Globethics Repository



La crisis de seguridad en México [The security crisis in Mexico]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Benítez Manaut, Raúl
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-20 00:03:26
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/217960

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista **Nueva Sociedad** Nº 220,
marzo-abril de 2009, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>**.

La crisis de seguridad en México

La inseguridad constituye uno de los grandes problemas de México. Se manifiesta en dos formas: la inseguridad que vive la población, afectada por el aumento de los delitos, y el auge del narcotráfico, que se explica por la incorporación de México a la ruta de la cocaína proveniente de Colombia con destino a Estados Unidos. Esto se manifiesta diariamente en una creciente violencia, concentrada en los enfrentamientos entre organizaciones criminales y entre estas y las fuerzas de seguridad. El artículo argumenta que, aunque no puede hablarse de México como un «Estado fallido», las estructuras de seguridad, inteligencia y justicia se encuentran sobrepasadas y corrompidas, y es necesario encarar prontamente su reforma si se quiere enfrentar el problema.

Raúl Benítez Manaut

El crimen organizado busca el control territorial,
será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir
con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros.

Presidente Felipe Calderón, 27 de febrero de 2009

Raúl Benítez Manaut: investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y presidente de la ONG Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia AC. Es autor de libros y artículos sobre conflictos armados, seguridad nacional y Fuerzas Armadas en México, y sobre seguridad hemisférica y relaciones México-Estados Unidos. Correo electrónico: <manaut@servidor.unam.mx>.
Palabras claves: inseguridad, narcotráfico, frontera, Estados Unidos, México.

¿Estado fallido?

Desde fines de 2008, han comenzado a difundirse afirmaciones de académicos, militares estadounidenses e incluso de la CIA indicando que México es un «Estado fallido», fracasado, al borde del caos. En todos los casos, se da a entender que el gobierno pierde el control de la situación, las mafias del crimen organizado se apoderan del Estado a través de la corrupción y la población se siente cada vez más desprotegida, pierde la confianza en la justicia, la policía y los gobernantes y recurre a la autoprotección.

En realidad, estas percepciones se explican por el incremento desmesurado de las ejecuciones por parte de los narcotraficantes, que superaron las 6.000 en 2008, así como por la reaparición trágica de los secuestros de alto impacto, dos de las cuales afectaron profundamente el sentimiento de los mexicanos: el de Fernando Martí, un joven de 14 años secuestrado y asesinado cuyo padre, el empresario Alejandro Martí, creó una organización civil de lucha contra la inseguridad; y el de Silvia Vargas, de 18 años, también secuestrada y asesinada, hija del empresario Nelson Vargas. A esto se suman los escándalos provocados por las capturas por narcocorrupción de algunos de los máximos responsables de combatir el crimen organizado de la Procuraduría General de la República (PGR), la Interpol México y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), además de los asesinatos de ciudadanos extranjeros para robarles el dinero tras su ingreso al país.

En general, los analistas mexicanos coinciden en que México no es un Estado fracasado, aunque algunas de sus instituciones sí lo son. Básicamente, las encargadas de la seguridad pública y del combate contra el crimen organizado. El último recurso de un Estado ante una situación de esta gravedad, recurrir a las fuerzas militares, ya comenzó a llevarse a la práctica. Se podría afirmar, entonces, que se trata de un Estado solo parcialmente fallido, en la medida en que el fracaso se concentra en las estructuras de seguridad, inteligencia, policiales y de justicia para combatir el narcotráfico.

La inseguridad contra la democracia

Una de las razones que explican esta grave situación es que la transición a la democracia en México, desde fines de los 80 hasta inicios de los 90, no contempló como parte de la reforma del Estado la transformación de los sistemas de seguridad pública, justicia, defensa e inteligencia. Hoy ese déficit se refleja en la crisis de seguridad, que afecta a la democracia en la medida en que ya

golpea la gobernabilidad y estabilidad social y política. El crimen organizado, que antes era un poder paralelo y oculto, ha ampliado su radio de acción, con una descarnada lucha de poder entre los carteles, y se ha lanzado a la ofensiva contra el Estado y la sociedad.

Una de las razones que explican esta grave situación es que la transición a la democracia en México, desde fines de los 80 hasta inicios de los 90, no contempló como parte de la reforma del Estado la transformación de los sistemas de seguridad pública, justicia, defensa e inteligencia ■

La inseguridad se vive con distinta intensidad según el estado y el grupo social al que se pertenezca. Los graves problemas socioeconómicos que arrastra el país repercuten en la seguridad y la gobernabilidad: por ejemplo, la emigración masiva de población hacia Estados Unidos incluye la trata de personas, una actividad de crimen organizado que, a su vez, repercute en las violaciones de los derechos humanos de los migrantes. Al mismo tiempo, crece la transnacionalización del crimen, por ejemplo el tráfico de armas desde EEUU o la emergencia del fenómeno de las maras, que provienen de América Central y California[1].

La transición a la democracia generó cambios de distinta profundidad en las estructuras del Estado. En el caso de la seguridad, la defensa y la justicia, hay notables inconsistencias, contradicciones e incluso elementos que impiden la reforma de ciertas estructuras. No es posible, por ejemplo, guardar en la gaveta de pendientes la reforma de los sistemas de justicia, más allá de las reformas legales implementadas. Tampoco se ha avanzado en la reforma de las estructuras de defensa (ninguna fuerza política ha incluido este tema en su agenda) ni en la profesionalización de los servicios de inteligencia (se afirma que no están adoctrinados y entrenados para combatir el crimen organizado[2]). Asimismo, persiste la herencia de un pasado caciquil y semifeudal de muchas estructuras de poder, principalmente en las zonas rurales, pero también, por ejemplo, en los sindicatos. Finalmente, hay que mencionar la

1. En 2005 se estimaba que existían en Centroamérica más de 70.000 pandilleros organizados como maras. En México, las autoridades policiales calculan que las pandillas agrupadas como maras suman 4.000, y que este fenómeno de «imitación» se inició en el año 2000. Las maras se encuentran principalmente en Chiapas, debido a su condición de estado de transmigrantes de Centroamérica a México. Rafael Fernández de Castro y Gema Santamaría: «Desmystifying the Maras» en *Americas Quarterly* vol. 1 Nº 2, 2007, pp. 62-71.
2. V. *Cisen. 20 años de historia: testimonios*, Secretaría de Gobernación, México, febrero de 2009.

reforma de las estructuras policiales. Hoy coexisten en México más de 1.600 corporaciones policiales (federales, estatales y municipales) bajo un sistema legal que genera atomización, falta de profesionalidad y corrupción. Todo esto, por supuesto, facilita su penetración por parte de las fuerzas del crimen organizado. En otras palabras, hay democracia, pero su calidad es precaria.

Por ello, la gobernabilidad democrática en México es débil y el crimen organizado tiene una alta capacidad de penetración en las estructuras gubernamentales a través de la corrupción. Este fenómeno se produce en el poder político –federal, estatal y local– y, en menor medida, en las Fuerzas Armadas y en los servicios de inteligencia. La pregunta clave en esta etapa de transición es: ¿cómo construir instituciones para garantizar el Estado de derecho, fortalecer y profesionalizar a los organismos de seguridad y lograr una gobernabilidad sustentable?

El rol de EEUU en la seguridad mexicana

Uno de los principales elementos que define la política de seguridad de México es la situación creada tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En la década de 1990, la relación México-EEUU pasó sin grandes tensiones del esquema de la Guerra Fría al de la Posguerra Fría, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue el motor de ese ajuste[3]. A partir de los atentados, la tensión en las relaciones internacionales afectó a México en forma directa. En la confusión reinante en los momentos posteriores a los ataques, se especuló con que los terroristas habían ingresado por las fronteras terrestres de Canadá o de México. En forma abrupta, México, al igual que la gran mayoría de los países del mundo, se vio obligado a responder a las demandas estadounidenses de seguridad. Sin embargo, por su condición de vecino, fue, junto con Canadá, uno de los primeros países en ser requeridos para cooperar contra el terrorismo.

La estrategia estadounidense abarcó dos frentes: la protección de la patria (*homeland security*) y la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo (*preemptive action*)[4]. Para el primer punto, la colaboración de México y Canadá

3. Stephen Clarkson: *Does North America Exist? Governing the Continent after Nafta and 9/11*, University of Toronto Press, Toronto, 2008, p. 369.
4. John Ikenberry: «Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multipolarismo» en Joe S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (eds.): *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo Libros / Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2006.

era vital, por lo que muy rápidamente se firmaron los acuerdos gubernamentales de fronteras inteligentes, con Canadá en diciembre de 2001 y con México en marzo de 2002[5]. En México, no se produjeron grandes cuestionamientos al nuevo esquema de seguridad firmado con EEUU. Por el contrario, las críticas se concentraron en la política internacional estadounidense: México no respaldó el esfuerzo diplomático de Washington para involucrar a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la guerra contra el terrorismo, lo que generó una situación de fricción entre ambos gobiernos.

En México, no se produjeron grandes cuestionamientos al nuevo esquema de seguridad firmado con EEUU. Las críticas se concentraron en la política internacional estadounidense: México no respaldó el esfuerzo diplomático de Washington para involucrar a la ONU en la guerra contra el terrorismo

En otras palabras, el gobierno de México, en las relaciones con su vecino del Norte, dividió la labor de sus secretarios de Estado. Desde el 11 de septiembre, la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General y los sistemas de inteligencia desarrollaron una fuerte cooperación con sus contrapartes estadounidenses. Pero al mismo tiempo se produjo una notable diferencia –y hasta una tensión abierta– con la Secretaría de Relaciones Exteriores, por su oposición a la estrategia contra el terrorismo de EEUU y al esfuerzo por derrocar a Saddam Hussein en Iraq; tampoco se vio con agrado la creación del Comando Norte de Estados Unidos en 2002[6].

Esta aparente contradicción en las políticas de México ante EEUU fue resultado de un debate en el seno de las elites mexicanas, divididas a grandes rasgos en dos sectores: los nacionalistas y los globalistas. Los primeros están a favor de una mayor independencia respecto de EEUU, mientras que los segundos se muestran proclives a impulsar cualquier iniciativa de cooperación internacional y defienden un estrechamiento de las relaciones con Washington. Esta tensión se refleja en varios puntos. Por ejemplo, los nacionalistas se oponen a la salida de tropas al exterior, mientras que los globalistas apoyan la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz y acciones cooperativas de

5. Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa: «Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN al Aspan» en *Frontera Norte* Nº 35, 1-6/2006, p. 7.
6. Abelardo Rodríguez: *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*, Taurus, México, 2008, p. 249.

seguridad hemisférica. En este caso, las Fuerzas Armadas parecen más proclives a mantener una distancia en relación con EEUU y la ONU[7].

Así, el principal acuerdo de cooperación en materia de seguridad entre ambos países se centra en el intercambio de inteligencia, entrenamiento de policías –y, en menor medida, militares– y refuerzo del sistema de justicia en México. Si bien estos programas comenzaron a implementarse gradualmente desde la década de 1990, cuando se conformó un Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), dieron un salto importante tras los ataques del 11 de septiembre. Poco después de los atentados, como ya se señaló, se firmaron los acuerdos de fronteras inteligentes. En 2005, estos acuerdos se institucionalizaron mediante la creación de la Alianza por la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte, y luego se consolidaron con el diseño y la implementación de la Iniciativa Mérida, en 2008.

El alimento de los carteles: las armas

En México –como en EEUU, Colombia y algunos países de Oriente Medio y África– hay una cantidad de armas en manos de la población totalmente fuera de control. Esta amplia disponibilidad de armas se explica en buena medida por la legislación estadounidense, que permite la venta libre. Estas armas son el alimento principal tanto del crimen común como del crimen organizado y conforman un enorme mercado negro, que se nutre también de armas provenientes de Guatemala –donde su comercio es legal– y otros países de Centroamérica[8].

El control de las armas en México, a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), es muy deficiente.

La Secretaría de la Defensa ha informado que desde 1972 a la fecha se ha registrado un total de 2.824.231 armas, de las cuales el 85% corresponde a uso civil y 15% son usadas por personal de seguridad. Sin embargo, según estimaciones de la prestigiada publicación *Small Arms Survey*, en México existían entre 3,5 y 16,5 millones de armas en 2004.[9]

---

7. Las elites políticas del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y del Partido Revolucionario Institucional (PRI) son consideradas más nacionalistas, mientras que las del Partido Acción Nacional (PAN) son más globalistas, aunque en el seno de los partidos políticos estas posiciones no son homogéneas. Lo que sí parece claro es que, en el gobierno actual, el Poder Ejecutivo actúa de manera más globalista y el Legislativo de forma nacionalista. Un equilibrio catastrófico similar se observa en algunos estados.

8. Según una investigación de la Fundación Arias para la Paz, en Guatemala hay más de medio millón de armas ilegales. En El Salvador, la cifra asciende a 224.600 armas ilegales, frente a 147.581 registradas. En Honduras existen más de 400.000 armas de fuego sin registrar y 88.337 registradas.

9. Georgina Sánchez: «Las armas en México: en la cúspide de un volcán» en Pablo Dreyfus et al.: *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica,* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), San José de Costa Rica, 2007, p. 226.

El comercio ilegal de armas se explica por la facilidad para cruzar ambas fronteras –la de México-EEUU y la de México-Guatemala–, por la ausencia de un control efectivo del comercio de armas en el sur de EEUU y por el gran negocio que realizan los comerciantes guatemaltecos. En EEUU, organizaciones de enorme peso, como la Asociación Nacional del Rifle, consiguieron que el gobierno estadounidense boicoteara una iniciativa impulsada por un grupo de países de América Latina para regular y controlar el tráfico transfronterizo de armas ligeras[10]. De esta manera, lo ilícito se vuelve parte de la convivencia entre ciudadanos y aparece como un elemento importante para las economías, debilitando al Estado y fortaleciendo poderes clandestinos y mafiosos[11]. Como veremos a continuación, el tráfico de armas alimenta y garantiza la supervivencia de los dos principales fenómenos de seguridad nacional que afectan a México: la inseguridad pública y el narcotráfico.

El tráfico de armas alimenta y garantiza la supervivencia de los dos principales fenómenos de seguridad nacional que afectan a México: la inseguridad pública y el narcotráfico

La guerra contra la población: la inseguridad pública

El crimen común es la principal amenaza que la población mexicana siente en carne propia, en todos los estratos sociales. Las fuerzas de seguridad no logran reducir los índices de delito. Los cuerpos policiales son acosados por los políticos que los conducen y les exigen eficiencia; por la población, que exige el fin de la corrupción, y por los carteles, que los buscan para que trabajen para ellos. Todo esto ha generado una realidad dramática que ha hecho que los militares comiencen a encargarse del trabajo de la policía. A inicios de 2009, casi la mitad de los cuerpos policiales estatales eran conducidos por militares, sin que ello haya demostrado una mayor eficiencia en la reducción del delito[12].

Uno de los principales debates relacionados con el combate contra el delito y la inseguridad pública gira en torno de la participación de los militares. A diferencia de lo que ocurre con la policía, la población tiene una elevada

10. Peter Andreas y Ethan Nadelmann: *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*, Oxford University Press, Nueva York, 2006, p. 7.
11. Moisés Naím: *Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*, Anchor Books, Nueva York, 2006.
12. Jésica Zermeño: «Optan estados por mando militar» en *Reforma, Enfoque* Nº 775, 15/2/2009.

confianza en las Fuerzas Armadas. Después de las universidades, son las instituciones que generan más confianza en México[13].

La dispersión de las fuerzas de seguridad es clara. Según el actual secretario de Seguridad Pública, hoy existen en México 1.661 corporaciones policiales[14]. En 2008 existían casi 340.000 policías distribuidos entre policías municipales, estatales y federales[15]. De ellos, muchos son militares. Cuando se inició el gobierno de Vicente Fox, en 2000, casi la mitad de la Policía Judicial Federal (PJF), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), estaba conformada por militares. Evidentemente, no había ninguna confianza en los policías civiles[16]. De igual manera, al crearse la Policía Federal Preventiva (PFP), en 1998, su base fueron las Fuerzas Armadas[17]. Una importante reforma policial implementada durante el gobierno de Fox fue la transformación de la PJF en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Cuando se inició el proceso, el principal problema fue enfrentar la corrupción: en 2001, 7,61% de los policías judiciales tenían procesos penales en su contra; en 2002, 3,64%; en 2003, 6,56%; en 2004 y 2005 ya se había erradicado a los policías de la AFI que tenían cargos penales[18].

En México, los delitos se dividen entre el fuero común y el federal. En el primer fuero se incluyen aquellos que afectan habitualmente a la población: robo, homicidio, violación, secuestro y fraude. En total, suman más de 90% de la actividad delincuencial. El resto corresponde al crimen organizado.

Junto con la creciente participación de militares, el debate sobre la inseguridad está dominado por las estrategias de mano dura. Sin embargo, la mayoría de los análisis coincide en que la mano dura no constituye una solución efectiva al crimen común y en que la clave pasa más bien por buscar estrategias de acercamiento comunitario, lograr más profesionalidad y honestidad e incluso la participación activa de la ciudadanía[19]. El problema en México es

13. V. la Consulta Mitofsky: «Índice de confianza en instituciones», México, agosto de 2006, p. 4. En esta encuesta, sobre 10, las universidades reciben 8 de confianza, el ejército 7,9 y la Iglesia 7,8.
14. Genaro García Luna: *Contra el crimen. ¿Por qué 1.661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*, edición del autor, México, 2006.
15. Sergio Aguayo Quezada: *México. Todo en cifras*, Aguilar, México, 2009.
16. Los militares en la PJF eran 1.094 en el año 2000. G. García Luna: ob. cit., p. 53.
17. La Brigada Militar (militares de la Sedena destacados en la PFP) fue la que ingresó en la UNAM el 6 de febrero de 2000 para disolver la huelga estudiantil que se prolongaba por nueve meses. Esta fue la primera acción operativa de la PFP.
18. G. García Luna: ob. cit., pp. 78-80.
19. Jorge Tello Peón: «La seguridad pública en México: síntesis social», Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, febrero de 2009.

Cuadro

Principales delitos cometidos en el fuero común

Año	Total	Robo	Homicidio	Violación	Secuestro	Fraude
1997	1.490.923	582.740	35.341	11.664	n.d.	43.929
1998	1.375.635	593.281	34.444	11.315	n.d.	50.165
1999	1.390.467	563.941	33.242	11.492	n.d.	47.258
2000	1.338.473	509.729	31.669	13.264	591	48.133
2001	1.438.335	535.964	31.185	12.971	505	52.361
2002	1.442.226	514.551	29.140	14.373	433	60.122
2003	1.436.669	515.122	28.330	13.996	413	61.970
2004	1.424.321	514.922	26.530	13.650	323	59.956
2005	1.415.681	515.916	25.780	13.550	325	56.822
2006	1.471.101	545.232	27.551	13.894	595	58.084
2007	1.578.680	606.693	28.877	14.300	596	59.905
2008	771.902	303.592	15.671	6.594	314	27.221

Fuente: elaboración del autor sobre la base del *Segundo Informe Presidencial*, anexo estadístico, disponible en <http://informe.gob.mx/descargas/pdf/Anexo_Estadistico.pdf>.

que la mano dura se identifica con el empleo de las Fuerzas Armadas, con la impunidad y con posibles violaciones a los derechos humanos[20].

Así, el debate sobre qué tipo de policía se requiere para enfrentar las distintas modalidades de crimen incluye la necesidad de una policía de proximidad con la población, orientada a atacar el crimen común, y una policía militarizada (o el empleo directo de los militares por la ausencia de policías profesionales) para combatir al crimen organizado. El problema es que se recurre a una estrategia de militarización sin distinción del tipo de delito.

La guerra contra el Estado: el narcotráfico

Así como el crimen común constituye la principal amenaza a la población, el narcotráfico es la principal amenaza al Estado. Ello se debe a una sencilla razón: el crimen organizado le disputa al Estado espacios de poder y el ejercicio legítimo de la fuerza y está construyendo un poder paralelo basado en el terror, el asesinato y el control territorial.

Desde la década de 1930, cuando se consolidó el régimen de la Revolución, una característica del Estado mexicano y de las Fuerzas Armadas fue el

20. Marcelo Bergman: «Impunidad policial» en *Reforma*, suplemento Ciudad, 2/2/2009.

desarme de los grupos alzados en armas, locales y estatales, en un proceso de desfeudalización del ejercicio de la violencia. Hoy, por primera vez, comienzan a verse los primeros signos de refeudalización, en manos de los siete principales carteles de la droga que operan en el país.

Esto ha convertido al narcotráfico en la principal amenaza a la democracia y la gobernabilidad. A inicios de 2009, el Instituto Federal Electoral (IFE) publicó un Mapa de Zonas Rojas para el proceso electoral de julio de este año. El mapa indica que en 70% de los 300 distritos electorales existen riesgos para la realización de un proceso electoral pacífico. Este mapa de peligro electoral coincide con los mapas de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) acerca de los municipios con más incidencia de violencia. De acuerdo con esta dependencia, de 2.454 municipios, 353 son extremadamente inseguros, con muy poca presencia de las fuerzas de seguridad[21].

Pero lo que transformó el tráfico de drogas en un crimen de alto impacto, con creciente repercusión social, fue la incorporación del país a las rutas de tráfico de cocaína proveniente de los Andes

El narcotráfico es un fenómeno con una larga historia en México en sus variables de producción, tráfico y consumo de marihuana y amapola[22]. Pero lo que transformó el tráfico de drogas en un crimen de alto impacto, con creciente repercusión social, fue la incorporación del país a las rutas de tráfico de cocaína proveniente de los Andes. Aunque el inicio de este proceso data de la década de 1970, fue a partir de los años 90, con el desmantelamiento de los grandes carteles colombianos de Medellín y Cali, cuando comenzaron a consolidarse las organizaciones narcos mexicanas como factores de poder real en el país[23].

Estas verdaderas empresas transnacionales lograron construir emporios del comercio de cocaína que se produce en Colombia, se transporta a través de corredores aéreos, marinos y terrestres, y se consume en EEUU. A fines del gobierno de Fox, el secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora,

21. Benito Jiménez: «Detalla el IFE 300 municipios inseguros» y Luis Brito: «Alarman a la SSP 353 alcaldías» en *Reforma*, México, 8/2/2009, p. 6.
22. Luis Astorga: «México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo» en René Jiménez Ornelas (coord.): *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*, UNAM, México, 2006, p. 115.
23. Sergio García Ramírez: *Delincuencia organizada*, Porrúa / Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002.

sostuvo que no hay zona del país libre del crimen organizado. Según Medina Mora, el negocio llega a los 8.500 millones de dólares –aproximadamente 1% del PIB mexicano– y tiene a la corrupción policial como uno de sus principales elementos. Medina Mora afirmó que en Michoacán, Nuevo Laredo y Baja California los cuerpos policíacos locales estaban, hacia 2006, totalmente penetrados por el narcotráfico[24]. Para el funcionario, la dimensión que ha adquirido el fenómeno lo convierte en un grave problema de seguridad nacional debido a la forma en que erosiona el Estado[25].

Así, si las estructuras municipales y estatales están colapsadas, entonces solo queda el gobierno federal. El listado de dependencias responsables del combate al narcotráfico abarca prácticamente todo el gabinete de seguridad. Constitucionalmente, esta labor corresponde a la PGR. Sin embargo, debido al crecimiento del delito, hoy participan también en forma directa siete dependencias federales: la Sedena; la Secretaría de Marina, para interceptar los cargamentos trasladados por el Pacífico; la SSP, tanto sus unidades de inteligencia como la PFP y el Sistema Federal Penitenciario; la Secretaría de Salud, para el combate contra las adicciones y el consumo; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, principalmente para el combate contra el lavado de dinero, a través del Servicio de Administración Tributaria; y la Secretaría de Gobernación, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). En la actualidad, la Secretaría de Relaciones Exteriores también es clave, pues es la encargada de la administración de los recursos de la Iniciativa Mérida[26].

Por otro lado, casi 80% de las estructuras de la PGR se dedican al combate contra el narcotráfico. Entre las más importantes se encuentran la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (la principal institución que realiza inteligencia en la PGR) y la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas[27]. En el caso de las Fuerzas Armadas,

24. «Todo en México es territorio narco. Diagnóstico del secretario de Seguridad Pública» en *Emequis* Nº 36, 9/10/2006.
25. Ibíd., p. 30.
26. El gobierno federal tiene 18 Secretarías de Estado, de las cuales siete dedican importantes esfuerzos al combate al narcotráfico, lo que efectivamente permite considerarlo un problema de seguridad nacional.
27. Sergio Aguayo: *Almanaque mexicano 2007,* Aguilar, México, 2007, p. 134.

de sus casi 250.000 hombres, unos 40.000 realizan labores contra el narcotráfico de forma permanente[28].

El enorme esfuerzo que las estructuras del Estado dedican al combate contra el narcotráfico se explica, como ya se señaló, por la expansión de esta actividad en los últimos años. Su crecimiento y sus efectos cada vez más violentos tienen varias causas, como el incremento del consumo en EEUU y el ingreso de México en la ruta de la droga proveniente de Colombia. También resulta clave la guerra sin precedentes entre los carteles por el control de las plazas: las ciudades en las que se almacena la droga y las carreteras que conectan el norte del país con los puntos de ingreso, las costas y las fronteras con Guatemala y Belice. El control de estas plazas ha desatado la guerra actual. En 2005, los asesinatos entre bandas rivales de narcotraficantes y miembros de corporaciones policiales fueron 1.543. En 2006, la cifra ascendió a casi 1.600[29], y en 2007, a 2.275[30]. En 2008, el número llegó a 6.300[31]. Los puntos más importantes para la entrada de la cocaína proveniente de Colombia son las costas del Pacífico sur, en Oaxaca y Guerrero, y la península de Yucatán y Veracruz, para la droga proveniente de Venezuela y Brasil. En el tránsito por tierra, la mayor parte entra por la región del Petén, en Guatemala.

La PGR registraba para 2005 siete grandes carteles: Tijuana, del Golfo, Juárez, Sinaloa, Pacífico, Oaxaca y del Milenio[32]. Hacia 2008 se consolidó un nuevo cartel, desprendimiento del cartel del Golfo, llamado «La Familia», extremadamente sanguinario, que incluso ha realizado atentados contra la población[33]. El poder de los carteles se distribuye de la siguiente manera: el cartel de Tijuana (encabezado por la familia Arellano Félix) controla la distribución hacia el gran mercado de cocaína de California. El cartel del Golfo controla la ruta que se origina en Petén (Guatemala), Tabasco, Veracruz, Nuevo León y Tamaulipas y la exportación hacia el suroriente de Texas. La llamada «federación de carteles» se ubica en Sonora, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa, Durango,

28. Información propia, obtenida de entrevistas con militares. Esta representaría casi 30% de su capacidad operativa total (del personal destacado en regiones y zonas militares, aéreas y navales).
29. Stratfor Global Intelligence: «Drug Cartels: The Growing Violence in México», Stratfor, Austin, 2006.
30. *Anuario 2007,* Diario *Reforma*, México, 7/1/2008, p. 12.
31. *Reforma*, México, 10/1/2009, p. 1.
32. S. Aguayo: *Almanaque mexicano 2007,* cit., p. 135.
33. Este cartel lanzó granadas en la plaza cívica de la ciudad de Morelia, Michoacán, el 15 de septiembre de 2008, en la celebración de la fiesta de la independencia.

Nayarit y Quintana Roo (son dos grandes carteles de Sinaloa, también conocidos como los carteles del Pacífico, repartidos en los dominios del legendario Chapo Guzmán y la familia Beltrán Leyva). Los territorios en disputa se ubican en Jalisco, Michoacán, Guerrero y Veracruz, donde se registran los más altos niveles de violencia, precisamente por ser áreas peleadas por los diferentes carteles. Las distintas fuentes de información coinciden en que el cartel del Golfo fue el más poderoso durante el gobierno de Fox. La Familia fue un desprendimiento de este cartel, para penetrar hacia el Pacífico, lo que explica los altos niveles de violencia registrados en el estado de Tamaulipas, principalmente en las ciudades fronterizas de Reynosa y Matamoros. Uno de los cuestionamientos a la estrategia de guerra del presidente Calderón es que, a pesar de la gran cantidad de detenidos, los carteles del narcotráfico parecen aumentar sus actividades y capacidad de fuego, en vez de ser reducidos. En el actual gobierno, entre el 1º de diciembre de 2006 y el 24 de febrero de 2009, fueron detenidas 60.903 personas por cargos de narcotráfico. Entre ellas, 6.651 pertenecen al cartel de los Arellano Félix en Baja California; 9.959 al cartel de los Carrillo Fuentes (Tamaulipas y Chihuahua); 14.627 al cartel del Pacífico de Sinaloa, Jalisco y Durango; y 10.566 al cartel del Golfo[34].

El narcotráfico ha causado una especie de estado de terror en el que tanto la acción de los carteles como las estrategias del gobierno han generado espirales de violencia. El gobierno federal necesita recuperar el control de ciudades ocupadas por el narcotráfico, como por ejemplo Nuevo Laredo en 2005, Tijuana en 2007, Reynosa en 2006, y controlar la creciente presencia del narcotráfico en la ciudad de Monterrey, significativa por ser uno de los polos de desarrollo industrial más importantes del país. La Ciudad de México no presenta, hasta el momento, expresiones generalizadas de violencia de este tipo, aunque se estima que, por la guerra desatada en ciudades cercanas, podría ser utilizada como refugio.

Otro factor que ayuda a explicar la coyuntura de violencia que se vive en México es la incorporación de prácticas de sicariato propias de Colombia o Guatemala ■

Otro factor sobresaliente, que ayuda a explicar la coyuntura de violencia que se vive en México, es la incorporación de prácticas de sicariato propias de Colombia o Guatemala. Ex-militares guatemaltecos, que fueron miembros de

34. Fuentes oficiales de la PGR, en *Milenio*, 28/2/2009, p. 24. No se aclara a qué agrupación pertenecen los restantes 19.100 detenidos.

las unidades especiales del ejército de ese país, ex-kaibiles[35], podrían estar entrenando a los sicarios de los diferentes carteles. De igual manera, ex-integrantes del ejército mexicano, conocidos como «zetas», trabajan para entrenar y realizar las acciones militares más importantes de los carteles.

Como ya se señaló, una de las estrategias del gobierno federal consiste en realizar operativos en los que principalmente se despliegan fuerzas militares. Durante el gobierno de Fox, el más importante esfuerzo fue el operativo «México Seguro», iniciado el 11 de junio de 2005 en Nuevo Laredo, para remover a 700 policías locales comprometidos con el narcotráfico. Como evidencia del vínculo entre los policías municipales, los zetas y los carteles, se encontró a 44 personas secuestradas que eran retenidas ilegalmente por policías municipales[36]. Sin embargo, el operativo México Seguro fue cuestionado debido a que el ejército tiene una limitada capacidad de despliegue y solo puede destinar fuerzas de manera temporal; como debe retirarlas después de un tiempo, los carteles recuperan luego el control del lugar[37]. En cualquier caso, este operativo fue un preámbulo al incremento de la presencia militar durante el gobierno de Felipe Calderón.

Conclusiones

En América Latina, el debate sobre la seguridad ha pasado de las tradicionales amenazas estatales a las nuevas amenazas. Esto no quiere decir que los gobiernos hayan excluido de sus agendas el conflicto interestatal, sino que se considera que estas nuevas amenazas son hoy las principales fuentes de desestabilización y debilitamiento de las jóvenes democracias de la región. Así, la agenda de seguridad mexicana incluye nuevos temas y también percepciones distintas acerca de cómo enfrentar las nuevas amenazas. Dos temas nuevos son el terrorismo y la migración, introducidos por presión de EEUU, principalmente después del 11 de septiembre.

En el caso de la migración, EEUU reconoce su propia vulnerabilidad y la porosidad de las fronteras y por ello apuesta a reforzar el control de los migrantes,

35. Los kaibiles son unidades de elite del ejército de Guatemala entrenadas en operaciones especializadas y contrainteligencia. Debido a la desmovilización del ejército guatemalteco, algunos de ellos, tras quedarse sin trabajo, pasaron a transmitir sus «conocimientos» a los carteles mexicanos de la droga. También en Guatemala se habla de que el cartel del Golfo está teniendo cada vez más presencia en ese país.
36. Laurie Freeman: «State of Siege: Drug-Related Violence and Corruption in Mexico. Unintended Consequences of the War on Drugs», The Washington Office on Latin America (WOLA), Washington, DC, 2006.
37. Javier Cabrera: «Cuestionan la efectividad del México Seguro» en *El Universal*, 28/5/2006.

lo que en México se interpreta como un agravio a su soberanía. Desde siempre, la migración ha estado vinculada a la seguridad nacional en todos los países, tanto para favorecer el ingreso (como ocurrió en EEUU durante el siglo XIX y la primera mitad del XX) como para contenerla (tendencia presente desde los 80). La cuestión de la frontera es parte esencial del fenómeno de la migración[38].

La agenda de seguridad mexicana incluye nuevos temas y también percepciones distintas acerca de cómo enfrentar las nuevas amenazas. Dos temas nuevos son el terrorismo y la migración, introducidos por presión de EEUU, principalmente después del 11 de septiembre

En el contexto de la seguridad regional, entonces, hay que distinguir dos lugares: el de los países exportadores y de tránsito (de drogas y personas) y el de los países consumidores y receptores. Desde la década de 1980, EEUU reconoce la vulnerabilidad de sus fronteras terrestres, principalmente la frontera Sur. Pero para México su frontera Sur también es un asunto de seguridad nacional, por las guerras civiles que tuvieron lugar en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. En la década de 1990, una vez pacificados esos países, la problemática de seguridad se enfoca en el aumento del tráfico de personas, armas y drogas. Las maras aprovechan esta debilidad y convierten la delincuencia asociada a sus estructuras en una amenaza transnacional. El problema es que se construyen vínculos de seguridad que afectan a las personas más vulnerables, que solo buscan sobrevivir, y se criminaliza la condición de migrante (en EEUU e incluso en México). En ocasiones, los migrantes se vinculan con los narcotraficantes, por ejemplo para transportar la droga a modo de pago para facilitarles el cruce. Esto se da tanto en la frontera México-Guatemala como en la de México-EEUU.

El tráfico ilegal de migrantes y drogas ha crecido. El jefe del Comando Sur de EEUU sostuvo que el corredor Andes-Centroamérica-México constituye la principal fuente de alimentación de este problema y que solo las instancias cooperativas –como el centro de inteligencia instalado en Kew West, con representantes de casi todos los países de la región– podrá ayudar a enfrentarlo[39].

38. Olivia Ruiz: «Migration and Borders. Present and Future Challenges» en *Latin American Perspectives* vol. 33 Nº 2, 2006, pp. 46-55.
39. Adm. Jim Stravridis: «We're All in this Together» en *Americas Quarterly* vol. 1 Nº 2, 2007, pp. 42-43.

La corrupción gubernamental de los responsables de la seguridad de México es uno de los factores que impiden el éxito de las estrategias del gobierno. A pesar de los intentos de reforma y control, no se ha logrado evitar este flagelo en instituciones como el Instituto Nacional de Migración, Aduanas, la PFP, los aparatos de seguridad pública del estado de Chiapas y la PGR. La corrupción es histórica. En la frontera participan, como socios estratégicos, los funcionarios guatemaltecos. El fenómeno se presenta en los ocho cruces fronterizos legales entre los dos países. De igual manera, la corrupción campea en la frontera de México con Belice, que tiene solo dos puntos de cruce legales y más de 15 ilegales. Debido a la corrupción, muchos de los compromisos firmados entre los gobiernos carecen de efectividad.

Las nuevas amenazas a la seguridad de México representan un grave riesgo para la gobernabilidad y la democracia. Por la debilidad de las estructuras institucionales, es cada vez más frecuente emplear a las Fuerzas Armadas para enfrentar estos retos. Esto es evidente en el combate contra la delincuencia, el narcotráfico, los desastres naturales y hasta los problemas ambientales. Ello obstaculiza la evolución «normal» de las estructuras civiles del Estado y prolonga el poder político de los militares. Las Fuerzas Armadas mexicanas contrastan con las de la gran mayoría de los países del hemisferio debido a la ausencia de una reforma democrática[40]. Por ello, la reforma del Estado debería incluir un esfuerzo para profesionalizar y dotar de recursos a los cuerpos policiales, las estructuras de inteligencia, los sistemas de justicia y de prevención civil, de modo que las fuerzas militares sean solo un recurso de última instancia.

En el caso de la cooperación con EEUU, la Iniciativa Mérida podría implicar un cambio muy importante en la guerra contra el crimen organizado, en particular contra el narcotráfico, en la medida en que la participación estadounidense en el equipamiento de las Fuerzas Armadas mexicanas puede ayudar a superar los recelos históricos. La influencia externa podría catalizar un proceso de modernización militar. Sin embargo, el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en equipo y entrenamiento –y quizá también prerrogativas– podría debilitar el proceso de reforma y afectar las relaciones cívico-militares en México.

40. Marcos Pablo Moloeznik: «Seguridad nacional y seguridad pública: la reforma militar como asignatura pendiente en México», ponencia presentada en el seminario «México: La seguridad nacional en la encrucijada», El Colegio de México, México, 25-26 de septiembre de 2007.

Todavía es prematuro para saber si el gobierno de Barack Obama modificará la relación con México en materia de seguridad y defensa. El flamante presidente estadounidense ha mostrado interés en México, pero no ha emitido, hasta el momento, señales de cambios significativos. La Iniciativa Mérida sigue su curso tal cual se había planificado a fines del mandato de George W. Bush, con el aporte de 400 millones de dólares en 2008 y 300 millones en 2009. Estos fondos se destinan a equipo militar, *software* y entrenamiento. El plan no incluye el ingreso de tropas a México. Lo que sí se observa en la relación con EEUU es una menor presión para la cooperación en la guerra al terrorismo y un énfasis mayor en la cuestión del tráfico de armas (su control en el sur de EEUU), migración (fuente habitual de conflictos bilaterales) y control de la frontera y el narcotráfico. Debido a la actual crisis económica, se habla también de una crisis del TLCAN y de posibles repercusiones negativas en la relación bilateral[41]. Pero aún es pronto para afirmar si habrá cambios significativos.

41. Ver el excelente documento del Woodrow Wilson Center, Instituto de México: «The United States and México: Towards a Strategic Partnership. A Report of Four Working Groups on US-Mexico Relations», Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2009.