

Las fuerzas armadas y el crimen organizado en la democracia mexicana

RESUMEN

La actuación del crimen organizado ha sido un elemento fundamental dentro del proceso de deterioro de la calidad de la democracia en países latinoamericanos como México, Brasil o Colombia, a lo que se debe sumar el papel creciente de las fuerzas armadas para asegurar las libertades políticas y civiles de la población en estos países y garantizar la democracia, lo cual llega a ser un tanto irónico para muchos países de la región que sufrieron dictaduras militares antes de lograr su transición democrática. Así pues, el caso mexicano se puede destacar por su proceso de transición pacífica a la democracia debido a la relativa poca injerencia que habían tenido los militares en los asuntos políticos del país. En este sentido, resulta interesante la forma en la que fenómenos como el crimen organizado, particularmente el narcotráfico, comenzaron a derivar en un incremento de la influencia de los militares mexicanos en asuntos políticos como consecuencia de las nuevas prerrogativas que se les otorgaban para hacer prevalecer la paz interna, defender la democracia y combatir al narcotráfico.

PALABRAS CLAVE: CRIMEN ORGANIZADO, FUERZAS ARMADAS, MÉXICO, TRANSICIÓN, DEMOCRACIA.

ABSTRACT

The actions of organized crime have been a key element in the process of deterioration of the quality of democracy in countries of Latin America as Mexico, Brazil or Colombia. To what should be added the growing role of the armed forces to ensure political and civil liberties of the people within these countries and guarantee the democracy, which becomes somewhat ironic for many countries in the region that have suffered from military dictatorships before achieving its democratic transition. Thus, the Mexican case can be emphasized by its process of peaceful transition to democracy because of the relatively little interference that had had the military in the political affairs of the country. In this sense, it is interesting the way in which phenomena such as organized crime, particularly drug trafficking, began to result in an increase in the incidence of Mexican military in political affairs as a consequence of the new prerogatives granted to them to make prevail domestic peace, defend democracy and combat drug trafficking.

KEYWORDS: ORGANIZED CRIME, ARMED FORCES, MEXICO, TRANSITION AND DEMOCRACY.

LAS FUERZAS ARMADAS Y EL CRIMEN ORGANIZADO EN LA DEMOCRACIA MEXICANA

MAURICIO MANUEL NAVA HERNÁNDEZ¹

Las transiciones a la democracia que se vivieron en América Latina durante los últimos años del siglo XX trajeron consigo un nuevo interés en el ámbito académico por analizar estos procesos de transición. En las primeras aproximaciones, el interés se comenzó a centrar en lo que significaban los mismos procesos de transición y cómo habían ocurrido estos (O'Donnell, Schmitter y Whitehead 1991); sin embargo, a medida que el tiempo transcurrió y nuevos problemas fueron surgiendo en estos regímenes, el centro de atención de los estudios se enfocó ya no en la transición democrática sino en la "calidad de la democracia" que ofrecían estos países (O'Donnell 1997).

Muchos de los problemas que afectaban la calidad de la democracia se encontraban en la misma ingeniería política de los países; y algunos otros, de gran relevancia, al margen de esta y de la legalidad dentro del Estado. En este sentido, la actuación del crimen organizado ha sido un elemento fundamental dentro del proceso de deterioro de la calidad de la democracia en países latinoamericanos como México, Brasil o Colombia, a lo que se le debe sumar el papel creciente de las fuerzas armadas para asegurar las libertades políticas y civiles de la población en estos países y garantizar la democracia, lo cual llega a ser un tanto irónico para muchos países de la región que sufrieron dictaduras militares antes de lograr su transición democrática. Así pues, el caso mexicano se puede destacar por su proceso de transición pacífica a la democracia debido a la relativa poca injerencia que habían tenido los militares en los asuntos políticos del país.

En este sentido, resulta interesante la forma en la que fenómenos como el crimen organizado, particularmente el narcotráfico, comenzaron a derivar en un incremento de la influencia de los militares mexicanos en asuntos políticos como consecuencia de las nuevas prerrogativas que se les otorgaban para hacer prevalecer la paz interna, defender la democracia y combatir al narcotráfico. Así pues, en el presente trabajo se pretende hacer un breve análisis acerca de la forma en la que el crimen organizado, encabezado por el narcotráfico, y la intromisión de las fuerzas

¹ Alumno de la licenciatura en Relaciones Internacionales, El Colegio de San Luis.

armadas en la vida pública han mermado la calidad democrática de México a partir de la alternancia política de 2000.

Para comenzar, haré un breve recuento histórico de lo que ha sido el narcotráfico en México, cómo ha ido evolucionando hasta la actualidad y cuál ha sido la reacción de los últimos tres presidentes (Calderón, Fox y Zedillo). En una segunda parte, haré un breve análisis de algunas de las implicaciones más importantes, por su relevancia para este trabajo, que ha tenido el involucramiento de las fuerzas armadas mexicanas en tareas pertenecientes a la esfera pública como el combate al crimen organizado y el mantenimiento de la paz. Y, en una última tercera parte, haré un breve análisis del impacto que el crimen organizado y las fuerzas armadas mexicanas han tenido en la calidad de la democracia de México a partir de una propuesta conceptual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de los argumentos utilizados en las dos partes anteriores.

El año 2000 significó un parteaguas para la vida política de México ya que por primera vez en setenta años se había logrado remover de la silla presidencial al Partido Revolucionario Institucional (PRI) a través de elecciones competitivas con la victoria de la alianza encabezada por el Partido Acción Nacional (PAN). La alternancia significó el rompimiento de muchos esquemas atávicos característicos del presidencialismo priista, y México se mostró ante la escena internacional ya no como una “dictadura perfecta” sino como una democracia consolidada. Incluso, tras las elecciones de 2000, México pasó de ser considerado por organizaciones internacionales, como Freedom House, como un país “parcialmente libre” a ser un “país libre” en términos del respeto a sus libertades políticas y civiles.²

Aunado a lo anterior, se crearon instituciones que vigilaban la rendición de cuentas y la transparencia institucional, como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), y se plantearon diversas reformas a la Constitución que respondieran a los objetivos del nuevo arreglo institucional democrático que significaba la alternancia.³ De tal manera, el nuevo panorama que la alternancia ofrecía a la democracia mexicana parecía ser muy favorable,

² Al hacer esta medición, Freedom House aborda diversos aspectos dentro de las libertades políticas y civiles. Por el lado de las libertades políticas toma en cuenta la existencia de elecciones libres, sufragio universal, respeto al voto, división de poderes y separación de las potestades civil y militar. Y por el lado de las libertades civiles toma en cuenta elementos como el imperio de la ley, libertad de expresión, libertad de tránsito, etc. (Aristegui 2004: 19-20).

³ El mismo Adolfo Aguilar Zinser, consejero presidencial de seguridad nacional del gobierno de Fox (2000-2002) y representante de México ante la ONU (2002-2004), reconoció que la propuesta de una reconstrucción del arreglo constitucional era un elemento común que sufrían todas transiciones como “producto de la transferencia de poder y de la participación de la sociedad civil en la definición tanto de aquel como de las distintas fuerzas” (Aguilar Zinser 2004: 22).

aunque persistían problemas complejos, incluso arraigados en las instituciones, que impedían el desenvolvimiento de la democracia de forma eficaz y que un cambio político no podía en ese momento –ni ha podido hasta la actualidad– resolver por más radical que haya parecido ser.

Así pues, uno de estos problemas a los que se ha enfrentado México antes y después de la alternancia ha sido el crimen organizado.

EL NARCOTRÁFICO EN MÉXICO

Desde hace décadas, el crimen organizado en México ha estado encabezado principalmente por el narcotráfico, que durante mucho tiempo había mantenido un perfil bajo como *modus operandi*; sin embargo, a partir de los ochenta comenzó tener mayor presencia en la sociedad mexicana como respuesta a coyunturas internas e internacionales, lo cual derivaría en una reacción del gobierno mexicano para combatir su expansión. México había sido un país de poco tránsito de drogas y libre de violencia por mucho tiempo, pero a partir de la década de los ochenta las rutas de tráfico de drogas hacia Estados Unidos, provenientes de Sudamérica, comenzaron a diversificarse y se le comenzó a otorgar mayor importancia a las que atravesaban por territorio mexicano, lo cual derivó en una mayor presencia de los narcotraficantes en todo el país.⁴ Lo anterior tuvo serias repercusiones ya que el narcotráfico comenzó a desarrollar una compleja organización y redes de articulación a lo largo de todo el país, con dos características básicas en su modo de acción: “La primera está referida a la amenaza o el uso de la fuerza para sus actividades; y la segunda es el uso de la corrupción como instrumento principal para erosionar las capacidades del Estado y aumentar la impunidad de sus acciones” (Rojas 2006: 09). Así pues, en un principio únicamente una pequeña parte de las instituciones de seguridad estaban corrompidas por el narcotráfico –principalmente policías federales– para asegurar el tráfico de las drogas por el país; sin embargo, a medida que el fenómeno fue evolucionando y adquiriendo nuevas necesidades, la corrupción comenzó a permear a los cuerpos policiacos en general y a las instituciones encargadas de la impartición de justicia, lo que las corrompió y les aseguró a los grupos delictivos impunidad en sus actos.

⁴ Para 2010 en México eran siete los principales cárteles que disputan el tráfico de la droga: el cártel del Golfo, el cártel de Sinaloa, el cártel de Juárez, el cártel de Tijuana, la Familia Michoacana, el cártel de los Beltrán Leyva y los Zetas.

Hasta este momento el consumo interno de drogas y la corrupción (relacionada con el narcotráfico) en México no representaban problemas tan marcados para las autoridades del país, ya que los mismos narcotraficantes se dedicaban principalmente a traspasar la droga por el territorio mexicano hacia Estados Unidos y no a distribuirla dentro del país; no obstante, esto cambiaría con los años venideros. La situación comenzó a modificarse notablemente, ya que la forma en la que se les pagaba a los narcotraficantes empezó a cambiar de únicamente dinero a dinero y pago en especie (drogas), lo cual tuvo implicaciones serias para el modo de actuar de los narcotraficantes. Estas organizaciones de traficantes carecían de una red de distribución de narcóticos en Estados Unidos, de tal manera que comenzaron a crear un mercado interno –incluso regalando la droga en las ciudades– para transformar las drogas con las que se les pagaba en dinero. El mercado interno de drogas se comenzó a desarrollar y los narcotraficantes empezaron a hacer de eso un negocio ya que les proporcionaba grandes beneficios. Esto repercutió en el progresivo deterioro de las instituciones afectadas por la corrupción que ocasionaba el narcotráfico, y además inició lo que José Luis Santiago Vasconcelos⁵ denominó como espiral de violencia similar a la que se había producido años atrás en Puerto Rico y Miami –antiguas rutas de tráfico hacia EU– (Vasconcelos 2008) debido a sus métodos violentos de acción y a la lucha por la obtención de los principales mercados. Así, el problema del narcotráfico en México se fue agravando con el tiempo y haciéndose cada vez más evidente, de tal manera que durante el gobierno del expresidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se vio la necesidad de comenzar a combatir al narcotráfico directamente.

Durante el mandato de Zedillo se creó una nueva estrategia para combatir al narcotráfico, que pretendía hacerles frente de forma selectiva y que prevalecería tras la alternancia. La estrategia que se instauró se enfocaba en utilizar los servicios de inteligencia para capturar a los líderes de los diferentes cárteles, y se esperaba que –una vez cortada la cabeza– toda la estructura de la organización se desmantelara. Algunos capos y líderes fueron aprehendidos durante ese periodo: Juan García Abrego, líder del cártel del Golfo; Oscar Malherbe, sucesor de García Abrego en el mismo cártel; entre otros. Y al mismo tiempo, la inteligencia mexicana encontró a diversos funcionarios públicos de alto rango vinculados con los cárteles, lo cual

⁵ José Luis Santiago Vasconcelos fue titular de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada durante el periodo de Fox, que cambiaría de nombre a Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada. Asimismo, durante los primeros años del gobierno de Calderón, fungió como subprocurador de Asuntos Jurídicos y Relaciones Internacionales hasta su muerte en 2008.

evidenció el nivel de corrupción que permeaba a las instituciones mexicanas. Así pues, por vínculos con el narcotráfico se detuvo a Mario Villanueva, exgobernador de Quintana Roo, y al Gral. José de Jesús Gutiérrez Rebollo, excomisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas. Aunado a lo anterior, el nuevo presidente después de la alternancia en 2000, Vicente Fox, decidió utilizar la misma estrategia para el combate al narcotráfico que su antecesor, lo cual tuvo resultados similares. Por un lado, se detuvo a Gilberto García Mena, el June, del cártel del Golfo; a Osiel Cárdenas Guillén, líder del cártel del Golfo; a Mateo Díaz López, de los Zetas; a Benjamín Arellano Félix, del cártel de Tijuana; entre muchos otros. Y, por el otro lado, se llegó incluso a dismantelar una red de servidores públicos que se dedicaba a proporcionar información confidencial del gobierno a las organizaciones criminales (*La Jornada* 2002). Sin embargo, el problema de esta estrategia para combatir al narcotráfico radicaba en su premisa inicial, que afirmaba que, una vez detenidos los líderes, la organización completa se dismantelaría. Lo anterior resultó erróneo y lo que realmente ocurrió fue que una vez que se detenía a algún líder, los diferentes grupos internos de cada cártel comenzaban a luchar por dominar la organización. Esto derivó en la atomización de los cárteles y en un incremento sustancial de la violencia en la lucha por las “plazas” o territorios disputados. A lo anterior se le suma que los nuevos grupos se vieron en la necesidad de diversificar sus fuentes de ingresos a través del chantaje, el secuestro, robo, etc. (Vasconcelos 2008), lo que multiplicó los actos de violencia y su impacto directo en la sociedad. En este sentido, para finales de 2004 existían en México más de 130 organizaciones criminales dedicadas al tráfico de la droga, a lo que se sumaba un promedio de 3.3 muertes diarias relacionadas con esta actividad. Las principales víctimas eran policías, abogados, periodistas, los mismos integrantes de estas bandas, entre otros (BBC 2005).

El problema del narcotráfico se había agudizado, así que Vicente Fox decidió cambiar de estrategia para hacer un combate al narcotráfico de forma más frontal. La violencia se había agudizado notablemente y la cantidad de asesinatos entre cárteles y del personal de seguridad en las prisiones y calles aumentaba día a día. Así, el 22 de enero de 2005 el presidente Fox declaró el inicio de la guerra contra el narcotráfico para detener la oleada de violencia que se estaba suscitando⁶ (BBC 2005). Los militares salieron a las calles a proteger ciertas zonas y ciudades más dañadas

⁶ Desde el comienzo de esta guerra, Fox declaró, parafraseando a Saddam Husein, “la madre de todas las batallas estamos dando contra el crimen organizado (sic), el narcotráfico; y ahora, en este caso, en los penales federales”. Y advirtió que su gobierno no tendría más límite que el que la Constitución le marcaba (BBC 2005).

por el narcotráfico, como fue la ciudad de Matamoros, y algunas prisiones de alta seguridad en las que habían ocurrido altercados entre reclusos pertenecientes a diversos cárteles. Aunado a lo anterior, Fox inició una campaña complementaria en contra de la corrupción en la que pretendía limpiar los cuerpos policiacos que habían sido corrompidos, como parte de su estrategia de guerra contra el narcotráfico. Lo destacable de lo anterior fue que por primera vez los esfuerzos del gobierno mexicano en contra de la corrupción fueron reconocidos incluso por organizaciones internacionales como Transparencia Internacional, ya que el entonces presidente de esta organización, Peter Eigen, en su reporte anual aseguró que “la lucha contra la corrupción en México es una batalla difícil. En México, la corrupción parecía ser parte del sistema y cada intento por hablar de transparencia era visto como un ideal romántico” (Cruz Serrano 2005).⁷ Sin embargo, el resultado del inicio de la guerra fue el recrudecimiento de la violencia relacionada con el narcotráfico en el país, ya que, de las 3.3 muertes diarias que se reportaron en 2004, para 2006 este número se había incrementado a cerca de seis muertes diarias; es decir, entre 2 000 y 2 500 muertes al año, según datos del Departamento de Estado de Estados Unidos (BBC 2007). Aunque, cabe mencionar que lo único que permaneció medianamente estable fueron las víctimas, ya que estas seguían siendo principalmente policías, abogados, periodistas, integrantes de estas organizaciones, entre otros.

Como toda guerra, la que había iniciado Fox contra el narcotráfico durante el penúltimo año de su periodo presidencial había recrudecido la violencia en casi todo el país, aunque esto era el resultado de la nueva estrategia basada en “destruir la base económica de los narcotraficantes [...] e inhibir el uso del territorio nacional para el tráfico de droga” (Ejército 2007: 16) mediante el uso del monopolio de la violencia física legítima a través de las fuerzas armadas. Esto había significado también duros golpes contra los diferentes cárteles y hacía que los costos del narcotráfico se incrementaran, lo que eventualmente debía ser un incentivo negativo para esta actividad. Sin embargo, desde su inicio era poco probable que la guerra terminara durante el mismo periodo presidencial de Fox debido a que a su mandato le restaban tan solo dos años. De tal manera, la guerra estaba destinada a heredarse o a simplemente cesarse, dependiendo de quién fuera el sucesor.

⁷ A pesar de estas declaraciones, el índice de la percepción de la corrupción que esta organización calcula no había mostrado una mejora desde el año 2001, sino todo lo contrario, México cayó del lugar 51 en el año 2000 hasta el lugar 70 en 2006. El índice de estos años fue de 3.3 para 2000, 3.7 para 2001, 3.6 para 2002, 3.5 para 2005 y 3.3 para 2006. Este índice mide, en una escala de 0 (percepción de muy corrupto) a 10 (percepción de ausencia de la corrupción), los niveles que la ciudadanía percibe de la corrupción del sector público, basado en encuestas.

La victoria del PAN en las elecciones presidenciales de 2006 facilitó la continuidad de la estrategia de guerra en contra del narcotráfico y de las políticas en contra de la corrupción. A pocos días de haber tomado la presidencia, el nuevo presidente, Felipe Calderón, declaró la continuidad de la guerra y movilizó a poco más de 5 000 efectivos del ejército a Michoacán, su estado natal, para combatir al narcotráfico (BBC 2006). Asimismo, se incrementó el número de soldados distribuidos en los estados y zonas más conflictivas del territorio nacional en lo referente al narcotráfico. Como resultado de la guerra de Calderón, entre diciembre de 2006 y noviembre de 2010 se detuvo, según datos de la SEDENA, a 19 008 personas por crímenes relacionados con el narcotráfico. Aunque, cabe mencionar que este dato no refleja una disminución de la impunidad en el país en cuanto a la cantidad de crímenes relacionados con el narcotráfico. Incluso, de todos los asesinatos relacionados con la guerra durante este periodo, se llevaron a cabo 22 000 ejecuciones, de las cuales únicamente hubo 1 200 averiguaciones previas, es decir, cerca del 95% de estos crímenes se dejaron sin investigar (*El Universal* 2010), lo cual representa un muy elevado porcentaje de impunidad. Así pues, el número de detenidos se ha incrementado, pero también la violencia y los crímenes han aumentado exponencialmente.

La guerra contra el narcotráfico derivó en que las organizaciones de narcotraficantes comenzaran a modificar notablemente su forma de actuar, de tal manera que empezaron a ser más recurrentes sus ataques en contra de las instituciones policiacas, de los periodistas, de funcionarios públicos que se les oponían, de la población civil en general y de los miembros de las otras organizaciones. Las mismas organizaciones de narcotraficantes se han encargado de deteriorar y corromper las instituciones encargadas de impartir la justicia (tribunales, ministerios públicos, policías, etc.), lo que las ha vuelto ineficientes, desprestigiadas ante la opinión pública y ha permitido que el ejército mexicano tenga más injerencia en estas cuestiones. Además, según datos de la Federación Internacional de Periodistas (FIP), durante los últimos años México se ha convertido en el segundo país más peligroso para los periodistas –tan solo por debajo de Irak– (*El Semanario* 2009). Esto no solo es resultado de las mismas extorsiones, amenazas y asesinatos por parte de cárteles, sino también por la incapacidad de las instituciones de impartición de justicia para asegurar la integridad de los periodistas. Asimismo, el asesinato de funcionarios públicos en diferentes niveles se ha vuelto una práctica común de las organizaciones de narcotraficantes para amedrentar a la clase política y hacer prevalecer sus intereses que les aseguren la misma impunidad, a lo que se suma que las guerras entre los mismos cárteles y del ejército contra ellos han incrementado la violencia en las

calle y, consecuentemente, el número de asesinatos tanto de miembros de estas organizaciones como de militares y población civil (esta última eufemísticamente señalada como “daño colateral”). Para 2010 el número de asesinatos por cada cien mil habitantes aumentó a 8.4 (Vera 2010), es decir, 2.4 más de los que se presentaban durante 2006. No cabe duda de que la guerra contra el narcotráfico ha derivado en un incremento de la violencia utilizada por los cárteles para lograr sus objetivos; sin embargo, las fuerzas armadas también han tenido un papel insoslayable que ha conducido a estos resultados.

LAS FUERZAS ARMADAS EN EL COMBATE AL NARCOTRÁFICO

El papel del ejército en el combate al narcotráfico históricamente fue moderado hasta el periodo del expresidente Fox, cuando se inició la guerra contra el narcotráfico y se le otorgaron nuevas prerrogativas, que han tenido serias implicaciones para las fuerzas armadas como institución. En un principio el papel del ejército mexicano, y de las fuerzas armadas en general, se había reducido a participar en el apoyo de las operaciones policiacas que se llevaban a cabo en contra de determinadas organizaciones criminales o cárteles. Particularmente durante el periodo de Zedillo y los primeros años del de Fox, las fuerzas armadas habían servido para apoyar a las operaciones dirigidas a detener a los líderes de los cárteles, ya que tal era la estrategia que se había establecido.⁸ Sin embargo, una vez que se emprendió la guerra contra el narcotráfico en 2005, con Fox, en ciertos lugares el ejército desplazó a las demás instituciones deterioradas por el narcotráfico, que se encargaban de hacer prevalecer la paz y combatir al mismo narcotráfico. Así pues, la participación de las fuerzas armadas se ha justificado a partir de que muchas de las instituciones encargadas de la impartición de justicia, como la policía, se encontraban maniatadas e incapaces de actuar debido a la corrupción que el narcotráfico había permeado dentro de ellas como parte de su estrategia de impunidad. La lucha contra el narcotráfico utilizando instituciones corrompidas por él mismo era insostenible y no podía llevar a ningún lado. De tal manera que las fuerzas armadas aparecían como

⁸ En este punto es necesario retomar también el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994, reprimido con una ofensiva armada por parte del ejército mexicano. Este hecho significó que al ejército se le comenzaran a asignar tareas de seguridad pública como el establecimiento de puntos de revisión en carreteras y estaciones de transporte (Carbonell 2002: 39), y fue el antecedente inmediato del involucramiento de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico durante el periodo de Zedillo.

la única institución capaz de llevar la guerra y que además pudiera permanecer medianamente cerrada a la corrupción que se había generado.

El involucramiento de las fuerzas armadas en cuestiones de combate al crimen organizado y al mantenimiento de la paz les ha otorgado un mayor protagonismo que en el pasado dentro del escenario nacional, y que se ha reflejado en un mayor involucramiento de la institución en cuestiones políticas. En este sentido, el proceso de politización que sufren las fuerzas armadas como consecuencia de sus nuevas tareas se ve acrecentado no únicamente por la misma naturaleza de las actividades sino “por el contacto directo y cotidiano con el corrupto y disgregador medio del narcotráfico y con la conflictiva sociedad civil, en especial el trato represivo a esta” (Piñeyro 2004: 168). Al tener que asegurar cuestiones tan delicadas y relevantes como la seguridad, las fuerzas armadas se ven inmersas en un dilema debido a que luchan contra un enemigo sin cara ni nombre,⁹ lo que los puede llevar a reprimir equivocadamente a ciudadanos inocentes. Es decir, se presenta el dilema de –ante la duda– reprimir a individuos con indicios de ser narcotraficantes o sicarios, y con esto combatir al narcotráfico y evitar un crimen, o si deben cerciorarse del hecho, tomando en cuenta que esto podría significar un mayor daño para la sociedad ocasionado por estos criminales. El resultado de lo anterior ha sido el creciente desprestigio de las fuerzas armadas como institución debido a que han aparecido “año tras año entre las instituciones que más quejas por violación de derechos humanos tienen ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Las quejas se refieren tanto a violaciones de derechos cometidas sobre miembros de las propias fuerzas armadas (quejas por actos de carácter interno, se podría decir), como por acciones ejecutadas sobre civiles, sobre todo en las tareas de persecución del narcotráfico” (Moloeznik 2008: 167). Y lo anterior es más delicado que lo que un par de líneas en papel puedan expresar, ya que incluso dictadores como Pinochet han establecido la cuestión de manera dicotómica al afirmar: “¿Quieren derechos humanos o seguridad? Porque las dos cosas no se pueden”. Así pues, se presenta un nuevo riesgo, ya que la creciente inseguridad y el deterioro de las instituciones encargadas de la impartición de justicia, que además aseguran la impunidad, facilitan el surgimiento de expresiones autoritarias provenientes, en este caso, de las fuerzas armadas. Aunque esto no necesariamente significa el rompimiento del pacto de subordinación cívico-militar, es decir, la subordinación de las fuerzas

⁹ Sin tomar en cuenta los capos y líderes identificados de los cárteles, los integrantes de cada una de estas organizaciones son difíciles de identificar debido a que su base y origen se encuentra en la misma sociedad, por lo que podrían ser confundidos con cualquier ciudadano común y corriente.

armadas al presidente, quien es constitucionalmente el comandante en jefe de las fuerzas armadas de México.

Por otro lado, las fuerzas armadas han tenido también un incremento sustancial en el número de soldados desde el sexenio de Zedillo. Desde el mandato de Zedillo se han creado campañas de reclutamiento con el objetivo de ampliar la base de apoyo para satisfacer las diferentes necesidades de combate al narcotráfico en todo el territorio y, al mismo tiempo, estar preparados para cualquier otro tipo de emergencia como huracanes o terremotos. Según datos de la SEDENA, entre 1994 y 2006 la cantidad de efectivos de las fuerzas armadas se incrementó de 168 773 a 191 143, lo cual en términos concretos refiere un incremento de poco más de 22 000 soldados. Sin embargo, lo interesante de esto resulta el contraste con la desertión. Así pues, entre 2000 y 2006 el número de desertores ascendió a 123 218, incluyendo 1 388 oficiales y un coronel (Moloeznik 2008: 166). Es decir, una cantidad más acertada de los reclutados en esos seis años fue de 145 588, con los que se planeaba llevar a cabo la guerra en contra del narcotráfico. A la cifra anterior se le debe sumar el número de desertores durante el periodo de Zedillo. Aunado a lo anterior, se ha identificado que algunos cárteles y organizaciones criminales han integrado a muchos de estos militares desertores a sus filas, lo cual ha puesto en clara desventaja a las fuerzas armadas debido a la diferencia en adiestramiento y experiencia. Incluso, hay datos que sugieren que el cártel de los Zetas se ha formado a partir de “desertores de los Grupos Aeromóvil y Anfibio de Fuerzas Especiales del Ejército y de la Brigada de Fusileros Paracaidistas, antiguos integrantes de las fuerzas de elite, entrenados en operaciones antidrogas y antiterroristas, muchos de ellos en EU” (Moloeznik 2008: 167). No se puede afirmar que las fuerzas armadas estén ampliamente permeadas por la corrupción del crimen organizado como otras instituciones de impartición de justicia, pero sí se puede afirmar que el personal con entrenamiento militar ha permeado a las organizaciones criminales, lo cual no es muy prometedor para la guerra contra el narcotráfico. La combinación de estos factores ha tenido un impacto directo en la ciudadanía, en sus libertades y derechos fundamentales, lo que ha mermado la calidad de la democracia que el gobierno les ofrece.

MÉXICO: LA DEMOCRACIA DE GUERRA

El crimen organizado, encabezado por el narcotráfico, y las nuevas prerrogativas militares han tenido un impacto importante en el desarrollo y la calidad de la

democracia que la “consolidación democrática” traída por la alternancia ha ofrecido para México. En este sentido, es importante establecer algunos parámetros conceptuales en cuanto a la democracia para continuar. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha establecido una serie de cinco elementos indispensables para considerar a un gobierno como democracia:

1. Acceso democrático al gobierno a partir de: 1) autoridades públicas electas; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a competir por los cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) acceso a información alternativa; 7) libertad de asociación; 8) respeto por la extensión de los mandatos; 9) un territorio que define claramente al demos votante; y 10) la expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un periodo indefinido.
2. Inexistencia de un poder (formal o no) que sea igual o superior al del mismo Estado. Esto define la soberanía interior, atributo que implica el monopolio del uso efectivo y legítimo de la fuerza; la capacidad para impartir justicia de modo efectivo y definitivo; normar la conducta de los individuos y organizaciones; entre otros.
3. La vigencia del estado de derecho.
4. Las relaciones de poder entre el Estado y los ciudadanos, de los ciudadanos entre sí y entre el Estado, de las organizaciones y los ciudadanos; las cuales deben estar enmarcadas en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales de tal manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos.
5. Las opciones ciudadanas deben abordar las cuestiones sustantivas. Además, las reglas y condiciones de competencia deben asegurar una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Ellos determinarán el rango efectivo de opciones que posee el ciudadano para elegir (PNUD 2010: 42).

Así pues, en la medida en la que alguno de estos elementos se ve afectado por cualquier tipo de factor, se puede afirmar que, *grosso modo*, la calidad de la democracia que el país ofrece irá en detrimento.¹⁰ De tal manera, es posible identificar la forma en la que el crimen organizado –encabezado por el narcotráfico– y la creciente

¹⁰ Hay que señalar que resulta difícil identificar el grado de incidencia de cada elemento en la calidad de la democracia, sin embargo, sí es posible afirmar que la falta o daño de alguno de estos elementos necesariamente significa una disminución en la calidad democrática.

intromisión en la esfera pública de las fuerzas armadas mexicanas han impactado en mayor o menor medida en cada uno de estos elementos.

Uno de los principales factores que han afectado la calidad de la democracia se puede observar a partir de la capacidad de corrupción que posee el crimen organizado. La intimidación que sufren las instituciones y la progresiva corrupción “afecta de manera muy importante a la democracia porque le produce un desprestigio sustantivo; se reduce el apoyo, se deslegitiman los procesos, se produce un constreñimiento a la participación política y se incrementa la impunidad de los actores que usan la corrupción, todo ello en un contexto de una democracia debilitada” (Rojas 2006: 12). Lo cual se puede reflejar no solo en la apatía política y la deslegitimación de los procesos democráticos como las elecciones, sino también en la imposibilidad de las mismas instituciones para asegurar la vigencia del estado de derecho. La misma corrupción del crimen organizado, a través de sus vínculos con la clase política y con funcionarios de las instituciones encargadas de la impartición de justicia, ha impedido el desarrollo del imperio de la ley con el objetivo de asegurar la impunidad de sus actos, lo cual se traduce en el debilitamiento del estado de derecho. A lo anterior se puede sumar el mismo sistema cerrado de impartición de justicia de las fuerzas armadas, que impide a las autoridades civiles castigar, por ejemplo, la violación a los derechos humanos de las fuerzas armadas sobre la población civil. De tal manera que, irónicamente, el debilitamiento del estado de derecho no proviene únicamente del crimen organizado sino de las mismas fuerzas armadas y la impunidad de sus excesos. En este sentido, el debilitamiento del estado de derecho a partir de la impunidad afecta seriamente a la democracia, ya que un gobierno “que no es capaz de asegurar la vigencia cotidiana de un núcleo duro de derechos elementales –como la vida, la integridad física y el disfrute del patrimonio– ofrece una ciudadanía disminuida” (PNUD 2010: 188) con una democracia disminuida. Se puede resumir que la corrupción y la impunidad que esta genera afectan principalmente al estado de derecho en México y generan una espiral de daños que llegan a perjudicar desde los procesos electorales hasta la libertad de expresión.

Por otro lado, no se puede, de ninguna manera y bajo ninguna circunstancia hablar de una democracia completa o consolidada en un país en el que sus periodistas son amedrentados y asesinados por el crimen organizado. La libre expresión y el acceso a la información alternativa están ampliamente relacionados con la capacidad que tienen los medios de comunicación para expresarse libremente y ofrecer diferentes versiones y puntos de vista de los hechos, que permitan a la ciudadanía discernir sobre las opciones que se les ofrecen. México ha sido considerado por

la Federación Internacional de Periodistas (FIP) como el segundo país más peligroso del mundo para los periodistas. Esto no ha sido resultado únicamente de las arbitrariedades del crimen organizado, sino también de la incapacidad de las instituciones encargadas de proveer la seguridad, que se ven imposibilitadas de asegurar el ejercicio pleno de estas libertades. Así pues, la corrupción y la impunidad que esta genera no solo se reflejan en la impunidad de los actos criminales de los cárteles y demás organizaciones sino que también afecta las libertades inherentes a la democracia y, consecuentemente, a todo el proceso político democrático.

La intromisión de las fuerzas armadas en las tareas de mantenimiento de la paz y combate al narcotráfico, como consecuencia del deterioro de las instituciones encargadas de estas actividades, ha significado nuevos costos para la democracia. Los problemas democráticos se vuelven a presentar cuando las fuerzas armadas se ven involucradas en problemas de política interna, particularmente de seguridad cuando las instituciones que la salvaguardan, como la policía, comienzan a fallar notablemente. En la medida en que existe un mayor involucramiento de las fuerzas armadas en cuestiones de mantenimiento del orden público, aumenta también su influencia en la toma de decisiones en el ámbito de la seguridad nacional que antes correspondían a las instituciones desplazadas. Esto implica no solo un deterioro de la percepción de las fuerzas armadas como institución debido al desgaste cotidiano, sino que también existe un incremento de las demandas de rendición de cuentas hacia las fuerzas armadas como institución como consecuencia de las arbitrariedades que en muchas ocasiones llegan a cometer. El resultado de esto es que los reclamos de la sociedad no sean escuchados bajo el argumento de la seguridad nacional y esto repercute nuevamente en la impunidad y el debilitamiento del estado de derecho, ahora por el lado de las fuerzas armadas. A lo anterior se suma que el crimen organizado ha comenzado a atentar contra el monopolio del uso efectivo de la fuerza legítima, representado por las fuerzas armadas. En tanto que estas se vean sobrepasadas por el crimen organizado, el monopolio de la fuerza legítima será incapaz de hacer prevalecer el estado de derecho, la soberanía, asegurar la impartición de justicia, etc. Así pues, mientras más se involucran las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, más se deterioran y se vuelven cada vez más incapaces de hacer prevalecer el estado de derecho.

Por otro lado, dentro de la estrategia de guerra en contra del narcotráfico se ha identificado nuevamente un problema en el mismo planteamiento de la estrategia, ya que esta “se centra en la persecución de los delincuentes y se relega el problema de la administración de justicia. A la hora de implantar una política no se hace

únicamente de manera unilateral sino que se desarrolla de manera incompleta al atender a uno solo de los eslabones de la cadena. [...] Hace falta una política de Estado en materia de seguridad, en la que se determine qué le corresponde a cada uno de los actores involucrados” (PNUD 2010: 194). En otras palabras, la impunidad y el deterioro del estado de derecho han sido ocasionados por la falta de una estrategia adecuada que no involucre únicamente atacar y detener a los narcotraficantes y criminales, sino que también involucre el adecuado procesamiento de estos y la adecuada impartición de justicia. No se puede ganar una guerra contra el narcotráfico si no se establece una estrategia integral que abarque la completa reactivación de las instituciones deterioradas por la corrupción, que asegure la penalización de los actos criminales y que además combata de forma efectiva al crimen organizado. En la medida en la que el Estado mexicano sea incapaz de llevar a cabo esta estrategia integral para combatir al crimen organizado, la misma democracia y la ciudadanía se verán afectadas tanto por la violencia e impunidad del crimen organizado como por las arbitrariedades de las fuerzas armadas.

CONSIDERACIONES FINALES

Es importante destacar la forma en la que el narcotráfico no ha sido un problema generado durante uno o dos periodos presidenciales, sino que este se fue desarrollando durante varias décadas y las estrategias que se han establecido por los diferentes presidentes han permitido su expansión y el recrudecimiento de la violencia ocasionada por este. La expansión del narcotráfico condujo a la intromisión de los militares en nuevos ámbitos trascendentales para la democracia, en un momento en el que se creía que la consolidación democrática en México se podía lograr. Sin embargo, ha ocurrido todo lo contrario a la consolidación democrática anhelada, ya que el narcotráfico y el deterioro institucional han imposibilitado el pleno ejercicio de las libertades básicas en una democracia, como la libertad de expresión y de libre acceso a la información, a lo que se puede sumar la ineficiencia del sistema de impartición de justicia y la consecuente impunidad de los actos criminales que debilitan el estado de derecho. Para lo anterior, la corrupción ha sido un elemento trascendental, ya que esta corroe las instituciones y delimita la eficiencia de su actuar. En este sentido, una solución que no sea integral, que no abarque la eliminación de la corrupción y que no establezca el respeto al imperio de la ley y la fortaleza del estado de derecho no podrá solucionar el problema del crimen organizado por

más armas y efectivos que las fuerzas armadas posean. Haciendo una analogía con Rusia, después de la revolución de 1917 los bolcheviques establecieron un modelo de economía de guerra que atentaba contra sus ideales socialistas pero que les permitía sobrellevar las dificultades económicas del contexto de guerra internacional. Así pues, después de la alternancia se ha desarrollado en México un modelo de “democracia de guerra” que atenta contra los mismos ideales democráticos pero que le permite sobrellevar el modelo dentro del contexto de guerra contra el narcotráfico. Lo que México necesita no es un modelo que le permita sobrellevar la democracia, sino un modelo integral que le permita consolidarla.

REFERENCIAS

- ARISTEGUI, Carmen, 2004, “Algunas preguntas sobre democracia y derechos humanos”, *Transición democrática y protección a los derechos humanos*, Fascículo 1, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, pp. 11-20.
- AGUILAR ZINSER, Adolfo, 2004, “Los binomios de la democracia”, *Transición democrática y protección a los derechos humanos, op. cit.* pp. 21-32.
- BBC, 2007, “Radiografía del narco en México”, *bbc Mundo.com*, Lunes 22 de octubre, Reino Unido, BBC. Disponible en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7056000/7056696.stm], consultado el 2 de diciembre de 2010.
- _____, 2006, “México: Guerra al Narcotráfico”, *BBC Mundo.com*, Martes 12 de diciembre, Reino Unido, *bbc*. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6171000/6171017.stm], consultado el 04 de diciembre de 2010.
- _____, 2005, “Fox promete guerra contra narcos”, *BBC Mundo.com*, Sábado 22 de enero, Reino Unido, BBC. Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4197000/4197315.stm], consultado el 3 de diciembre de 2010.
- BERLO, Roberto, 2005, “México/narcotráfico: guerra sin cuartel”, *BBC Mundo.com*, Martes 8 de febrero, Reino Unido, BBC. Disponible en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4197000/4197315.stm], consultado el 3 de diciembre de 2010.
- CARBONELL, Miguel, 2002, “El rol de las fuerzas armadas en la Constitución mexicana”, *Ius et praxis*, vol. 8, núm. 1, enero, Talca (Chile), Universidad de Talca, pp. 35-51.
- CRUZ Serrano, Noé, 2005, “Mil mdd, costo de ‘mordidas’ en 2003”, *El Universal.mx*, Jueves 17 de marzo, México, El Universal, Compañía Periodística Nacional.

- Disponible en [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=20604&tabla=primera], consultado el 4 de diciembre de 2010.
- DÍEZ, Jordi, 2008, "Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 24, núm. 1, Invierno, California, The University of California Press, pp. 113-145.
- El Economista*, 2010, "Siete cárteles de la droga pelean el control de México", *El Economista.mx*, 25 de agosto, México, Periódico El Economista, Disponible en [<http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2010/08/25/siete-carteles-drogapelean-control-mexico>], consultado el 4 de diciembre de 2010.
- El Semanario*, 2009, "Crece muerte de periodistas en México, baja a nivel mundial", *El Semanario Sin Límites*, 4 de febrero, México, Prensa de Negocios. Disponible en [http://www.elsemanario.com.mx/news/news_display.php?story_id=15360], consultado el 4 de diciembre de 2010.
- El Universal*, 2010, "No investigan 95% de las muertes en 'guerra'", *bbc Mundo.com*, Lunes 21 de junio, México, El Universal, Disponible en [<http://www.eluniversal.com.mx/notas/689120.html>], consultado el 29 de noviembre de 2010.
- IBARROLA, Javier, 2003, *El ejército y el poder*, México: Océano, Milenio, 2008, "La mala estrategia con Fox y Zedillo multiplicó el narco", *Milenio online*, 25 de noviembre, México, Grupo Milenio, Disponible en [<http://impreso.milenio.com/node/8127867>], consultado el 3 de noviembre de 2010.
- ROMÁN, José Antonio, 2002, "Desmantelan red de servidores públicos vinculada con el narco", *La Jornada en línea*, martes 22 de octubre, México, Desarrollo de Medios. Disponible en [<http://www.jornada.unam.mx/2002/10/22/003n3pol.php?origen=index.html>], consultado el 5 de diciembre de 2010.
- MOLOEZNİK, Marcos Pablo, 2008, "Las fuerzas armadas en México: entre la atipicidad y el mito", *Nueva Sociedad*, núm. 213, enero-febrero, México, Fundación Friedrich Eber, pp. 156-169.
- O'DONNELL, Guillermo, 1997, "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", *Nueva Sociedad*, núm. 152, noviembre-diciembre, México, Fundación Friedrich Eber, pp. 153-167.
- _____ *et al*, 1991, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, España, Paidós,
- PNUD, 2010, *Nuestra democracia*, México, FCE/PNUD/OEA.
- PIÑEYRO, José Luis, 2004, "Fuerzas armadas y combate a las drogas en México: ayer y hoy", *Sociológica, Revista del Departamento de Sociología*, año 19, núm. 54, enero-abril, México, UAM, pp. 157-181.

- Ejército, 2007, “El Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos en ‘la Lucha Permanente contra el Narcotráfico’”, *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, época IV, año 101, junio, México, SEDENA, pp. 15-18.
- ROJAS, Francisco, 2006, *El crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica, FLACSO.
- VALENZUELA, Javier, 1997, “Clinton vuelve a apostar por México y le concede un ‘aprobado’ en la lucha antidroga”, *El País Digital*, sábado 1 de marzo, Madrid, Diario El País. Disponible en [<http://www.udel.edu/leipzig/texts2/ela29027.htm>], consultado el 1 de diciembre de 2010.
- VERA, Rodrigo, 2010, “2006-2010: estadísticas del horror”, *Proceso, Semanario de información y análisis*, núm.1774, “Los muertos de Calderón”, 31 de octubre, p. 7, México, Comunicación e Información.