

LA VULNERACIÓN DE LA SOBERANÍA NACIONAL POR EL CRIMEN ORGANIZADO

Laura Nelly MEDELLÍN MENDOZA

SUMARIO: I. Introducción. II. El Estado soberano. III. La debilidad del Estado: las argumentaciones del Estado fallido al Estado paralelo. IV. El dilema entre la seguridad nacional y el orden constitucional democrático. V. Reflexiones finales.

I. INTRODUCCIÓN.

Una de los debates más importantes de la sociedad mexicana que tiene hoy por hoy es la vulnerabilidad del Estado mexicano frente al crimen organizado. En esta contribución que hacemos, formalizamos primeramente un entendimiento puntual de la relación teórica entre el Estado y la soberanía. Es necesario dimensionar con precisión lo que se entiende por Estado soberano y a partir de ahí, dimensionar los alcances de su vulnerabilidad.

Posteriormente, señalamos que en el caso del Estado mexicano, más que aplicar el concepto de un Estado fallido, - calificativo que recientemente se le ha adjudicado-, consideramos al igual que otros autores, la debilidad de este argumento para aplicarlo al análisis.

Más bien, se propone aquí explicar a partir de lo que se conoce como Estado paralelo, la conexión histórica y sostenida implícitamente entre el poder político formal y el poder del crimen organizado, para entender el debilitamiento gradual del Estado mexicano y que ha vulnerado su soberanía en regiones del territorio nacional.

Se señala también que el régimen político en turno, en el objetivo de la recuperación de los controles territoriales, enfatiza como una estrategia de combate frontal, el uso intensivo militar de forma permanente para coadyuvar en las funciones de la seguridad

pública.

Esto último punto, nos mueve a una reflexión final sobre el dilema que surge para justificar la existencia de un Estado de orden constitucional democrático y que utiliza al mismo tiempo una estrategia militar permanente para enfrentar las acciones del crimen organizado. Este es un dilema del cual el Estado mexicano debe prestar atención para no maximizar las consecuencias graves de perder paradójicamente la formalidad democrática en el objetivo de la recuperación de la soberanía territorial.

II. EL ESTADO SOBERANO.

Atendiendo a una definición básica del Estado soberano,¹ este puede considerarse como el conjunto jurídicamente ordenado de personas, asentado en un territorio políticamente dividido y sometido a un poder soberano en tres órganos, cuyas atribuciones se fundamentan en una constitución. El Estado tiene como un fin primordial el bienestar colectivo de la población. En los Estados modernos, un concepto cardenal es el de soberanía, (herencia de la formulación clásica en Bodin) que reivindica para el mismo Estado, la autonomía de la voluntad política para imponerse sobre el resto del colectivo. Como ha sido señalado en términos político-jurídicos, el poder soberano implica el mando sobre una sociedad, entendido como un poder supremo,

¹ Ernesto Abril nos señala respecto a la soberanía, que existen dos tipos de definiciones desde el punto de vista representativo. Aquellas que consideran que el elemento fáctico, como poder supremo, es suficiente para caracterizarlo (Austin- Heller) y aquellas cuyo campo de referencia apunta primariamente a su determinación, descripción o configuración por parte de cierto tipo de normas, o poder derivado del orden jurídico, como en el caso de Kelsen, un tanto diferenciado por Geier a partir de la interdependencia social (Abril, 2004: 57-58). Otro autor (Gutiérrez Espada, 1995: 105-106) desde el contexto internacional, refiere que de acuerdo a la Carta de ONU en su artículo 2.1, basa su organización en el principio de igualdad soberana entre todos sus miembros desarrollándose dicho principio por la resolución 2625 (XXV), al que se le asigna un triple contenido: "Todo Estado es libre para elegir el sistema político, económico, social y cultural que tengan por conveniente. Todo Estado tiene derecho a la inviolabilidad de su integridad territorial e independencia política. Todo Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales". Lo que lleva al autor a señalar que en el derecho internacional contemporáneo, la soberanía no es "absolutamente absoluta", pues está sometida al propio derecho internacional. Ferrajoli señala que, dada la imperante globalización, esta propuesta de la ONU se ve afectada por: "(...) un vacío de derecho público –en una sociedad global cada vez más frágil e interdependiente, expuesta a agresiones que la tecnología hace cada vez más mortales- no es sostenible por mucho tiempo. Debemos comprender los graves peligros, para la seguridad y para la vida de todos generados por la falta de una esfera pública internacional y por la ilusión de que el gobierno del mundo se puede confiar únicamente al mercado y a la superioridad militar de una sola potencia" (Ferrajoli, 2008: 344). Sin embargo, por metodología, no profundizaremos en estas discusiones ni perspectivas internacionalistas y asumiremos el concepto vertido por Heller, al considerarlo de mayor utilidad para nuestra propuesta.

exclusivo y originario. Así, la soberanía es inherente al poder político, ya que se ha considerado: “(...) una racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza de hecho en fuerza de derecho” (SCJN, 2005:20). De acuerdo a Heller, el Estado es el *optimum político*, porque resulta la organización política que tendría para sí la fuerza y la estabilidad; tiene a su disposición todo el ordenamiento jurídico establecido para efectuar la obligatoriedad para sí mismo y para el resto de la sociedad (Heller, 2007: 264).

Se precisa entonces la función decisiva del Estado para encarnar la voluntad soberana para el fin colectivo mediante un esperado arreglo jurídico-institucional. Esta función debe amparar la búsqueda armoniosa de los intereses sociales: las demandas de seguridad (económica, laboral, social, sanitaria) así como la igualdad y libertad de los ciudadanos para buscar su propio desarrollo. En muy buena medida, el desarrollo de estas capacidades recae en las conductas individuales, pero también estas transitan por la misma capacidad institucional del Estado para su garantía.

El fin colectivo sancionado por el Estado, debe ser lo suficientemente dominante para así diferenciarse de otros tipos de poderes formales e informales que se hayan establecido en la sociedad civil y que pueden disputarle al Estado, el control institucional para establecer otros objetivos que no están necesariamente empatado con la finalidad societaria. Es así, como vuelve a señalar Heller: “(...) pues todas las instituciones humanas despliegan poder, y si no se fija una función de sentido al poder específico del Estado, no es posible diferenciarlos de una gavilla de bandoleros, de un cártel del carbón o de un club deportivo” (Heller, 2007: 260-261). Bajo un mandato soberano, el Estado tiene la supremacía para formalizar la dominación política a través de un tipo de contrato social que forman con los ciudadanos estableciendo un tipo de racionalidad-legal (en sentido weberiano) para la esfera pública donde se determinan las prácticas políticas y sociales prevalecientes.

En esta idea del contrato social, hay mucho escrito en la avalancha del debate teórico que ya se ha vertido.² Sólo recordaremos junto a Tedesco al Estado como un conjunto de instituciones en donde prevalece la estructura legal y de control que ha sido expresado desde el contrato social originario. Este último es definido como la representación

² Sólo como referencia puede verse el trabajo de Micó, Rafael y Lull, Vicente (2007: 21-101; 123-148) donde se debate con amplitud las diferentes las concepciones dominantes desde el siglo XVII: Hobbes, Locke, Rousseau y más recientemente la crítica de Estado en Marx. Puede verse en el mismo sentido a Crossman (1992: 17-131) y De la Cueva (1975: 57-84).

política de las relaciones sociales estructuradas en un determinado espacio y tiempo (Tedesco, 2007: 8). La erección de un Estado moderno expresa este tipo de contrato social vigente donde se enmarca la soberanía para formalizar el poder político supremo, que bajo un marco constitucional establece la regulación de su estructuración formal (ejecutivo, legislativo y judicial) además de la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Cuando esta norma fundamental sanciona el equilibrio de poderes, se genera una rendición de cuentas horizontal además de salvaguardar para la ciudadanía condiciones de seguridad jurídica para la igualdad y libertad, pilares indispensables para la calidad democrática. Sólo así, estamos ante la presencia de Estado de orden constitucional democrático.

Así, este Estado con las características arriba descritas, al conjuntar una dominación jurídica en un determinado territorio sobre los ciudadanos, tiene la potestad soberana para hacer cumplir el ordenamiento legal a la que está mandatada. En palabras de Heller: “El poder del Estado es soberano, lo que significa que es, dentro de su territorio, poder supremo, exclusivo, irresistible y sustantivo. La soberanía del Estado significa pues, la soberanía de la organización estatal como poder de ordenación territorial supremo y exclusivo. El Estado, como organización territorial soberana, es creador supremo de las normas y tiene el monopolio del poder de coacción física legítima, la *ultima ratio* de todo poder” (Heller, 2007: 312-313).

Este es justo un punto fundamental para establecer la discusión sobre la vulneración de la soberanía en el Estado en relación al crimen organizado. Sólo el Estado puede reclamar la autonomía de sus funciones frente a cualquier tipo de organización formal e informal. Sin embargo, de acuerdo a la naturaleza delictiva de las organizaciones que se dedican al tráfico de estupefacientes, estas buscan no sólo acrecentar su poder en la distribución y venta de la droga, sino incrustarse en la propia estructuración del Estado, para desde ahí, eliminar cualquier tipo de barrera institucional que “estorbe” al desarrollo de sus actividades informales.

Las regiones dominadas por el narcotráfico, son comandadas por un jefe del cártel quien funge como estrategia principal de las operaciones delictivas y quien determina las resoluciones principales para interactuar con otros cárteles o con la estructura de autoridad. Descendiendo en la estructura de dominio, se encuentran los llamados “lugartenientes” o “jefes de la plaza” que son designados por la jefatura principal de un cártel que bien pueden tener su sede en la misma región o tener esta representación en una zona de influencia de otro cártel. Buscan controlar los flujos regulatorios de la

mercancía en su zona de influencia. Por último, generalmente se encuentran las llamadas células de un determinado cártel, base de la estructura territorial y encargado de expandir la operatividad del cártel. Estas pueden tener presencia en diversas regiones del país buscando expandir su dominio territorial, frente a otras que tienen el mismo objetivo. Cuando los lugartenientes son removidos por la jefatura principal ya sea porque han sido delatados ante la autoridad policiaca o porque han incumplido los pactos para conservar “la plaza” frente a otro cártel o frente a los embates de la autoridad, son reemplazados inmediatamente por otro integrante. Su modo de operación, los hace altamente resistentes para conservar una influencia en regiones estratégicas.³

Es así como logran tener un tipo de dominación importante, que les permite controlar diversas regiones estratégicas para el trasiego de su mercancía. Es ahí cuando el Estado pierde su dominación política y queda en una posición minoritaria para resguardar el control territorial que ha sido capturada por la organización criminal.

Esto, como lo veremos a continuación, mueve a los especialistas, en una discusión sobre la misión fallida del Estado o de una debilidad persistente frente a las bandas del crimen organizado, producto de una relación clandestina con el régimen. Sobre este último punto este trabajo muestra mayormente una argumentación defensiva.

III. LA DEBILIDAD DEL ESTADO: LAS ARGUMENTACIONES DEL ESTADO FALLIDO AL ESTADO PARALELO

Hemos señalado anteriormente al Estado con una potestad política soberana y jurídicamente organizada, en donde las relaciones sociales en una estructuración territorial, están destinadas a acatar su voluntad en función un marco constitucional de orden democrático que sanciona los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos para una convivencia armónica.

Precisamente, el Estado mexicano, enfrenta el problema de hacer valer el ordenamiento legal en lo ancho y extenso de su territorio, dado que el crimen organizado ha tendido sobre el mismo los canales para el tráfico de drogas. Estas han dispuesto una contraposición a la soberanía del Estado para alcanzar primero el dominio de las estructuras policiacas en el ámbito municipal, estatal y federal. Esto tiene una consecuencia directa en la estructura de poder político: a medida que esta dominación

³ Puede verse en Barba Álvarez (2001:642-646) características imprescindibles para identificar una delincuencia organizada.

del poder informal avanza, va perdiendo gradualmente (y en algunos casos graves todo) el control territorial para establecer los márgenes de seguridad pública, que es una de las funciones principales del Estado en el marco constituyente del contrato social. Es justo ahí donde comienza la vulneración a su soberanía.

Esto, como se ha corroborado de forma abundante en la prensa mexicana, se ha hecho por medio de una cooptación forzada o en una impunidad aceptada por parte de la estructura de autoridad. De esta manera, se abren los controles jurídicos y políticos para que el crimen organizado pueda ejercer su objetivo monopólico dentro del Estado.⁴

Recientemente en la lucha frontal que ha establecido el presidente Felipe Calderón contra el crimen organizado, se ha establecido como nunca antes, la confrontación abierta contra los capos de la droga, dejando una estela de miles de muertos a lo largo y ancho del país y que ha reñido esta reconfiguración institucional no ligada a los objetivos del Estado.

Las ejecuciones sumarias han ocurrido tanto ya sea por los mismos ajustes de cuentas entre los capos de la droga, por delaciones ante los entes policiacos o por haber violado un pacto de dominación territorial entre las mismas bandas. Los reportes que día con día se generan en los medios de comunicación, establecen una suerte de tener “un descontrol sobre el país”. Esto ha sido interpretado por agencias estadounidenses que señalan que no sólo la gobernabilidad en México se ha perdido, sino que el país representa un ejemplar caso de Estado fallido. Por supuesto, las voz de la autoridad presidencial mexicana han rechazado por todos los medios posibles esta interpretación, a su juicio, “fallida”.⁵

En efecto, aunque en este trabajo, no justificamos ni adoptamos una postura oficial, consideramos que la percepción de México como un Estado fallido, no corresponde necesariamente a un entendimiento pleno del acontecer nacional. Esto es porque una de sus tesis principales es que un Estado fracasa cuando pierde el control exclusivo sobre los medios de coacción física. Sin embargo, en el argumento que sostenemos del caso,

⁴ De manera histórica y sin precedentes, recientemente por medio de un trabajo de inteligencia el Ejército y la PGR detuvieron a funcionarios estatales y a diez alcaldes de Michoacán todos vinculados con la protección que ofrecían al Cártel denominado “La Familia” que opera en la región desde el año 2005. Los alcaldes pertenecen a diferentes partidos políticos: Uruapan (PAN); Buenavista (PRD); Tepalcatepec (PRI); Apatzingan (PRD); Aquila (PRI) Tumbiscatío (PRI); Arteaga (PRI) Zitácuaro (PRI) Ciudad Hidalgo (PAN); Coahuayana (PRI). “Limpia en Michoacán” Periódico Milenio, 27 de mayo de 2009, p. 18.

⁵ “México no es un Estado fallido: presidente Calderón”, Periódico El Universal, 26 de febrero del 2009, p. 1.

podemos observar que no se ha perdido íntegramente este control, sino más en una postura plenamente reivindicativa ha intensificado el uso de los aparatos del orden para aumentar su papel coactivo por la vulneración a su soberanía territorial, que esto sí representa una realidad palpable. El Estado a través de sus fuerzas de seguridad de orden civil y militares, se enfrentan cotidianamente al control territorial que ejercen las organizaciones criminales principalmente en ciertas regiones de los estados como por ejemplo en Chihuahua, Baja California, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas, y estados del suroeste con importantes puertos marítimos como en Michoacán, Nayarit, Guerrero, Jalisco y Sinaloa para el trasiego de la mercancía ilegal preferentemente hacia Estados Unidos.

Sin embargo, hablar de Estado fallido es otra cosa. Para declarar a México como Estado fallido se necesitan otros indicadores que no se cumplen sistemáticamente. Como lo ha señalado el Centro de Estudios Fondo para la Paz, con sede en Washington, el Estado fracasa cuando su gobierno ha perdido el control físico de su territorio y carece del monopolio del uso legítimo de la fuerza. Otras características del Estado fallido es la falta de autoridad para adoptar decisiones colectivas; incapacidad para proporcionar unos servicios públicos razonables; pérdida de la capacidad para interactuar en relaciones formales con otros Estados; suspensión o aplicación arbitraria del Estado de Derecho y extensas violaciones a los derechos humanos; intervención de otros Estados en la vida interna del país; éxodo crónico y sostenido de la población; aparato de seguridad que opera de manera independiente del Estado y prominencia de élites sectorizadas.⁶

En nuestro caso la variable más persistente es la pérdida del control físico del territorio, pero no se presenta en toda la geografía del territorio nacional, ni sobre toda la superficie de los estados señalados, sino más bien, como hemos indicado sólo sobre ciertas regiones de las entidades federativas como por ejemplo en la zona fronteriza de Ciudad Juárez (Chihuahua), Tijuana (Baja California) o Reynosa y Matamoros (Tamaulipas).

La otra variable que se presenta de forma dependiente es la suspensión del Estado de Derecho y de violaciones a los derechos humanos, como veremos más adelante. Estos indicadores de la variable sobre el control físico del territorio y sobre violación de garantías, deben conjuntarse sistemáticamente con el resto de las variables que caracterizan la existencia de un Estado fallido. Aunque el resto de las variables, pueden

⁶ Estos indicadores han sido mencionados citando la misma fuente en Sooge (2008:5); Casar, (2009: 14) y CPM (2009: 4).

estar presentes en diversos grados no han sido persistentes y no representan actualmente una alerta de seguridad nacional, como sí lo es el crimen organizado.

Un Estado fallido representa en los hechos que la soberanía, simplemente ya no es la característica principal que sustenta el aparato estatal. En este tenor, la soberanía está completamente nulificada. Nuestra argumentación es que sí se ha vulnerado la soberanía, pero sólo acotando el problema al control territorial en ciertas regiones y que trae una consecuencia en la vulneración del Estado de derecho. Sin embargo, de acuerdo a las características del Estado fallido, en el caso mexicano tendrían que advertirse la presencia activa de todas sus características, lo cual no puede sustentarse en este trabajo.

Como lo señalan acertadamente los especialistas, no es lo mismo advertir una “falla” en el Estado que declarar a un Estado como fallido, que como hemos visto, sugiere que el entramado de instituciones, leyes y garantías está prácticamente nulificado (Casar, 2009:14; CPM, 2009:13). En la percepción de Tedesco, el término de Estado fallido resulta superficial, porque excluye del análisis, el desarrollo histórico del Estado y los conflictos que hayan originado sistemáticamente el colapso de sus instituciones (Tedesco, 2007: 2).

En nuestro análisis coyuntural preferimos aceptar que el déficit de gobernabilidad está dado justamente porque el Estado lucha por recobrar parte del control físico del territorio mexicano que sido capturado por las bandas delictivas que se vuelven por así decirlo, parte del entramado sociocultural.

En este déficit, estas dos variables se vuelven constantemente problemáticas porque la lucha frontal que ha dispuesto el régimen político en turno revela una paradoja: en el esfuerzo por recuperar el control del territorio mexicano a manos de la delincuencia organizada se acrecienta en la misma medida el trastocamiento al orden constitucional democrático.⁷

Es este momento tan crítico para el país, la imagen proyectada hacia el exterior se configura un Estado sumido en la incapacidad para terminar con la violencia desatada. Se reconoce toda una lógica punitiva por parte del actual régimen, que a su juicio, es la

⁷ Este combate frontal acarrea una violencia generalizada imparable en México a pesar del emplazamiento de más de 45 mil soldados en todo el país para combatir a los carteles de la droga. Decapitaciones, ataques contra la policía y tiroteos en centros nocturnos y restaurantes ocurren diariamente en muchas regiones. Según recuentos periodísticos se llegó a contabilizar 5,031 muertos por acciones atribuidas al narcotráfico en el 2008, en comparación con los 2.800 del año 2007. “Ejecuciones rompen récord: van cinco mil”, Periódico El Universal, 3 de diciembre del 2008, p. 1

única respuesta adecuada para recuperar el control íntegro de los espacios públicos.

En este análisis no podemos dejar de mencionar que en esta debilidad del Estado, revela en su profundidad el acervo que dejó el pasado, las confusiones y ambigüedades que en el plano institucional se incurrieron para dejar crecer en los hechos un fuerte poder informal, como es del narcotráfico.

Como ya hemos visto, el Estado soberano es un conjunto de instituciones que adquieren legitimidad por el contrato social que se ha establecido originariamente en un momento constituyente entre la sociedad civil y aquellos que ostentan un carácter representativo de poder político. Si este contrato, ha sido desafiado por una parte de la población a la autoridad correspondiente, se tendrá que ejercer el monopolio de la fuerza legítima para restablecer la paz y el orden colectivo. Sin embargo, no se presenta la nulificación del contrato social. Más bien podemos prestar atención al legado de la persistente debilidad del Estado mexicano, producto de este nexo implícito y clandestino entre el liderazgo político formal y el crimen organizado.

Esto significó en la práctica, que la proliferación de anomalías se debió principalmente ya sea a una incapacidad por parte de la autoridad política formal para establecer estrictos controles sobre el tráfico de estupefacientes y/o una aceptación tácita para no invadir la extensión de este negocio ilícito y en donde, en buena medida, se podía (y se puede) obtener beneficios materiales de ello. Ambas hipótesis han sido socorridas para explicar este fenómeno, aunque haya insuficientes elementos empíricos para determinar cuál ha sido más influyente en el particular caso mexicano (Rodríguez Zámamo, 2008; Astorga, 2008).

Para una comprensión del fenómeno a partir de afirmaciones subjetivas, hay que entender la naturaleza de los nexos formales-informales, y por tanto la dificultad por parte de la comunidad científica para obtener sostenidamente pruebas empíricas.⁸ El asunto se vuelve complicado cuando se trata de establecer una explicación causal. Sin embargo consideramos que hay argumentos plausibles que podrían ayudar a determinarlo.

⁸ En investigaciones periodísticas se ha tratado de comprobar los nexos entre las mafias de narcotraficantes y la clase política. Esta información que sale a la luz pública, obviamente trae consecuencias graves para la vida de los periodistas que son amenazados de muerte por "tocar" estos temas. En México, en los años ochenta, el asesinato de Manuel Buendía, periodista de reconocida trayectoria que siguió las pistas de este nexo clandestino, puso en alerta sobre la gravedad del asunto y demostró con su muerte, cómo la impunidad ataca de forma flagrante a la libertad de prensa. Hasta hoy sigue siendo difícil hacer reportajes serios de investigación.

El término de Estado paralelo se vuelve un concepto de primer orden con una capacidad explicativa amplia para este análisis. De acuerdo a Briscoe, el término Estado paralelo es utilizado con mayor frecuencia para describir este nexo entre el liderazgo político formal, las facciones al interior del aparato de Estado, el crimen organizado y/o los expertos en violencia. Como propio de su naturaleza clandestina, este nexo provoca la distorsión de una política gubernamental oficial a través de: “(...) la protección y promoción de los intereses de algunas facciones que disfrutaban de profundos y duraderos vínculos con el Estado, así como a *outsiders*, que se especializan en crimen y violencia” (Briscoe, 2008:2).

Aunque Briscoe utiliza este concepto para países con profundas crisis de gobernabilidad como Pakistán o Guatemala, bien podrían aplicarse parte de este argumento al caso que nos ocupa. Según Briscoe, el efecto principal de este acuerdo es el de perpetuar la incapacidad del Estado para la provisión efectiva de bienes públicos básicos tales como la seguridad, el Estado de Derecho, el bienestar social y el crecimiento económico, a través de la desviación de tales políticas para el poder informal, aun y cuando se mantiene la fachada de la legalidad (Briscoe, 2008:2). Acota también el alcance de estos poderes informales: sus intereses no son predatorios, ya que no buscan suplantar la presencia territorial del Estado. Sin embargo, como observamos en el caso que nos ocupa, el crimen organizado sí hegemoniza el control de ciertos territorios llegando a dominar incluso los controles políticos de la región, incluso desde el proceso de selección de los candidatos a puestos de elección popular.

Señala que tampoco son simbióticos, ya que los líderes del Estado pueden en algún momento oponerse a su actividad criminal. Generalmente, en los Estados paralelos en la relación entre el liderazgo estatal y los intereses criminalizados a menudo involucra señales tácticas y la inacción estratégica de la clase gobernante para restringir sus actividades, lo que lleva a generar una “debilidad estatal continua” (Briscoe, 2008: 7). En este marco, las estructuras institucionales son débiles en la medida en que se vuelven porosos los canales de decisión política y judicial (Briscoe, 2008: 8).

En el Estado paralelo, los intereses criminales pueden usar su vinculación orgánica con el Estado para la protección y expansión de sus intereses. Como parte de este nexo clandestino, el Estado y el poder informal esencialmente: “(...) se comprometen en una serie de transacciones oscuras, que no se hacen públicas (a pesar de ser sujeto de intensas especulaciones) y que son cruciales para entender las condiciones de la gobernanza en estos países” (Briscoe, 2008: 13).

Ahora bien, primeramente podemos afirmar que en el caso mexicano la capitalidad de tales acuerdos implícitos entre el poder formal e informal de carácter clandestino, no son necesariamente responsables de que el Estado mexicano haya tenido un déficit en la provisión del bienestar social y el crecimiento económico, como se apunta en la tesis de Estado paralelo.

Bien sabemos que históricamente México no ha sustentado una política de bienestar social y crecimiento económico para su población. El asunto ha sido tratado con mayor eficacia en otros estudios, de lo que podemos hacer en este ensayo (Székely, 2005). Pero estas variables sí pueden ser en buena medida responsables, por ejemplo, de la marginalidad económica que mueve a los individuos a dedicarse al negocio de enervantes en sus etapas de producción y venta. Podemos establecer que este crecimiento exponencial de la actividad informal potencializó la capacidad negociadora con la estructura de autoridad. Pero la vinculación orgánica que pueda existir entre los criminales y la clase política gobernante se da independientemente de que el Estado maneje políticas públicas que combatan la pobreza y marginación social, por cierto, con escaso éxito.

El énfasis sustancial que hacemos del concepto de Estado paralelo es que se puede otorgar una responsabilidad directa de estos acuerdos implícitos (aunque no fácilmente demostrables, dado su carácter clandestino) sobre el déficit estatal para asegurar el control íntegro de la soberanía nacional y en donde quedan expuestos al margen de la legalidad, los controles de la seguridad pública. Esta tentativa de hipótesis resulta en parte sugerida a partir de la interpretación sobre el Estado paralelo y en parte por la naturaleza histórica del régimen mexicano.

Dada la naturaleza del uso del poder político a partir del periodo posrevolucionario, México ha tenido una historia donde la formalidad legal, no estuvo acompañada por una legitimidad democrática. El presidencialismo exacerbado que se desarrolló a partir de los años cuarenta requirió la acumulación de poder formal e informal. El presidente de la república, como vértice de este poder, representó formal y simbólicamente la suma de todas las fuerzas políticas estructuradas (o “alineadas” dirán algunos) con el régimen, en detrimento de la oposición civil, partidista o sindical, cuyo eje de flotación política sería periférica y residual por mucho tiempo. Al no haber pluralidad política, no había posibilidad de rendición de cuentas y por tanto, la eliminación de posibles complicidades en el uso del poder por parte de la clase gobernante.

Fue parte de esta cultura de impunidad largamente aprendida por la clase política que

socavó la posibilidad de mantener un Estado de Derecho, a pesar que la normatividad establece justamente la configuración de un Estado de orden constitucional democrático. Por tanto, la hipótesis de Astorga, uno de los especialistas más importantes en el tema del narcotráfico, resulta atrayente. El señala que al caer el poder hegemónico presidencial en el año 2000 por la alternancia federal, se obliga a los jefes del narcotráfico a intensificar su división en cárteles. Antes, el poder absorbente del presidente de la república mantuvo el control a través de los gobernadores de los estados y sus cuerpos policiacos que obedecían en buena medida las directrices del centro del poder político.

Sin embargo, señala que el descontrol se vuelve agravante cuando la oposición comenzó a ganar espacios de gobierno primeramente en los estados y municipios y se recrudece posteriormente en el ámbito federal cuando ocurre el reemplazo interpartidario presidencial. Ante la nueva coyuntura, cada grupo del crimen organizado comienza a negociar por su cuenta con el poder regional, tanto a nivel municipal como estatal, sin que exista ya este árbitro presidencial que tenía un eficaz mecanismo de control sobre los aparatos policiacos que negociaban con las redes del narcotráfico (Astorga, 2006: 43).⁹

Esta interpretación como veremos, se sostiene en el recurso explicativo del uso histórico del poder, que permitió al presidente de la república usar toda su voluntad política para fungir como árbitro formal e informal en la estructuración del desarrollo nacional. Al ser el garante de todas las relaciones políticas, se puede suponer un grado de responsabilidad al tener una inacción estratégica respecto al poderío de los cárteles de la droga, dando lugar a un tipo de Estado paralelo.

Si aceptamos esta tesis, podemos señalar que paradójicamente en la medida en que se exacerbó el poder presidencial, incluso para reservarse una inacción estratégica, se debilitó al Estado mexicano, su orden constitucional y sus leyes reglamentarias.

La realidad palpable de las luchas entre los mismos cárteles de la droga (Cártel de Juárez, Cartel del Golfo, Cartel de Sinaloa, La Familia Michoacana etc.) revelan que los

⁹ En este punto cabe mencionar a la extinta Dirección Federal de Seguridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Esta organismos que tenía funciones de policía política fue señalada insistentemente por los reportes de investigación de la DEA, como unos de los espacios institucionales más copados por la mafia, ya que tenía el control de toda la información política, además de que estructuraba y dada cohesión a todos los cuerpos policiacos de nivel federal, estatal y municipal. La desaparición de este organismo en 1986, fue por las implicaciones que tuvo su director José Antonio Zorrilla Pérez en el asesinato de Manuel Buendía en 1984 y por el descontrolado poder del narcotráfico en sus estructuras. Posteriormente se creó el Centro de Investigación en Seguridad Nacional (CISEN).

controles que alguna vez existieron entre ellos y ante una nueva lógica - por lo menos desde el poder presidencial - de no negociar y de combatir sus redes de protección institucional, han cambiado las rutas de interpretación del fenómeno. Las alianzas entre los mismos cárteles son sólo coyunturales y la disputa por los territorios estratégicos se vuelve más sangrienta.¹⁰

Evidentemente, si la voluntad presidencial (y todo el aparato legal en consecuencia, dado la subordinación del Poder Judicial) fue usada para tolerar las actividades criminales, entonces puede explicarse a partir de la hipótesis de Astorga que la proliferación de crímenes relacionados con el narcotráfico como se ha evidenciado sobre todo en los últimos años, tiene que ver con este ruptura del pacto arbitral o de inacción estratégica que tenía la figura presidencial. El hecho de contabilizar todos los días alguna ejecución, decomiso de droga o la detención de algún capo como registra abundantemente la prensa mexicana particularmente en regiones que se han vuelto “frentes de guerra” donde se sabe que hay un control territorial de las bandas del crimen organizado, revela que la naturaleza convencional de “hacer el negocio” se convierte en una estrategia de sobrevivencia entre ellos mismos y frente del Estado que ejerce su capacidad coercitiva.¹¹

Esta guerra de combate frontal, se hace con una voluntad presidencial de acabar con el *status quo* de antaño, pero también entendiendo que la mayor vulnerabilidad está en las zonas frágiles para conservar el Estado de derecho: particularmente con autoridades estatales y locales, que se vuelven constantemente amenazadas si interrumpen mediante el aparato de seguridad y de justicia, el control que ejercen los cárteles de la droga.¹²

¹⁰ Según el estudio titulado *Radiografía de las organizaciones de narcotraficantes*, de la Secretaría de Seguridad Pública (elaborado en el 2008), atrás han quedado las viejas reglas entre los cárteles, que preferían la negociación a la beligerancia. Caso ejemplar fue el caso del narcotraficante Miguel Ángel Félix Gallardo, líder del desaparecido Cártel del Pacífico quien optaba preferentemente por estas prácticas. Algunos otros capos como Amado Carrillo Fuentes, “El Señor de los Cielos” también fue conocido preferentemente por la negociación. Sin embargo, la naturaleza delictiva se impone. Actualmente las alianzas no duran mucho tiempo, acaso unas horas o días o por ejemplo, el tiempo que dura cruzar un cargamento de droga hacia Estados Unidos, pero luego volver a la batalla competitiva por territorios. Ver fuente citada en “La Consolidación”, Revista Proceso, El México narco. Primera parte. Edición Especial, núm. 24, pp. 6-11.

¹¹ De acuerdo a las últimas cifras proporcionadas por los cuerpos de inteligencia nacional, se datan alrededor de 130 carteles de droga que operan en el territorio mexicano, que tienen una enorme capacidad corruptora e infiltran a sus operadores en las instancias y corporaciones de los aparatos de justicia, “Operan en México al menos 130 carteles”, Periódico El Universal, 11 de abril del 2009.

¹² De acuerdo a datos desclasificados por la Secretaría de Seguridad Pública, en el país existen 980

Particularmente, la pobreza de las zonas rurales e indígenas de estados como Chiapas, Jalisco, Nayarit, Guerrero, Durango, Sinaloa y Chihuahua se vuelven atractivas para los narcotraficantes que ofrecen los mejores incentivos a los campesinos para el sembradío de enervantes, ante la carestía y los escasos apoyos gubernamentales para subsidiar la siembra de otros recursos agrícolas.¹³

IV. EL DILEMA ENTRE LA SEGURIDAD NACIONAL Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO.

Ante la gravedad del problema para el Estado mexicano, la lucha contra el crimen organizado se ha vuelto un problema de seguridad nacional. En este tenor, el gobierno mexicano ha tenido una política reactiva más que proactiva, más de contención que de solución. Sin embargo, la intervención de los cuerpos militares en funciones de seguridad pública, ha sido una constante desde finales de los años cuarenta; aunque también se le utilizó en el periodo del movilización estudiantil y de insurgencia guerrillera para acciones de contrainsurgencia y desaparición de sus líderes (Glockner, 2007).

Particularmente en los años setenta, el Operativo Cóndor (1975-1978), fue significativo en la medida que fue una estrategia mayormente planeada para enfrentar la siembra de

“zonas de impunidad”, de alta incidencia delictiva. Sin embargo el estudio no sólo está relacionado con el narcotráfico, sino con otros delitos como robo, extorsión, violación y secuestro. “En México ya son 980 zonas de impunidad”, Periódico Milenio, 2 de junio del 2009, p. 22-23. En lo que concierne a narcotráfico, sólo los recuentos periodísticos evidencian de manera consistente que hay poblaciones particularmente en Chihuahua, Sinaloa o Michoacán, Tamaulipas, Baja California que señalan que el efectivo control sobre quien entra y sale de la población o que supervisan las actividades civiles cotidianas, no lo tiene la autoridad formal, sino las bandas del crimen organizado. Puede verse un reportaje especial de investigación de este control que existe en la zona de la Sierra Tarahumara de Chihuahua (entre Buenaventura, Madera y Namiquipa), que documenta que en esa zona no entra nadie sin el consentimiento de los sicarios. Ver reportaje “Y la tierra se los tragó...” Revista Proceso, 1694/19 de abril del 2009, pp. 12-14. Pueden verse también el reportaje de investigación “El narco ya es una estructura nacional” Revista Proceso núm. 1664, 21 de septiembre del 2008, pp. 6-11.

¹³ Estos son los estados que han sido más identificados con el cultivo de la droga por la SEDESOL, y que guardan características específicas que facilitan el narco cultivo en ciertas zonas: Las Cañadas y la zona selva (Chiapas); Huasteca y la sierra de Zongolica (Veracruz); Sierra de Tarahumara (Chihuahua); Las quebradas (Durango y Sinaloa); Tierra Caliente y la Montaña (Guerrero) y Mixteca-Chimalapa (Oaxaca). Ver reporte “La narcopobreza”, Revista Proceso núm. 1351, 22 de septiembre del 2002. Se ha documentado que recursos de PROCAMPO de la Secretaría de Agricultura han ido a parar a familiares del Chapo Guzmán (líder del Cártel de Sinaloa) o de los hermanos Valencia que liderean el Cártel del Milenio. “Del Procampo al Pronarco”, Revista Proceso, El México narco. Primera parte. Edición Especial, núm. 24, pp.49-51.

droga en las zonas de Sinaloa y Chihuahua, en donde el ejército ejerció a plenitud labores de prevención, investigación y persecución de delitos relacionados con el narcotráfico (Astorga, 2007:58). Pero no es sino hasta 1987, en el régimen de Miguel de la Madrid, que el narcotráfico fue definido como un tema la seguridad nacional; un año antes el presidente norteamericano Ronald Reagan había hecho lo mismo, lo que derivó en un compromiso por la parte mexicana por la erradicación de cultivos de droga en los campos agrícolas, dado que el país ha sido históricamente un país productor de marihuana y heroína destinadas al mercado estadounidense (Youngers y Rosin, 2000: 325,343; CPM, 2009b: 4-5).

Sin embargo, como señalan las autoras, el incremento en el uso del territorio mexicano por parte de las bandas del crimen organizado, se debió a una intensa campaña de proscripción de drogas de las autoridades norteamericanas en los años ochenta y esto dificultó la entrada de la cocaína procedente de Colombia por la zona más importante de tráfico marítimo como es el estado de Florida. Los narcotraficantes colombianos recurrieron con enormes ventajas a la franja fronteriza México-Estados Unidos por su facilidad para establecer el tráfico ilegal (Youngers y Rosin, 2000: 325). Actualmente los barones de la droga colombiana se han rearticulado (tras la eliminación de los jefes del Cartel de Medellín y de Cali) y son más eficaces en su estrategia de penetración (Ravelo, 2008: 159-182).

En este tenor, los cárteles mexicanos también han reforzado su estrategia y pudieron establecer conexiones con mayor ventaja competitiva para abastecer la demanda, proveniente, en buena medida, del mercado estadounidense (Ravelo, 2008:23-24). En lo que corresponde a las acciones que preferentemente han tomado las autoridades mexicanas, se ha observado el incremento en los operativos anti-droga, la depuración de los cuerpos policiacos (sobre todo de la PGR)¹⁴ y la continua presencia de los militares en estos operativos. De hecho, la SEDENA terminó por arrebatarse a la PGR, el control de la erradicación de cultivos, que le corresponde legalmente al Ministerio Público Federal (Ravelo, 2008:43). Sobre este último punto es que queremos centrar nuestra discusión.

¹⁴ Operación Limpieza es el programa del actual gobierno federal para la depuración y el fortalecimiento de los cuerpos policiacos y de organismos de procuración de justicia. En los informes que se hace de estos operativos se ha logrado la detección de funcionarios federales sobre todo como informantes de la delincuencia organizada para evadir la acción de la justicia. "FCH espera que la Operación Limpieza alcance al Poder Judicial", Periódico La Crónica, 22 de noviembre del 2008, p.1.

La creciente militarización en la lucha contra el crimen organizado que empieza a ser significativa en la administración de Vicente Fox, y que se hace imprescindible en el régimen de Felipe Calderón, ha resultado clave por la continua desconfianza en los aparatos de seguridad federal y local, que son mayormente expuestos a establecer nexos o estar bajo una constante amenaza por la actividad criminal (Ravelo, 2008: 26-27). Dada la lucha frontal que ha empezado a ser más aguda en el sexenio calderonista, el escenario de que los militares se regresen a sus cuarteles está lejos de que ocurra, sobre todo porque desde la invocación presidencial, esta estrategia aparece como ineludible para enfrentar el reto (Youngers y Rosin, 2000: 351; Rodríguez Zámamo, 2008:325).¹⁵

La nueva Ley de Seguridad Nacional publicada en el gobierno de Vicente Fox, codifica en buena medida lo que hemos sustanciado aquí. Esta ley señala en su artículo tercero que la Seguridad Nacional se entiende como las acciones que de manera inmediata y directa se ponen en marcha para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la protección de la nación mexicana frente a amenazas y riesgos de carácter interno y externo.

Establece como un punto fundamental nuestra materia de discusión: la preservación de la soberanía e independencia nacional y la defensa del territorio, además del mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.¹⁶ Pero quizá el problema consiste en que paradójicamente al tratar de resolver un problema de seguridad nacional, se dispone de una interpretación un tanto ambigua del orden constitucional y que por tanto, tiene una repercusión para sostener una calidad democrática. Por ejemplo, el art. 89 constitucional en su fracción VI declara que el presidente de la república para preservar la seguridad nacional, puede disponer de la totalidad de las fuerzas armadas de forma permanente o sea del ejército, de la armada y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.¹⁷

¹⁵ Recientemente el Presidente ha señalado que las labores del Ejército en tareas de seguridad pública no debe ser permanente, pero de nuevo, no fija una fecha de salida. En su discurso más central señala: "La presencia del Ejército permite depurar, reclutar, entrenar y reorganizar sus propios cuerpos de seguridad. Pero bien sabemos que *no puede y no debe ser permanente*. De ahí, nuestro respetuoso llamado a las autoridades locales, a fin de acelerar el paso en este proceso de recomposición institucional, que no debe detenerse y que debe continuar hasta su puntual cumplimiento en todo el País, "No serán permanentes tropas en calles.- Felipe", Periódico El Norte, 15 de mayo del 2009, p. 2.

¹⁶ La nueva Ley de Seguridad Nacional fue publicada el 31 de enero del 2005 en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁷ Este artículo fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril del 2004.

Si este artículo reformado (que incluyó el término de seguridad nacional) lo correlacionamos con el art. 129 que señala en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar, quizá nos preguntemos donde se ha decretado constitucionalmente por el presidente de la república que estamos en el escenario contrario, es decir en guerra, para hacer permanente la presencia de los militares en las calles para defender, en este caso una “seguridad interior”.

De acuerdo al art. 129, solamente puede haber comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, pueda establecer. En el terreno meramente formalista, el único facultado para declarar la guerra es el Congreso mexicano de acuerdo al art. 73 fracción XII, según los datos que le presente al Poder Ejecutivo. Hasta este momento, esto no ha ocurrido. En términos reales, sabemos que el Estado mexicano está en una guerra frontal contra el crimen organizado pues esta ha sido la lógica en el discurso desde el inicio de la administración de Felipe Calderón para determinar toda una estrategia militar que está presente en las calles y que no tiene fecha de salida.¹⁸

De esta interpretación formal, podemos volver a deducir varias cosas.

Primero, está establecido constitucionalmente que el presidente de la república sigue siendo el jefe de las fuerzas armadas y por tanto permanece un control civil sobre los militares. Sin embargo, el hecho de que el ejército intervenga en funciones de seguridad pública (tanto en las medidas preventivas como la detención de hechos delictivos) violenta el artículo 21 constitucional, ya que está reservado para los cuerpos policíacos de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. Se reitera que las instituciones de seguridad pública serán exclusivamente de carácter civil.

Quizá la salvedad que pueda argumentar la parte gubernamental es que este ya no es un problema de seguridad nacional, que rebasa pues los límites de la seguridad pública. Sin embargo, los criterios para pasar de una etapa a otra son ambiguos en su interpretación

¹⁸ Debe reconocerse que la Operación Conjunta Michoacán, fue la primera estrategia de la administración de Felipe Calderón en el 2006. Ha conjuntado los esfuerzos de la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Marina; la Secretaría de la Defensa Nacional; la Secretaría de Gobernación y la PGR.

de acuerdo al orden constitucional.¹⁹

Además, en su justificación, existe una resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que en 1996 ratifica en una sentencia de controversia constitucional que las fuerzas armadas sí podían intervenir en temas de seguridad pública siempre y cuando las autoridades civiles se lo solicitaran.²⁰ Por tanto, la presencia de los militares en las calles, obedece a una decisión presidencial básicamente atrayendo principalmente una ley secundaria (Ley de Seguridad Nacional) y jurisprudencia de la Suprema Corte, pero no en función del orden constitucional. Así, aunque para el régimen político el asunto tenga una salvedad jurídica puesto que dado que un tema de seguridad nacional - como es el combate al crimen organizado-, el presidente al disponer primigeniamente de la fuerza militar, debe advertirse que ésta no está exenta de casos de indisciplina o de propensión a la impunidad.²¹

Ahora bien, como segundo punto puntualizamos que el art. 129 constitucional señala que en tiempos de paz, los militares sólo pueden hacer las acciones correspondientes que marca en su redacción. No establece por ejemplo, la instalación de retenes militares y puntos de revisión que en la práctica se establecen con regularidad en las vías primarias y

¹⁹ Cabe hacer la mención que en su momento, uno de los asesores en materia de seguridad del gobierno foxista, Adolfo Aguilar Zinser hizo la distinción entre seguridad nacional y seguridad pública. En esta última, la venta de estupefacientes en las calles y su consumo en las escuelas, son problemas que deben ser atendidos por instituciones de seguridad pública (cuerpos policiacos preventivos) y social (instituciones educativas y de atención al menor). Cuando este problema se convierte en un tema de seguridad nacional es en la medida que el crimen organizado corrompe y penetra las encargadas de combatirlo. Entonces sí se convierte en seguridad nacional porque la sociedad y el Estado dejan de tener las instituciones bajo su control y éstas pasan al control de la impunidad. Adolfo Aguilar Zinser, Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, Presidencia de la República, "El concepto de seguridad nacional en México. Fortalezas y debilidades a inicios del siglo XXI", junio del 2001, p. 7 (Citado en Rodríguez Sámamo, 2008: 329).

²⁰ Fue en 1995, cuando a las fuerzas armadas se les dio intervención en la toma de decisiones en materia de seguridad pública como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Pública, hecho que fue impugnado por el PRD, pero ratificado por la SCJN. Se puede revisar la tesis, "Seguridad Pública. La participación de los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo de Seguridad Pública, no viola el art. 21 constitucional". Tesis de Jurisprudencia. Materia: Constitucional, Novena Época, Instancia Plena, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, abril del 2000, Tesis: P/J.39/2000, p.556, Núm de registro 192.079, acuerdo núm. 4/1996, 24 de agosto de 1996.

²¹ Se ha documentado que la integración de la Zetas, brazo armado del Cartel del Golfo, ha tenido en sus filas a ex militares, (Astorga, 2007:89). Recientemente la SEDENA ha estimado que de los casi 500 mil involucrados en el narcotráfico en todos los ámbitos y niveles, al menos una tercera parte cuenta con antecedentes militares. Cada año el ejército registra cerca de 20 mil desertiones. "En narco, uno de cada tres desertores: Defensa", Periódico El Universal, 12 de abril del 2008.

carreteras secundarias para revisar a la población civil en busca de armamento o droga, dándose pues una violación al libre tránsito según el art. 11 constitucional.

De ahí, la crítica que se alza por parte de las organizaciones de derechos humanos al actual régimen, que no sólo a partir de este hecho de violación al orden constitucional, sino además por otras acciones en donde se ha involucrado al ejército en cateos ilegales, detenciones arbitrarias, torturas y en algunos casos, ejecuciones extrajudiciales que han crecido exponencialmente respecto a sexenios anteriores.²²

Este escenario nos plantea más bien la idea de un Estado de excepción, es decir, donde la ausencia de garantías para los ciudadanos en determinadas regiones del territorio nacional es una realidad constante. Se advierte entonces que de *facto* (y no de *jure*) se da la aplicación del artículo 29 constitucional respecto a esta suspensión de garantías, en donde ineludiblemente, el Presidente debe pedir la aprobación de ello al Congreso de la Unión, estableciendo un plazo para que ello cese, lo cual, a decir del propio esquema presidencial, hasta ahora es un hecho indeterminado.

En función de esto, para las organizaciones civiles especializadas en derechos humanos, según informes recientes, hay una correlación directa en la presencia de militares desplegados para luchar en contra de los cárteles de la droga y el aumento de las violaciones a los derechos humanos que van del orden de 182 denuncias presentadas en el 2006 a mil 230 que se presentaron al cierre del 2008.²³

²² Según informes entre enero del 2007 y noviembre del 2008, la Procuraduría de la Justicia Militar abrió 170 averiguaciones previas en las que las víctimas han sido civiles en actos violatorios por los propios militares. Se señala que como en ningún otro sexenio, desde el surgimiento de la CNDH (1990) bajo el mando del Gral. Guillermo Galván en la SEDENA ha pasado a ser una de las principales instituciones investigadas por violación a derechos humanos. Esto indica que según las cifras de la propia CNDH indican que de las 52 recomendaciones recibidas por el Ejército en 20 años, 23 ocurren en el sexenio de Calderón (representa un 44% de todas las recomendaciones se concentran en el actual sexenio). El actual gobierno supera en violaciones a los derechos humanos por parte de los militares que la administración de Vicente Fox, Ernesto Zedillo y Carlos Salinas. Ver "2006-2009: oprobiosa impunidad militar", Revista Proceso núm. 1694, 19 de abril del 2009, pp. 6-10.

²³ Informe "¿Comandante Supremo? La ausencia de control civil sobre las fuerzas armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón", presentado a la opinión pública en marzo del 2009. Se señala también que las autoridades civiles han remitido a la autoridades militares 500 averiguaciones previas por violaciones a los derechos humanos cometidas por el ejército, pero el fuero castrense sólo inició 174 averiguaciones previas y sólo realizó once consignaciones y no ha emitido ninguna sentencia condenatoria. Informe presentado Centro Miguel Agustín Pro Juárez y en donde participan otras organizaciones civiles como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C.; Tlachinollan; Fundar; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. Todos los Derechos para Todos; Centro para la Justicia y el Derecho Internacional, Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas y Centro

Reconocemos que en una lógica pragmática el asunto de fondo tiene que ver la reducción de la vulnerabilidad de la soberanía nacional del Estado mexicano para mantener (o ganar, en una lógica de guerra) un control irrestricto sobre el territorio mexicano, que en algunas regiones y municipios ha sido hegemonizado por el poder informal.

Sin embargo, aquí el dilema es cómo combinar esta necesidad para el Estado mexicano con la garantía de salvaguardar el orden constitucional democrático. No es tarea fácil, ni se ha cumplido a cabalidad. Lo más significativo de este dilema es que se ha metido al Estado mexicano es que paradójicamente en oficio de reducir su vulnerabilidad, el orden constitucional democrático también se vuelve proporcionalmente débil, dadas las características de un combate frontal de “guerra”.

Como han señalado anteriormente varios autores, a pesar que lo que se intenta es consolidar la democracia en el país, esta se sostiene aceleradamente con la presencia militar en las calles ejerciendo funciones de seguridad pública que no le otorga ese mismo orden constitucional (Astorga, 2008: 295; Youngers, 2000: 368). Y esta preocupación está validada porque la creciente influencia de los militares en la vida pública, nos remite a un pasado histórico del cual América Latina tiene un amplio expediente en donde se vulneraron sus instituciones democráticas.²⁴

La democracia tendría que tener como un eje principal de flotación el respeto al marco constitucional; el ejercicio de la debida protección a las garantías individuales de sus ciudadanos. Una democracia que no puede proteger debidamente estos derechos fundamentales indica que su marco constitucional ha sido postergado en su cumplimiento, por objetivos que bien pueden tener como meta la urgente seguridad nacional, como es el caso que nos ha ocupado aquí. Al final, no puede sostenerse el primer piso de una calidad democrática, como es la protección de garantías de los ciudadanos (Carbonell, 2009:45).

Por ejemplo, Ferrajoli nos dice que en nombre de la defensa del Estado de Derecho y del ordenamiento democrático se observa una divergencia entre la normatividad del modelo

Fray Francisco de Vitoria. Puede consultarse el informe completo en www.centroprodh.org.mx/Publicaciones/InformeAbusosmilitares.COMPO90309.pfd. Puede verse un reciente reporte por Human Rights Watch, que expone exactamente la misma problemática en “Impunidad uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública” www.hrw.org/sites/files/reports/mexico0409spweb.pdf. pp. 41-69.

²⁴ Para una ampliación de este debate véase los trabajos de Domínguez (2003:387-423) y Diamint (2003:47-82).

del nivel constitucional y su ausencia en la efectividad de sus principios orientadores en sus niveles inferiores (normas ordinarias), lo que conlleva al riesgo de hacer de la constitución una simple fachada, con meras funciones de mistificación ideológica de su entramado. Es decir, una constitución que no obliga (Ferrajoli, 2006:851). Ante esto, la constitución si bien es vista como norma fundamental, se puede una y otra vez, pasar por alto, en nombre de objetivos gubernamentales. La disociación en la interpretación es aceptada pragmáticamente. El dilema es serio, pero si se trata de resolverlo desde la mirilla gubernamental, ¿Cómo hacerlo, frente a un escenario virtual de guerra? ¿Cómo enfrentar que el implícito de esta batalla como es la retención permanente de los militares ejerciendo funciones de seguridad pública, no tiene un respaldo constitucional? Estaríamos ante la presencia de lo que los doctrinarios llaman la “mutación constitucional”. Por esto, se entiende el cambio de significado o sentido que se le da a la constitución sin que se vea alterada su expresión escrita. Describe una disociación entre la norma constitucional y la realidad social (Sánchez Urrutia, 2000: 2). Así, sólo se puede entender que el Estado mexicano, en el objetivo de recuperar el control de su soberanía en los territorios que son capturados por el crimen organizado, haya emprendido una batalla que parece no tener fin, haciendo un uso de la mutación constitucional. En el dilema por resolver, se precisa entonces de mayores controles constitucionales para no derribar la endeble democracia que ha sido construida en la transición mexicana, pero sin hacer a un lado la recuperación de la soberanía territorial, que en el camino también ha debilitado enormemente al Estado.

V. REFLEXIONES FINALES.

Es necesario remarcar, que la intención de este trabajo es explorar un dilema que mantiene al Estado mexicano entre la lucha por recuperar su soberanía territorial perdida y asegurar el orden constitucional democrático, más sin embargo, no presentamos una estrategia resolutive. Explicamos que la debilidad del Estado ha estado presente no sólo ante esta batalla frontal que ha emprendido con el crimen organizado, sino que esta ha sido generado por una complicidad histórica entre la clase política en turno y los líderes del mercado informal de narcóticos. Las alianzas que se establecieron al principio de forma pragmática, ha sido rotas. La violencia desmesurada que se enfrentan en las calles de ciertas regiones del país, indica de manera fehaciente que el régimen político ha establecido como principio rector la utilización de toda la fuerza militar para recuperar el control de los espacios públicos. Sin embargo, ya hemos advertido de las consecuencias graves para el orden constitucional la reiterada violación

a las garantías de sus ciudadanos, pero además, la concentración de poder presidencial que mantiene al ejército en funciones de seguridad pública con criterios de legislación secundaria y no respetando el entramado que marca la constitución. La violentación al Estado de derecho, no hace más que debilitar al Estado mexicano, que no puede presumir aún de una consolidación democrática. Las posibles salidas a esta problemática, tiene que ver con un replanteamiento del combate al crimen organizado en donde no se utilice al Ejército mexicano como el eje principal. Si bien hay una estrategia conjunta que se opera con los cuerpos de seguridad pública federal, son los militares los que tienen el control de los operativos. En esto, el régimen político en turno debe someter una valoración de sus objetivos, ya que el Estado, en efecto, no puede seguir perdiendo soberanía, pero tampoco el socavamiento de su entramado democrático.