de balancear los poderes del Estado, y la población no era sujeta de “la política”. El sistema político mexicano derivado de la Revolución de 1910-1920 en materia de seguridad se sostuvo en parte en las fuerzas armadas, y por otro lado en formas descentralizadas basadas en las atribuciones municipales y estatales. Esto se acompañó de un fuerte control político de los aparatos policiacos y de justicia desde lo municipal. El gobierno federal no construyó un sistema policiaco a nivel nacional, y las estructuras de justicia envejecieron y no se reformaron, derivando en una gran impunidad que tenía en total desventaja a la población. En los años noventa del siglo XX, sin amenazas en el nivel político e ideológico, los poderes criminales crecieron en capacidades beneficiándose de la globalización, de la apertura de fronteras al tránsito de mercancías, de un incremento de las migraciones y de la elevada demanda de productos ilegales como las drogas. Los grupos criminales en el hemisferio se beneficiaron de las nuevas condiciones y enervantes como la cocaína proveniente de los países andinos, inundaron los mercados ilegales y fortalecieron a las organizaciones delincuenciales mexicanas de forma notable.

En México, para explicar este fenómeno, se han desarrollado diversas interpretaciones que explican el incremento de la violencia a partir de 2007. Seis de ellas predominan entre los analistas nacionales y extranjeros, académicos y funcionarios gubernamentales:

- 1) *Teoría del origen socioeconómico como base de la violencia*. Esta teoría se sostiene en que la pobreza y la exclusión social son el principal factor que explica la violencia. Un sector del gobierno federal despliega acciones de gobierno con base en esta premisa. Este planteamiento no se sostiene si se toma en cuenta que los estados del norte del país, los más desarrollados, es en donde aumentó rápidamente la violencia criminal a partir de 2007.
- 2) *Teoría de la fragilidad institucional*. Su argumento se desprende de las evidencias de que en algunos estados y en gran cantidad de municipios, las organizaciones criminales han sustituido al Estado mediante la corrupción, cooptación o amenaza hacia las autoridades al Estado. Esto explicaría la estrategia para revertir esta tendencia a través de intervenciones federales contundentes, lo que justifica el empleo intensivo de las fuerzas armadas. Esta teoría conduce al planteamiento de la necesaria “militarización”.
- 3) *La teoría del determinismo externo*. Se sostiene en que la demanda determina la oferta. Además, México y Centroamérica son víctimas de un

determinismo geográfico, al estar ubicado entre los países andinos y Estados Unidos. De igual manera, las políticas de prohibición de las drogas que ha impulsado Estados Unidos desde los años setenta del siglo XX, sin pretenderlo, ha tenido un efecto contrario: que la producción y venta de drogas, principalmente cocaína y heroína, sea un gran negocio para las organizaciones criminales. Por esta variable transnacional la cooperación de Estados Unidos con Colombia y México, fortaleciendo los aparatos militares, policíacos y de inteligencia, sea la estrategia adoptada.³

- 4) *La teoría de la estrategia gubernamental como catalizador de la violencia.* El gobierno, al centrar su esfuerzo en destruir los liderazgos de las organizaciones criminales del narcotráfico, los divide y se dispersa la violencia criminal a otros estados. Esto provocó que se pasara de dos grandes organizaciones que se repartían el territorio sin conflicto (cárteles del Pacífico y Golfo) en los años noventa; a seis grandes organizaciones al inicio de la guerra contra el narcotráfico a principios del año 2007: Sinaloa, Golfo, Arellano Félix, Carrillo Fuentes, Amezcua Contreras y Familia Michoacana; aumentando a nueve grandes organizaciones criminales y más de 40 medianas en 2015.⁴ A fines de 2017 existen diez grandes organizaciones y 245 bandas criminales en todo el país, además de que han expandido su actividad criminal, pues 189 practican la extorsión y 166 el secuestro. Además, estos grupos criminales se han sofisticado y ampliado su acción a más de 50 países. De igual manera, en los últimos tres años, los estados de mayor violencia se desplazaron hacia la región Pacífico y centro del país, en estados como Guerrero.⁵
- 5) *La teoría del conflicto entre grupos criminales.* Se afirma que el incremento de la violencia se debe a los conflictos entre ellos por el control de cargamentos de narcóticos, su importación y exportación, el control de carreteras y bodegas, principalmente para mover su “producto” de las costas y la frontera sur hacia Estados Unidos.⁶ Esta teoría es la más cercana a la “auto justificación” de la guerra contra el narcotráfico por parte del gobierno, pues lo exentaría de responsabilidad en el aumento de la violencia.

³ Roberto Zepeda and Jonathan Rosen (eds.), *Cooperation and Drug Policies in the Americas. Trends in the Twenty-First Century*, Lexington Books, Lanham, 2015.

⁴ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, México, ediciones 2009, 2012 y 2016.

⁵ La información para fines de 2017 es de Lantia Consultores, citada en Sergio Aguayo “El voto Narco”, *Reforma*, México, 10 de enero de 2018.

⁶ Joaquín Villalobos, “Nuevos mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, enero de 2012.

- 6) *La teoría del Estado fallido*. Esta fue “popular” entre 2008 y 2013. Principalmente se desarrolló en “tanques de pensamiento” de Estados Unidos. Se afirma que el Estado mexicano no tiene capacidades inmunológicas para protegerse del esfuerzo criminal para penetrarlo. Así, de forma gradual, pierde facultades para poder dirigir la economía, la política, la sociedad e incluso a las fuerzas militares. Esto derivaría en que la economía informal crece y a nivel municipal, estatal, y en algunas instancias federales poderes fácticos aprovechan esta debilidad para ocupar los vacíos que se desprenden de la debilidad gubernamental. Este planteamiento también se conoce como el del “Estado cooptado”, que por los huecos y vacíos en las instancias que controlan la corrupción en el Estado, éste a través de funcionarios que no responden al interés nacional actúan en favor de actividades ilegales y grupos criminales. Un caso de lo anterior sería lo ocurrido con los tres últimos gobernadores del estado de Tamaulipas en favor del Cártel del Golfo y los Zetas, o los mandatarios de Michoacán en el periodo de auge de la organización criminal Familia Michoacana-Caballeros Templarios.⁷

En otras palabras, cada una de estas interpretaciones tiene una explicación parcial que al integrarse representan diversas facetas de una crisis de seguridad nacional o de gran estrategia, que sólo favorece a los poderes informales criminales.

Derivado de lo anterior, la gran mayoría de los analistas hablan de que había estadísticas que podían justificar la hipótesis de que se desplegaba una estrategia fallida, pues la victimización en parte importante afectó a la población civil. Los homicidios en 2007 fueron de ocho por 100 mil habitantes; ascendiendo a 21 por 100 mil habitantes en 2012, aumentando en más de 240%.⁸ De igual manera, según múltiples investigaciones, al finalizar el gobierno de Calderón se registraban más de 120 mil fallecidos por homicidio, 27 mil desaparecidos y más de 150 mil desplazados.

LAS TRES GUERRAS, SU PERIODIZACIÓN Y LA COOPERACIÓN EXTERNA

En el lenguaje militar, cuando un jefe de Estado emplea la palabra “guerra”, le da carácter oficial a un enfrentamiento o una acción estatal contundente para

⁷ Esta organización logró sustituir casi por completo al Estado en la rica región conocida como Tierra Caliente, véase Raúl Zepeda, “Violencia en tierra caliente: guerra criminal e intervenciones federales de 2000 a 2014”, tesis de maestría, El Colegio de México, 2016.

⁸ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La estrategia fallida”, *Nexos*, diciembre de 2012.

enfrentar a un enemigo o superar una condición negativa. El presidente Felipe Calderón empleó en gran cantidad de discursos y documentos, la palabra “guerra al crimen” o “guerra al narcotráfico”, aunque no recurrió al Congreso ni modificó la legislación para que tuviera contundencia y coherencia dicha afirmación. Al ser el crimen organizado una “amenaza asimétrica irregular”, no un Estado enemigo, las confusiones fueron la constante. Sin embargo, el fortalecimiento del despliegue intensivo de las fuerzas armadas sí fue acorde a la afirmación de que se vivía en condición de guerra. El presidente Enrique Peña Nieto —durante su campaña electoral en 2011 y los primeros meses de 2012—, sostuvo que se cambiaría radicalmente “la estrategia” hacia la prevención, en lugar de la contención directa militar. Sin embargo, los ejes fundamentales de la estrategia empleada por Felipe Calderón permanecieron inamovibles. Desde 2016, las fuerzas armadas se empoderaron políticamente, pidiendo que la condición *de facto* de vivir en guerra tuviera sustento legal, y se dieron los debates sobre la seguridad interior, promovidos principalmente desde la Secretaría de la Defensa Nacional para culminar en la aprobación de la Ley respectiva a fines de 2017. La única condición que tuvo una modificación sustancial fue la asistencia de Estados Unidos. La Iniciativa Mérida tuvo un gran impulso entre 2007 y 2012. Los recursos se han reducido notablemente y en los discursos oficiales de los dos gobiernos el término “Iniciativa Mérida” ha desaparecido.

En los últimos diez años, en México se conformó un escenario en donde se llevan a cabo tres guerras simultáneamente, confundándose sus objetivos: la primera, la más costosa en vidas y la que realmente está fuera de control por el Estado, es la que libran entre sí las organizaciones criminales por el control de territorios, rutas de tránsito de las drogas y negocios paralelos de todo tipo, como es el tráfico de armas, el lavado de dinero, la extorsión y el secuestro, entre otros elementos.

La segunda es la ofensiva emprendida por el gobierno federal contra ellas y que presenta resultados desiguales, dependiendo de la ciudad o del estado en donde se libre y dé la capacidad de resistencia de cada grupo criminal. Para ella se recibe una amplia cooperación internacional, básicamente en inteligencia, principalmente de Estados Unidos por medio de la Iniciativa Mérida.

La tercera es la que debe librar el Estado contra sí mismo, por la existencia de una corrupción que ha servido a los cárteles del narcotráfico para crecer en su acción, y es sin duda la más débil de las tres. Hay numerosa información de prensa, académica —proveniente de Estados Unidos—, testimonios recogidos cuando se capturan miembros de estos grupos, así como información de inteligencia que señala que el poder acumulado por los cárteles del narcotráfico no hubiera sido posible sin el apoyo de funcionarios pú-

blicos de todos los niveles de gobierno. A ello se le puede denominar “la debilidad de la cadena institucional” del aparato de seguridad del Estado mexicano.

Un exdirector del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) afirmó que el gobierno mexicano se llevó una gran sorpresa cuando descubrió la magnitud que había alcanzado la violencia del narcotráfico: “Lo que sucedía era que el narcotráfico, más poderoso económicamente y con mayor capacidad de violencia, seguía necesitando de la complicidad y los servicios de las corporaciones policiacas y de otras autoridades”.

En el esfuerzo gubernamental contra el narcotráfico, la “guerra” ostenta una debilidad derivada de la historia de los cuerpos de seguridad y militares en México: sus rivalidades, falta de comunicación, falta de coherencia, y las divisiones entre los organismos federales, estatales y municipales. El eje desde el gobierno de Calderón lo constituyó la acción de las fuerzas armadas, por medio de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) encargada del Ejército y la Fuerza Aérea y la Secretaría de Marina (Semar) responsable de la marina de guerra. La primera disfuncionalidad es que no están unificadas y, por ello, la coordinación militar es de difícil implementación. Los servicios de inteligencia, principalmente el Cisen, dependiente de la Secretaría de Gobernación (Segob), no se constituyó en 1989 como un servicio de inteligencia para dar seguimiento al crimen organizado. En el caso de la Policía Federal, que nació en 1999, aumentó sus integrantes de 7 mil en 2007 a 38 mil en 2012, e intenta cubrir un vacío en el tema policiaco en México. Hacia fines de 2017, la Policía Federal estaba conformada por 39 mil integrantes. Para combatir la criminalidad organizada las policías estatales y municipales no tienen capacidades, profesionalidad y recursos, además de que son fácilmente rebasadas o corrompidas por las organizaciones criminales.

El avance del crimen se favoreció de la descentralización de las policías en más de 1 800 órganos de seguridad, y en el caso de la Procuraduría General de la República (PGR), que constitucionalmente es la responsable de perseguir crímenes federales, ha mostrado gran debilidad, lo que explica el empleo sustitutivo de las fuerzas armadas. Por lo anterior, el gobierno federal de México no considera a los gobiernos estatales y municipales como aliados en la guerra contra el narcotráfico, ni sus procuradurías, servicios de inteligencia (en caso de que existan), ni sus policías. Incluso la “narcopolítica” ha avanzado por la cooptación en favor del crimen de importantes líderes políticos a nivel de gobernador y alcaldías municipales, por ejemplo en Tamaulipas, Veracruz, Michoacán, Coahuila y Guerrero.

Estas guerras se libran simultáneamente. Estos conflictos tienen un horizonte temporal difícil de establecer, debido a que pertenecen a una catego-

ría de guerras denominada irregular, de baja intensidad, que involucra tanto a la sociedad civil como a los actores internacionales.

Las fases de estas guerras han ido evolucionando de la siguiente manera:

Fase 1. Periodo de acumulación de fuerzas de los grupos del crimen organizado dedicado al narcotráfico: entre 1980 y 2000. Caracterizado por el nacimiento de las organizaciones criminales, la consolidación de su poder en el interior del país, el establecimiento de vínculos con sus socios internacionales —principalmente los colombianos para introducir cocaína desde México— y la creación de lazos de sociedad con empresarios, políticos, policías, miembros de las fuerzas armadas y autoridades para desarrollar el negocio.⁹ Así, a inicios del siglo XXI, se pasó de un monopolio criminal liderado por el cártel de Sinaloa a la creación de un duopolio en la costa del Golfo de México, con la consolidación del cártel del Golfo, para controlar la exportación de drogas a Texas. Este grupo es el primero que establece un ejército criminal, los Zetas, para abrirse paso en la conquista territorial y disputar el poder a los sinaloenses.

Fase 2. A partir de 2000 se pasa de la competencia “empresarial” a la guerra ente cárteles. Otras organizaciones criminales maduran, por ejemplo, en las ciudades fronterizas de Tijuana y Juárez. También inicia sus actividades en Michoacán una organización criminal mesiánica, la Familia Michoacana, que despliega una compleja red de laboratorios de producción de metanfetaminas con precursores químicos provenientes del oriente. Ahí mismo este cártel da nacimiento hacia 2008 a otro con características similares: los Caballeros Templarios. Todos los cárteles expanden sus actividades hacia Centroamérica y Estados Unidos. En este periodo se consolida la transnacionalización del crimen organizado mexicano.¹⁰

Fase 3. Inicio de la guerra, declarada por el presidente Calderón en enero de 2007. Se intensifica el empleo de las fuerzas armadas, a las que se fortalece en recursos. Crece notablemente la Policía Federal y el mismo presidente reconoce las limitaciones del Estado mexicano, por lo que solicita asistencia de Estados Unidos. En octubre de 2007 se anuncia formalmente la Iniciativa Mérida, con un fondo de 1 400 millones de dólares, en un inicio para dedicar a fortalecer principalmente las capacidades de las fuerzas armadas. Uno de los elementos fundamentales de este periodo es que el gobierno y Estados Unidos centraron sus esfuerzos en la captura de los grandes líderes de las organizaciones criminales, con lo que provocaron la

⁹ Luis Astorga, *El poder y la sombra. Seguridad, traficantes y militares*, Tusquets, México, 2007.

¹⁰ Antonio Mazzitelli, “Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica”, en Sergio Aguayo y Raúl Benítez Manaut (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, Colección de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., México, 2012, p. 16.

ruptura y divisiones entre ellos, desatándose una gran violencia y competencia por los recursos económicos y los cargamentos de drogas. Este efecto —no deseado ni previsto— es uno de los elementos que más se le critican al presidente Calderón.

Fase 4. Se caracteriza por el crecimiento desmesurado de los cárteles, entre 2008 y 2012, cuando expanden su cobertura territorial, desarrollando sus actividades ahora no solo en la frontera norte, y aumentando su radio de acción más allá del tráfico de drogas, por ejemplo: el secuestro de migrantes centroamericanos desató una grave crisis humanitaria de México con los países del Istmo. La principal víctima de esta fase fue la población civil no involucrada. El principal movimiento civil se desarrolló entre agosto y septiembre de 2012, dirigido por el poeta Javier Sicilia, líder del “Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad”, quien organizó una “diplomacia ciudadana” en contra de las políticas de ambos gobiernos. El poeta destacó el papel de las organizaciones civiles de Estados Unidos. En la Caravana por la Paz viajaron 120 personas, entre ellas 80 víctimas, que estuvieron acompañadas por más de 100 organizaciones civiles y religiosas estadounidenses a lo largo de su recorrido. Sicilia señaló:

Hemos venido con la agenda de la guerra de las drogas y también con la del lavado de dinero para tratar de colocarla en el centro de los estadounidenses, porque sin ellos no vamos a poder encontrar la paz; es un asunto bilateral de vecindades que compete a varios países.¹¹

Fase 5. Principia durante la campaña electoral presidencial en los primeros seis meses de 2012, cuando todos los candidatos señalan en sus discursos reorientar la guerra contra las drogas y revertir la violencia y la elevada tasa de homicidios. El candidato ganador en julio de 2012, Enrique Peña Nieto, anuncia el “cambio de paradigma”, señalando que la prioridad de su gobierno será reducir la violencia y los homicidios, en vez de golpear frontalmente a los grupos criminales. Este periodo comienza el 1 de diciembre de 2012. Este cambio de paradigma hacia la “prevención” de la violencia fue un fracaso y se regresó a la estrategia del gobierno de Felipe Calderón. El regreso a la estrategia de Calderón provocó que el año 2017 haya sido el más violento en homicidios de la historia reciente de México, subiendo la tasa a 23 por cada 100 mil habitantes.

En otras palabras, se pasó de una guerra entre organizaciones a una del Estado contra ellas y a otra del Estado contra sí mismo. Estas tres guerras tienen como uno de sus resultados la aparición de una nueva víctima, entre

¹¹ Entrevista de Carmen Aristegui a Javier Sicilia desde Washington, “La Caravana por la paz termina su odisea por Estados Unidos”, *CNN en Español*, 12 de septiembre de 2012.

ellas, la población civil inermes. Los narcotraficantes pasaron de tener de enemigo a los miembros de las organizaciones competidoras y el Estado, a la población. Así se pasó a una relación más desarrollada de acción criminal: tanto el narcotráfico como la extracción de rentas sociales¹². Por esta razón, en vez de avanzar la acción gubernamental en sentido positivo de recuperación de las capacidades del Estado y reducir el impacto social, el resultado es el contrario, siendo evidente que la guerra no puede ser ganada.¹³

Para librar estas tres guerras el gobierno recurrió a la petición de asistencia a Estados Unidos. La cooperación en materia de seguridad entre ambos gobiernos se desarrolló de manera intensa entre 2007 y 2012, y se fue gradualmente reduciendo entre 2013 y 2017. La Iniciativa Mérida fue el eje sobre el cual giró la colaboración binacional, centrada en incrementar las capacidades operativas de instituciones de seguridad, defensa, inteligencia y procuración de justicia.¹⁴ Su diseño original se sostuvo en una asignación de US\$1 400 000 000, dirigido a cuatro objetivos: 1) desmantelar las organizaciones de la delincuencia transnacional que operan en ambos países; 2) fortalecer los controles aéreos, marítimos y terrestres; 3) mejorar las capacidades institucionales de justicia en la región, y 4) disminuir la actividad de las pandillas, así como la demanda de drogas locales. Durante el gobierno de Barack Obama, a partir de 2010, la cooperación bilateral entre ambos países ingresó a una nueva etapa y adquirió un nuevo matiz, otorgando mayor énfasis al intercambio de inteligencia y a la recuperación del tejido social.

De esta forma, se establecieron los siguientes objetivos: 1) desmantelar las organizaciones de la delincuencia transnacional que operan en ambos países; 2) fortalecer las instituciones públicas responsables del combate a la delincuencia organizada; 3) desarrollar la frontera del siglo XXI para facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas, y 4) fortalecer la cohesión social de las comunidades de ambos países enfatizando la prevención y la reducción del consumo de drogas.

Por requerimientos del nuevo gobierno mexicano en 2013, el programa de cooperación se transformó hacia el fortalecimiento del sector justicia en México y centrar los esfuerzos en la reconstrucción de la “cohesión social”. Sin embargo, los tres principales problemas que enfrenta la cooperación México-Estados Unidos y que llevan a percepciones contrarias en ambos

¹² Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotráfico en México*, op. cit., p. 324.

¹³ Tony Payan, Kathleen Staudt y Z. Anthony Krszewski (editors), *A War that Can't Be won. Bi-national Perspectives on the Drug War*, Tucson, University of Arizona Press, 2013.

¹⁴ Clare Seelke and Kristin Finklea “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Congressional Research Service, Washington, D.C., June 29, 2017.

gobiernos son: la venta libre de armas de fuego en Estados Unidos; el consumo de drogas en ese país como motor principal que determina la crisis de México; y el lavado de dinero, que se logra por las facilidades en Estados Unidos en el sector financiero; así como la corrupción en México. De igual manera, ante el cambio de gobierno en Estados Unidos en enero de 2017, el énfasis en que México pague la construcción de un muro para detener la migración, ha ido enfriando las relaciones entre ambos países.

Respecto al tráfico de armas y el consumo, el gobierno mexicano argumenta que en el lado estadounidense no hay voluntad política real por controlar la venta indiscriminada y fuera de control de las armas, factor que alimenta el poder militar de los narcotraficantes, y que, además, no se controla el consumo. Asimismo, sostiene que la tendencia principal es a la tolerancia y liberalización de la venta de marihuana a nivel estatal, en la práctica nulifica la guerra al narcotráfico en el ámbito federal, además de que esta guerra sólo la libra Estados Unidos fuera de sus fronteras.

Desde Estados Unidos se critican también los efectos negativos sobre los derechos humanos de la guerra en México. Numerosas organizaciones defensoras de derechos humanos, mexicanas y extranjeras, sostienen que al iniciar el despliegue masivo de las fuerzas armadas no estaba contemplada la “victimización”, por lo que gran cantidad de ciudadanos no involucrados en el conflicto han muerto o han sido afectados, principalmente víctimas de las acciones de los grupos criminales, pero también a manos de oficiales del gobierno de México.

DE LA GUERRA A LA LEGISLACIÓN

En México, el abandono legislativo sobre “lo policial” y “la seguridad pública y ciudadana” fue notable hasta el año 1999. El PRI durante su larga gestión política al mando del país (1929-2000), consideró que los caciques podían controlar el orden público ayudados por el Ejército, recibiendo órdenes del presidente. Leyes para qué, con órdenes presidenciales fue suficiente, como en 1968. Durante ese periodo el país se urbanizó, industrializó y creció, pero las instituciones encargadas de regular el llamado primer contacto entre ciudadanos y Estado, entre ellas las policías, ni se modernizaron, ni se profesionalizaron. Ello llevó a sentencias que autorizaban el empleo de las fuerzas armadas en misiones de seguridad interna, lo que la legislación militar entiende como DN-2.¹⁵

¹⁵ Véase Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, marzo de 1996, Tesis P.XXIX/96 P.350, tesis: “EJERCITO, ARMADA Y FUERZA AEREA. SU

En el texto constitucional se observan grandes contradicciones entre gran cantidad de artículos. La primera se presenta derivada de las reformas garantistas en favor de los derechos humanos: entre el artículo 89, sobre el cual se ostenta el súper poder presidencial, y los artículos 129 y 29 que regulan lo referente a estado de excepción y despliegue, y/o acuartelamiento de tropas. Además, hay que tomar en cuenta que el Congreso, en el texto actual, no tiene atribuciones sobre seguridad pública, nacional o defensa. Por ello, la supervisión o control legislativo es inexistente, propio de un país autoritario. El primer artículo también es fundamental pues con las reformas de 2011, impacta directamente en las tácticas militares y eso no fue tomado en cuenta por las propuestas de Ley de Seguridad Interior.

El 10 de enero de 2017 iniciaron los debates en el Congreso sobre la regulación del uso de la fuerza en el país o lo que se ha denominado como “debate sobre la Ley de Seguridad Interior”.¹⁶ ¿Qué instituciones y quién les debe dar la orden de acción? ¿Sobre qué leyes? ¿Quién cuenta con capacidades y para qué contingencias? Éstos son los temas que se debaten a raíz de los llamados a la acción legislativa por parte del secretario de la Defensa Nacional, el general Salvador Cienfuegos debido a que: los legisladores no han establecido en la ley los límites que deben observar los militares en operaciones de seguridad, sean contra el narcotráfico o en respaldo a la seguridad pública; no hay respaldo presupuestal para las fuerzas armadas; el nuevo sistema de justicia penal no opera como debería; las policías no hacen el trabajo para el que se les paga y los estados no han reformado sus policías en los últimos diez años.¹⁷

Como dicen los mandos militares, se necesitan clarificaciones conceptuales y legales y hasta un manejo preciso del lenguaje para evitar confusiones; sin embargo, a los militares los regula, entre otros, el artículo 129 que dice que deben estar en tiempos de paz en los cuarteles. ¿Esto quiere decir que estuvieron 100 años fuera de la ley? Sí y no. Sí, por falta de regulación (apegándonos al artículo 129). No, porque la cadena de mando inicia en el presidente de la República y él gira las instrucciones sin que medie alguna otra regulación (artículo 89). En ausencia de leyes durante 100 años, el presidente interpreta y ordena. Una lectura precisa nos indica que

PARTICIPACION EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL”. Véase también Acuerdo de Inconstitucionalidad 1/96, “Participación de las Fuerzas Armadas en temas de Seguridad Pública”, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro No 192080, tomo XI, abril de 2000, nueva época, tesis p/5/38/2000, 27 de marzo 2000, p. 549.

¹⁶ El análisis más completo sobre los debates de la Ley de Seguridad Interior véase en “Seguridad Interior: elementos para el debate”, *Temas Estratégicos* 39, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, enero de 2017.

¹⁷ Véase “Avanza la Ley de Seguridad Interior”, *Excelsior*, 10 de febrero de 2017, p. 9.

los militares no violaron la ley, pues no había ley para ser violada. Pero sólo el presidente interpreta esos vacíos legales y ordena el despliegue de los efectivos castrenses. Así es la Constitución mexicana, abundante en muchas cosas, no respetada en otras y con muchos vacíos, sobre todo lo referente a lo policiaco, lo militar y en general a la seguridad, a pesar de que se legisló en 2005 sobre seguridad nacional, pero no se mencionó nada al respecto de atribuciones para la milicia o la policía (o las policías) en esa ley.

El artículo 29 no menciona a las instituciones responsables de decretar un “estado de emergencia”, sólo menciona que el decreto debe ser presidencial. Tampoco menciona tiempos para la suspensión de garantías en municipios, estados y zonas del país, y sólo señala dos causas que pudieran justificar el estado de excepción o emergencia: invasión o perturbación grave de la paz pública. También señala que se restringirían o suspenderían derechos de los ciudadanos (garantías individuales o derechos humanos), pero no se mencionan cuáles.

Nadie se ha atrevido a regular con una ley precisa el artículo 29 para aclarar quién es quién y quién debería hacer qué cuando ocurran perturbaciones graves de la paz pública o cuando la sociedad “esté en grave peligro” y se puedan suspender los derechos y las garantías de los ciudadanos (léase hoy los derechos humanos). La amplitud de la redacción de muchos artículos de la Constitución no corresponde a la brevedad y ambigüedad de los artículos 29 y 129, que además carecen de leyes reglamentarias que pudieran dar alguna luz adicional sobre su contenido. Esto ha dado pie a que predomine el libre albedrío en el empleo de la milicia para los requerimientos presidenciales. Libre albedrío político-constitucional significa falta de regulación y subjetividad a quien ostenta el mando en México, o sea, al presidente. Por ello, desde mediados de 2016, el partido que gobernó México entre 2000 y 2012 (PAN) propuso en el Senado un primer borrador de Ley de Seguridad Interior el 13 de septiembre de 2016, conocido como “Proyecto del senador Gil Zuarth”, y el actual partido en el gobierno (el PRI), a través de los diputados César Camacho y Martha Sofía Tamaño, hicieron otra propuesta el 27 de octubre.¹⁸

En las propuestas del PRI y del PAN, y en las ideas dispersas de los representantes del PRD y MORENA se observan muchas confusiones que confieren la idea de un peligroso regreso al pasado. En el texto final aprobado en diciembre de 2017, al hablar de inteligencia (artículos 30 y 31), se sostiene que ésta se recopilará a través de medios lícitos. Sin, embargo, no se menciona la coordinación con autoridades judiciales, lo que *de facto* superpondría a las fuerzas armadas minusvaluando el rol del ministerio

¹⁸ *Gaceta Parlamentaria*, México, 27 de octubre de 2016.

público.¹⁹ En ningún momento se habla de las atribuciones de los poderes judiciales que serían quienes deberían emitir las órdenes judiciales para interceptar comunicaciones o interrogar personas, ni se menciona quiénes deberían pedir dichas autorizaciones.

La Constitución mexicana fue víctima del trabajo legislativo. A lo largo de los años llenaron el texto para justificar las atribuciones del presidente y minimizar el resto de los poderes estatales y municipales; genética propia de un país autoritario, como seguimos siendo sobre todo en procesos de toma de decisiones en materia de seguridad o defensa. Tanta palabrería legaloide tampoco reguló en México la atribución de seguridad pública, la cual quedó en manos de los gobiernos municipales desde 1917 a través de los artículos 21 y 115 que otorgan al municipio la capacidad de organizar la policía preventiva y de tránsito. Esta situación fue la que permitió que los caciques se adueñaran de los municipios campiranos y con ello de su policía. Pocos han reparado sobre el hecho de que en la gran mayoría de los municipios rurales del país, la policía municipal nunca existió en realidad y que el Ejército era el verdadero encargado de la vigilancia casi de forma permanente.

Por ello, es preciso que el Poder Legislativo no trabaje por presiones políticas, y que se debe tener en cuenta que la Ley de Seguridad Interior aprobada va en sentido de la lógica de la administración pública, pues debería la seguridad interior referirse a “lo policiaco”, más que a “lo militar”, que es la defensa del país. Sólo así se retomará la urgencia de los militares de no seguir haciendo labores policiacas *ad infinitum*, cobijadas en la ambigua palabra de “coadyuvancia”.

Un debate profundo es necesario. Lo conceptual y doctrinal en lo militar y lo policiaco es básico. Se deben discutir tácticas y estrategias, y se deben tener en cuenta las capacidades reales de todas las instituciones de seguridad nacional, defensa, seguridad pública, inteligencia y judiciales. El problema está inmerso en un todo donde las partes no actúan solas. Pero principalmente, no se deben dejar de lado las contribuciones constitucionales de los últimos años que sellan el vínculo entre derechos humanos, leyes y cuerpos de resguardo de la seguridad nacional y el orden público, como lo establece el artículo primero de la Constitución en sus reformas de 2011.

CONCLUSIONES: MILITARISMO EN DEMOCRACIA

México es un país de contradicciones legislativas en materia de seguridad, defensa y asuntos policiales. Por lo general, los debates que se abren en esta

¹⁹ “Ley de Seguridad Interior”, *op. cit.*, artículos 29 al 31.

materia tienen que ver con los poderes fácticos, metaconstitucionales que ostenta el presidente —otorgados por las ambigüedades de muchos artículos de la Constitución— pero pocas veces versan sobre la definición de las capacidades, despliegue, diseño de estrategias y hasta las tácticas empleadas por las fuerzas armadas, así como las atribuciones superpuestas entre éstas, las policías e incluso los poderes judiciales.

Sin embargo, se han fortalecido las fuerzas armadas por la coincidencia en el tiempo de diversos factores: 1) la democratización limitada e incompleta del país, pues aunque el presidente poco a poco deja de ser el gran decisor, la Constitución le resguarda todavía muchas atribuciones, principalmente en seguridad y defensa; 2) la globalización, que trajo lo peor de ella, el crimen organizado y el narcotráfico, y 3) la incapacidad de las instituciones nacionales para combatirlo, en parte por la ausencia de una verdadera Policía Federal con capacidades institucionales y cobertura que pueda sustituir a los militares.

Ante el poderoso narcotráfico, se vivió desde 2007 por vez consecutiva el despliegue territorial y empleo de las fuerzas armadas, ahora para enfrentar criminales súper poderosos y organizados. Por todo lo anterior y ante la declaratoria de “guerra contra el narcotráfico” hecha por el presidente Calderón en 2007, es que las fuerzas armadas se han involucrado intensamente, tanto cualitativa como cuantitativamente en los asuntos de seguridad pública.

Desde que se dio la alternancia en el gobierno en México en el año 2000, se vivieron seis años (2000-2006) de democracia en “paz” y 11 años de democracia en “guerra” (2007-2017). Así se da una *sui generis* forma de “democracia militarizada”, porque no se han podido construir los cuerpos de seguridad civiles (vitales para una democracia) para combatir al crimen. Por ello, se intensificó el empleo de las instituciones militares y se militarizó, *de facto*, parte del sistema político, pues la prioridad en materia de seguridad de los gobiernos de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto ha sido la guerra contra el narcotráfico, respaldada por Estados Unidos. Las instituciones militares, al crecer su acción operativa tanto en la guerra contra el narcotráfico, como en apoyo a la seguridad pública en muchos estados y municipios del país, han demandado que se les otorgue “certeza legal” a sus integrantes. Esto se contradice con valores democráticos básicos y con el artículo primero de la constitución.

La desmilitarización sin garantías de eficiencia del aparato civil del Estado ha generado una “trampa de seguridad”. Esto es lo que beneficia a los líderes de las agrupaciones criminales y todos aquellos que se vinculan a ellas. En esta trampa se benefician los agentes del Estado que lo traicionan mediante la corrupción y la entrega de sus servicios a los criminales, obteniendo ventajas particulares. La “trampa de seguridad” es definida por John

Bailey como: “Las dinámicas de la criminalidad, la corrupción, la violencia y la impunidad anulan la voluntad de reforma de elementos del Estado y la sociedad civil, y entranpan la gobernanza democrática en un equilibrio bajo”.²⁰

Durante el periodo de gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), la situación del país se ha agravado por la simbiosis de dos factores que han debilitado al Estado y sus capacidades para conducir el país. Los índices de violencia, que habían alcanzado su máximo nivel en 2011 y disminuido entre 2012 y 2015, en 2016 volvieron a alcanzar casi el mismo nivel de 2011. Además, se ha dado la recuperación de los vicios de la forma de gobierno del PRI durante el siglo XX, principalmente de aquellos que causaron su desplome, como la impunidad, la corrupción, las violaciones de derechos humanos y la falta de transparencia en la conducción de las políticas y los recursos del Estado. Esto se aplica a los tres niveles de gobierno. Otro factor es que Peña Nieto se sumó la guerra contra el narcotráfico decretada por Calderón, a pesar de que muchos indicadores son claros para sostener la hipótesis de que fue una “estrategia fallida” y sólo fortaleció a los grandes grupos criminales.

Por todo lo anterior, las posibles ventajas que ofrece un sistema democrático de gobierno se arrinconan y debilitan, y se potencializan los elementos destructivos de la propia democracia. Entre ellos está la necesidad endémica del recurso de los militares. Así, se da una extraña *militarización en democracia*.

Los debates que se dan sobre el Estado en México deben repensarse con relación a los derechos de la población. Hoy por hoy, el Estado no logra otorgar seguridad a la población en parte debido a la guerra contra el narcotráfico, pero principalmente por los grandes déficits en la construcción del Estado mexicano. Por ello, hay un gran déficit de Estado y de seguridad. Los ciudadanos y la población tienen derecho a tener un Estado que otorgue seguridad: “Es indispensable hacer valer nuestro derecho a un Estado legítimo, democrático y eficiente que tenga las capacidades suficientes para darnos, como mínimo, seguridad”.²¹

En síntesis, ante el poder del presidente para decidir discrecionalmente sin leyes que lo respalden, como ha sucedido desde hace 100 años; ante la falta de pesos y contrapesos que impidan que todo el caudal de dinero que se entrega a los estados y municipios a través de distintos programas fede-

²⁰ John Bailey, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Debate, Ciudad de México, 2014, p. 242.

²¹ María Marván Laborde, “Derecho al Estado”, *Excelsior*, 18 de mayo de 2017, disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-marvan-laborde/2017/05/18/1164190>>.

rales para la profesionalización y modernización policiaca se siga desviado mediante esquemas de corrupción; ante el reclamo militar por una nueva legislación; ante el poder del narcotráfico y el crimen organizado; ante la catástrofe humanitaria evidente en miles de víctimas de estas guerras; ante una débil sociedad civil que con pocas y honrosas excepciones es tomada en cuenta pero que necesita participar decisivamente, pues aspira a la convivencia democrática, no sólo a elegir gobernantes; ante las críticas a las policías y el necesario fortalecimiento de ellas, empezando por la cúspide, la Policía Federal, que tiene grandes logros en su profesionalización y eficiencia táctica; se debe reformular la Ley de Seguridad Interior, pues debería centrarse en fortalecer lo policiaco, y menos en lo militar. De igual manera, las policías estatales y municipales que han hecho bien su trabajo deben seguir siendo respaldadas, observando la evolución del Mando Único, los Mandos Mixtos y la coordinación entre instituciones, incluyendo a las fuerzas armadas dónde aún son imprescindibles.

Es evidente que se tiene que alcanzar armonía constitucional y por tanto legal. Hoy se ven graves contradicciones entre democracia, derechos humanos y orden público; entre transparencia y rendición de cuentas; y entre la eficacia institucional policiaca y la militar. Es imprescindible el regreso a los cuarteles de los militares, pero debe ser graduado por la cobertura eficiente de la Policía Federal y las policías estatales y municipales en todo el territorio. En esto, en *lo policiaco*, también deben pensar los legisladores.