

Seguridad nacional y gobernabilidad en México: criminalidad y fronteras

Raúl Benítez Manaut¹

El presente artículo analiza una de las vertientes de la seguridad nacional de México: la potencial ingobernabilidad del país, generada por la debilidad de algunas estructuras del Estado responsables de la seguridad y la defensa. México vive, con distinta intensidad según el estado de la república y el grupo social al que pertenezca la población, graves problemas socioeconómicos que repercuten en la seguridad y la gobernabilidad: hay emigración masiva de población hacia Estados Unidos —la trata de personas es una actividad de crimen organizado que, a su vez, repercute en las violaciones de los derechos humanos de los migrantes—; crece la inseguridad pública y la transnacionalización del crimen —por ejemplo, el fenómeno de las maras—; aumenta la penetración del crimen organizado —con la modalidad del narcotráfico a la cabeza— en las estructuras empresariales, políticas y hasta sociales en algunas regiones; es imposible detener el flujo transnacional de armas pequeñas entre Norteamérica y Centroamérica que pasa por México; y hay elementos de la nueva agenda internacional de seguridad, como las medidas antiterrorismo, que los gobiernos implementan en cooperación con Estados Unidos.

Así, en México, la transición hacia la democracia no ha logrado resolver los principales problemas de gobernabilidad, y muchos de ellos se han transformado en asuntos de seguridad nacional, subregional e internacional. En este aspecto, sin lugar a dudas, la relación México-Estados Unidos-Centroamérica tiene un componente muy importante centrado en la búsqueda de la seguridad común.

1. La multidimensionalidad de la (in)gobernabilidad y la (in)seguridad

De acuerdo con la Declaración sobre Seguridad en las Américas, hay razones estructurales que repercuten en forma directa en la ingobernabilidad y la inseguridad de los países. La pobreza es una condición explicativa necesaria pero no suficiente, pues hay causas

¹ Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

institucionales y culturales que influyen en forma decisiva.² La pobreza es fuente de conflicto, pero aun en condiciones de pobreza de amplios sectores de la población, el Estado debe evitar la confrontación. Explicaciones totalizantes llevan a eximir al Estado y a los principales actores políticos de los países respecto a su responsabilidad en el aumento de los niveles de inseguridad e ingobernabilidad. En otras palabras, incluso en condiciones de pobreza de amplios sectores de la población de los países, y aun con limitaciones presupuestales evidentes, el Estado puede y debe diseñar e implementar políticas públicas que aborden los problemas de seguridad y gobernabilidad.

En México, la transición hacia la democracia ha generado un desnivel en la profundidad de los cambios en las estructuras del Estado. En el caso de las políticas relativas a la seguridad, la defensa y la justicia, hay notables inconsistencias, contradicciones e inclusive elementos que impiden la reforma de muchas estructuras. Por ejemplo, no se puede guardar en la gaveta de pendientes la reforma de los sistemas de justicia; la reforma de las estructuras de defensa —en México, ninguna fuerza política la ha incluido en su agenda—; la profesionalización de los servicios de inteligencia; la herencia de las estructuras del pasado caciquil y semifeudal de muchas estructuras de poder, principalmente en las zonas rurales; y la reforma de las estructuras policíacas de seguridad pública.

Desde inicios del siglo XXI, los paradigmas positivistas que estuvieron vigentes en la década de 1990 se derrumbaron. La premisa de que con la democratización del Estado y el sistema político automáticamente se construiría un Estado robusto, que proporcionaría gobernabilidad y seguridad a los países y a sus habitantes, mostró sus limitaciones. Este paradigma se aplica a todos los países de América Latina. Igual sucede con el postulado central de la hipótesis de la seguridad multidimensional —referida a la pobreza—; la democracia y la gobernabilidad también son necesarias, pero solo son la primera condición o el cimiento del edificio. Para lograr gobernabilidad y seguridad sustentable y de largo plazo, se necesita proceder a reformar numerosas estructuras económicas, sociales y políticas. En otras palabras, la reforma del Estado y de los pactos sociales está aun pendiente, y ese factor *congelado* es el causante de los principales problemas de

² OEA Declaración sobre Seguridad en las Américas, México, 27-28 de octubre del 2003.

ingobernabilidad e inseguridad. En otras palabras, hay democracia, pero su calidad es precaria, y ello la hace débil y genera constantes problemas de gobernabilidad. En México, las élites³ se resisten, en muchos casos, a avanzar con las reformas estructurales. Ninguno de los compromisos de las transiciones a la democracia incluyó la revisión del modelo económico, por lo que se evade la implementación de políticas de redistribución del ingreso desde el Estado. Es más, se produce una notoria contradicción entre el modelo económico prevaleciente —mercado libre, que por evolución natural genera concentración del ingreso— y los postulados de una democracia que debería implementar políticas sociales redistributivas —lo que se denomina justicia social—. ⁴

Otro elemento que no ha colaborado a que los países latinoamericanos gocen de mayor gobernabilidad y seguridad es la modalidad de reinmersión en los procesos de regionalización y globalización. México tuvo un modelo económico y político semicerrado, que intentó ser impermeable a las influencias del exterior. La nueva apertura al exterior, vivida en México a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado en 1993 e implementado en 1994, no ha resuelto los problemas sociales. El libre comercio, per se, no logra detener a los millones de trabajadores que van hacia el norte en busca de empleo. Ello se debe también a que hay una crisis sin precedentes de las economías agrarias, y una expulsión de mano de obra, principalmente rural, nunca antes vista en México. Otro agravante en el caso de México es que no existe conceptualmente, ni en el Estado ni en la sociedad civil, una definición de consenso sobre seguridad nacional, seguridad democrática o gobernabilidad. A ello se suma el hecho de que la reforma en el sector Defensa es una de las más tardías de América Latina.

Así, la agenda compartida de seguridad con Estados Unidos se basa en aceptar el *potencial* peligro del terrorismo islámico; de igual manera, se coincide en que el narcotráfico es un problema común, de solución transnacional. Sin embargo, al llegar a otros

³ Se entiende este concepto como los grupos de poder económico, político, militar, religioso, y hasta los líderes sindicales y sociales. Además, ahora habría que incorporar en las élites a lo que se ha denominado los «poderes ocultos», que básicamente son los grandes jefes del crimen organizado en los diferentes países.

⁴ Por ejemplo, en casi todos los países latinoamericanos las élites se oponen a implementar reformas fiscales profundas. En México, el poder de los sindicatos reproduce las causales más nocivas del sistema político mexicano autoritario vigente en el siglo XX, e impide la verdadera democratización y supresión de los privilegios.

temas de la agenda de seguridad del vecino, el contraste es obvio. México es un país expulsor, pero al mismo tiempo deporta e impide el ingreso de migrantes centroamericanos en su ruta hacia Estados Unidos. Otros temas de la agenda de seguridad son la creciente amenaza de las pandillas transnacionales, las maras;⁵ la inseguridad pública; los desastres naturales, ámbito en el que se ha establecido una gran cooperación intergubernamental para enfrentarlos con éxito; el narcotráfico; el crimen organizado, que usa corredores transnacionales mesoamericanos; y el empleo intensivo de las fuerzas armadas para enfrentar la mayoría de estos desafíos. En Centroamérica se estimaba que, hacia el 2005, existían más de 70 mil pandilleros organizados como maras. En México, las autoridades policiales estiman que las pandillas agrupadas como maras suman 4 mil, y que este fenómeno de «imitación» se inició en el año 2000. Las maras se encuentran principalmente en Chiapas, debido a la condición de estado de transmigrantes de Centroamérica a México:

En el caso particular de Chiapas, por ejemplo, las autoridades han identificado la presencia Marera en 24 de alrededor de 130 municipios del Estado. Hay 53 clicas o pandillas en Chiapas de las cuales 37 pertenecen al Barrio 18 y 16 a la Mara Salvatrucha-13. Estas clicas varían en tamaño de 8 a 80 individuos con grupos de edades distintas, se estima que 49% de los pandilleros son menores de 18 años; 40% están entre los 18 y los 25 años; 7% se encuentra entre los 26 y los 30 años y sólo el 4% es mayor de 30 (Hristoulas 2007a).

Así, este fenómeno, que en su origen es de seguridad pública, puede afectar la seguridad nacional de México. Ello debido a que las políticas de mano dura aplicadas en Guatemala, Honduras y El Salvador expulsan a los delincuentes hacia lugares más seguros, como México. Estas políticas —como la Mano Dura y la Supermano Dura de El Salvador, Escoba en Guatemala y Libertad Azul en Honduras— no han logrado el éxito esperado, y por el contrario, han aumentado los niveles de criminalidad asociada a esta actividad delincencial.⁶ Este fenómeno se agrega a los crecientes

⁵ La OEA organizó, en conjunto con el gobierno del estado de Chiapas, la Reunión sobre Pandillas Delictivas Juveniles Transnacionales: Características, Importancia y Políticas Públicas, en Tapachula, los días 16 y 17 de junio del 2005. Esta reunión pretendió establecer acuerdos entre gobiernos para enfrentar el tema de las pandillas en Centroamérica y el sur de México. Hubo participación oficial de los gobiernos de Centroamérica y de la Interpol, así como del FBI. Véase también Savenije, Beltrán y Cruz (2007).

⁶ Esta hipótesis se desarrolla en Fernández de Castro y Santamaría (2007: 64-65).

problemas de inseguridad pública endógenos que están impactando en la gobernabilidad del país. Así, problemas como el narcotráfico y la nueva delincuencia transnacional se trasladan desde las fronteras sur y norte de México hacia las ciudades del interior. Desde Centroamérica y América del Sur ingresan a México drogas, armas pequeñas y delincuentes (León Escribano, de: 2007). Al mismo tiempo, la población transmigrante sufre la extorsión de los traficantes y las autoridades gubernamentales corruptas. México, a su vez, exporta grandes cantidades de esos narcóticos hacia Estados Unidos, y expulsa también a población portadora de los problemas sociales asociados a ella. De Estados Unidos proviene la demanda de drogas y el financiamiento para que ese comercio ilegal sea posible, y también el factor que alimenta a toda la criminalidad común y organizada de México: las armas, debido a las facilidades para la venta libre en ese país (Goodman y Freeman 2007). En otras palabras, entre Centroamérica, México y Estados Unidos, cada cual amenaza al otro. La característica de estas amenazas a la seguridad de cada país y región es que son amenazas no gubernamentales, no convencionales, y que todos los fenómenos asociados generan el debilitamiento del Estado y la potencial ingobernabilidad.

En México, por lo anterior, la gobernabilidad democrática es débil, y el crimen organizado tiene una elevada capacidad de penetración en las estructuras gubernamentales a través de la corrupción. Este fenómeno se produce a nivel del poder político — federal, estatal y local—, las fuerzas armadas y los cuerpos policíacos, e incluso al interior de los servicios de inteligencia. La pregunta clave en este período de transición es: ¿cómo construir instituciones para hacer vigente el Estado de Derecho, fortalecer y profesionalizar las instituciones de seguridad y lograr una *gobernabilidad sustentable*?

2. El balance de la inseguridad de México y la relación con Estados Unidos

Hasta el cambio de gobierno en el año 2000, el Estado mexicano no se había visto en el dilema de efectuar una reforma profunda del sistema de seguridad, justicia y defensa. Los cambios de la estructura económica del país desde mediados de la década de 1980, y principalmente con la entrada en vigor del TLCAN, afectaron notablemente las relaciones sociales, pero no se vislumbró la necesidad de reformar las estructuras de seguridad,

justicia y defensa. A nivel político, la evolución de la forma de elección de las autoridades avanzó en la reforma muy profunda de las instituciones; en este proceso, que aún no ha culminado, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE), el que después de las elecciones del 2006 está siendo profundamente cuestionado.

Ninguno de los tres principales partidos políticos del país —el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)— tuvieron interés en impulsar estas reformas, y no fueron demandas importantes para la población. Por ello, el resultado es un híbrido: un Estado reformado en algunas estructuras vitales, y paralizado en otras, conviviendo de forma simultánea.⁷

Este fenómeno se heredó de los regímenes del PRI a Vicente Fox, y él no logró plasmar las ideas reformistas que impregnaron el arranque de su gobierno (Rodríguez Sumano 2007). El único sector del sistema de seguridad que demanda por parte de la población una urgente reforma es el de la seguridad pública. Ni el sistema de justicia ni el de defensa son cuestionados en profundidad. De igual forma, en la relación seguridad nacional cara a cara con la seguridad internacional, no hay interés de la población ni de las fuerzas políticas para hablar de la reforma. Solo en élites académicas y segmentos especializados se habla de reformar la política exterior y sus bases vigentes durante el siglo XX, y lo mismo sucede con el sistema de impartición de justicia.

Uno de los principales elementos que está definiendo, a inicios del siglo XXI, las políticas de seguridad de México es lo sucedido como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001. En la década de 1990, la relación México-Estados Unidos pasó sin grandes tensiones del esquema de la Guerra Fría al de la Posguerra Fría, siendo el Tratado de Libre Comercio el motor de ese ajuste de las agendas binacionales (Aguayo Quezada y Bailey 1977). A partir del 11 de septiembre del 2001, la tensión en las relaciones internacionales afectó a México

⁷ Como un intento por reformar el proceso de toma de decisiones, Fox dividió a su gobierno en tres gabinetes: Desarrollo Social y Humano, cuya coordinación quedó a cargo de José Sarukhán; Crecimiento con Calidad, bajo la responsabilidad de Eduardo Sojo; y Orden y Respeto, encabezado por Adolfo Aguilar Zinser, también responsable de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional. El proceso fracasó en un año. Aguilar Zinser y Sarukhán enfrentaron la resistencia de los ministros que estaban bajo su coordinación. Ambas coordinaciones se desmantelaron en el primer semestre del 2002. En la práctica, Sojo quedó como asesor de Fox en materia de políticas públicas durante todo su período de gobierno. Véase Poder Ejecutivo Federal (2001).

en forma directa, principalmente por su vecindad con Estados Unidos. Debido a la confusión reinante en los momentos posteriores a los atentados, se especulaba que los terroristas islámicos 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.

La estrategia de Estados Unidos se diseñó en dos frentes: a) la protección de la patria (*Homeland Security*) y b) la puesta en práctica de la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo (*Preemptive Action*) (Ikenberry 2006). Para el primer esquema de defensa de Estados Unidos, la colaboración de México y Canadá es vital, por lo que muy rápidamente se firmaron los acuerdos gubernamentales de fronteras inteligentes —con Canadá en diciembre del 2001 y con México en marzo del 2002 (véase el cuadro 1)—. En México no hubo grandes cuestionamientos al respaldo al nuevo esquema de seguridad del vecino. Por el contrario, la gran crítica y cuestionamiento fue en la política internacional que este país implementó. México no respaldó el esfuerzo diplomático por involucrar a la ONU en la guerra contra el terrorismo, lo que generó una situación de gran fricción entre ambos gobiernos.⁸

En otras palabras, en materia de seguridad, 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 del 2001 se implementó una amplia colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y los sistemas de inteligencia con sus contrapartes en el gobierno norteamericano (Benítez Manaut y Rodríguez Ulloa 2006). Por otro lado, se produjo una notable diferencia —y hasta una tensión abierta— en el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por su oposición a la estrategia contra el terrorismo y al esfuerzo por derrocar a Sadam Hussein en Iraq. En México tampoco se vio con agrado, en lo que corresponde a la cooperación en defensa, la creación del Comando Norte de Estados Unidos en el 2002.

⁸ El presidente Fox nombró a Adolfo Aguilar Zinser embajador de México ante la ONU en enero del 2002, a la par que México había sido electo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, por lo que las objeciones mexicanas por involucrar a la ONU en la estrategia de Estados Unidos fueron un elemento muy importante de fricción entre ambos gobiernos, sobre todo durante el período 2002-2003. Véase Bondi (2004).

Esta aparente contradicción en las políticas de seguridad de México ante Estados Unidos es producto de un debate existente en el seno de las élites políticas mexicanas, las cuales están divididas en dos sectores: los nacionalistas y los globalistas. Los primeros están a favor de una mayor independencia de Estados Unidos; los segundos son más proclives a impulsar todas las iniciativas de cooperación internacional y están a favor del estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos. Por ejemplo, los nacionalistas se oponen a la salida de tropas al exterior, mientras que los globalistas están a favor del empleo de las fuerzas armadas en operaciones de paz y en acciones cooperativas de seguridad hemisférica. En este caso, las fuerzas armadas son más proclives a mantener una distancia en relación con Estados Unidos y la ONU.⁹ Así, el principal acuerdo de cooperación México-Estados Unidos se centra en el desarrollo de compromisos de intercambio de inteligencia, entrenamiento de policías —y en menor medida militares— y refuerzo del sistema de justicia en México.

Cuadro 1

Acuerdo de 22 compromisos sobre fronteras inteligentes entre Estados Unidos y México Marzo del 2002
<p><i>Seguridad de la infraestructura</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación de largo plazo 2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos 3. Protección de la infraestructura 4. Armonización de los puntos de entrada a puertos 5. Exhibición de proyectos 6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo 7. Financiamiento de proyectos fronterizos
<p><i>Seguridad en el flujo de personas</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Viajeros con documentación previamente revisada 9. Información avanzada sobre pasajeros 10. Viajes de negocios por el TLCAN 11. Fronteras seguras y disuasión de «polleros» 12. Consulta respecto a la política de expedición de visas 13. Entrenamiento conjunto 14. Bases de datos conjuntas 15. Revisión de personas provenientes de terceros países
<p><i>Seguridad en el flujo de bienes</i></p>

⁹ Entre las élites políticas, los dirigentes del PRD y del PRI son considerados más nacionalistas, y los del PAN, más globalistas, aunque en el seno de los partidos políticos estas posiciones no son homogéneas. Sobre la seguridad en la relación México-Estados Unidos, véase Maciel (2003).

16. Cooperación entre los sectores privado y público
17. Intercambio electrónico de información
18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes
19. Cooperación tecnológica
20. Seguridad en redes ferroviarias
21. Combate contra el fraude
22. Intercepción del contrabando

Elaboración: David A. Shirk. «NAFTA+Plus?: US-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks». Ponencia para la conferencia Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies, 15-17 de mayo del 2003.

3. El tema de las armas y la inseguridad en México, Centroamérica y Estados Unidos

Durante la Guerra Fría, la obsesión de los Estados en lo referente a la seguridad estaba centrada en el control de las armas estratégicas. Para el caso de México, la clave era evitar caer en una carrera armamentista nuclear, objetivo que se logró con éxito. Durante la Posguerra Fría, el paradigma de la inseguridad es el inverso: la amenaza son las armas pequeñas.

En México hay una amplia disponibilidad de armas debido a la legislación de Estados Unidos, que permite la venta libre de estos productos en las armerías de ese país. Estas armas son el alimento principal del crimen común y organizado en México. Además, el control de estas, realizado por la Secretaría de Defensa Nacional, es muy deficiente debido a la existencia de un gran mercado negro proveniente de Estados Unidos y, en menor medida, de Guatemala y Centroamérica. 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.¹⁰

En México, se afirma que

La Secretaría de la Defensa ha informado que desde 1972 a la fecha, se ha registrado un total de 2,824,231 de armas, de las cuales el 85% corresponde a uso civil y 15% son usadas por personal de seguridad. Sin embargo, según estimaciones de la prestigiosa publicación *Small Arms Survey*, en México

¹⁰ Estos datos corresponden al año 2005. Véase Zamora, Chavarría y Espinoza (2005: 32).

existían entre 3.5 y 16.5 millones de armas en 2004. (Sánchez 2007: 226)

El comercio ilegal de armas se produce por la facilidad para cruzar ambas fronteras —la de México-Estados Unidos y la de México-Guatemala—, por la ausencia de control del comercio de armas en el sur de Estados Unidos, y por el gran negocio que realizan los comerciantes guatemaltecos. Por el peso político que tienen agrupaciones como la National Rifle Association, el gobierno de Estados Unidos boicoteó una iniciativa impulsada por un grupo de países de América Latina para regular y controlar el tráfico transfronterizo de armas ligeras (Andreas y Nadelmann 2006: 7). Este fenómeno no es exclusivo de la relación entre México, Estados Unidos y Centroamérica, sino que tiene graves expresiones también en América del Sur, por ejemplo, en Colombia, Venezuela y Brasil. De esta manera, lo «ilícito» se vuelve parte de la convivencia entre ciudadanos y aparece como un elemento importante para las economías (Naim 2006). Como veremos a continuación, el tráfico de armas se vincula a dos de los principales fenómenos de seguridad nacional: el narcotráfico y la inseguridad pública.

Además de los acuerdos de fronteras inteligentes, para reforzar el esquema trinacional de seguridad los presidentes de México, Canadá y Estados Unidos firmaron el Acuerdo para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN) en el año 2005. El ASPAN opera mediante grupos de trabajo temáticos y sectoriales —interministeriales—, y es actualmente el marco de referencia para la cooperación en seguridad. El ASPAN, a nivel conceptual, originalmente estaba diseñado para dinamizar la cooperación en seguridad. La incorporación del concepto de «alianza para la prosperidad» se dio por petición mexicana, debido a que si solo se hubiera tenido como objeto la seguridad, podrían haber aparecido oposiciones a esquemas de cooperación con Estados Unidos. Las tensiones generadas por las asimetrías en los niveles de desarrollo se observan con mayor gravedad en las fronteras, teniendo este factor un alto impacto en la inseguridad.¹¹

La debilidad de la cooperación basada en el acuerdo de fronteras inteligentes del 2002 y el ASPAN del 2005 reside en que,

¹¹ El dilema seguridad-desarrollo o inseguridad-subdesarrollo es analizado en detalle, para el caso de la frontera norte de México, en José María Ramos García (2004). Véase en especial el capítulo «La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos y la inseguridad global: impactos binacionales», pp. 151-214.

comparativamente con el TLCAN, no se trata de compromisos avalados por los congresos de los países. Por ello, no son «acuerdos de Estado» y se circunscriben a la cooperación de los gobiernos de turno. Esto, de por sí, hace frágil la cooperación.

4. In-seguridad pública y su efecto en la seguridad nacional

La inseguridad ciudadana se ha convertido en un problema de seguridad nacional en México. La población reclama al gobierno mayor seguridad en todos los niveles, y las corporaciones de Policía no logran resolver el dilema de cómo actuar con eficacia contra el crimen organizado. Uno de los problemas es la desconcentración de las policías, que afecta notablemente su profesionalización. Existen 1.661 corporaciones policíacas, según el actual secretario de Seguridad Pública (García Luna 2006). Cuando se inició el sexenio de Fox, 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 y se optó por la asistencia de las fuerzas armadas (García Luna 2006: 53).¹² De igual manera, al crearse la PFP en 1998, su base fueron las fuerzas armadas.¹³ Otro cuerpo policíaco, la principal creación durante el gobierno de Fox, fue la transformación de la PJF en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) en el año 2002. El principal problema al inicio, a la par de desarrollar un nuevo modelo policíaco, fue enfrentar la corrupción: en el año 2001, 7,61% de los policías judiciales tenían procesos penales en su contra; en el 2002, fue 3,64%; en el 2003, 6,56%; y en el 2004 y 2005, se erradicó a los policías de la AFI que tenían cargos penales (García Luna 2006: 78-80). En el año 2005, en México existían 338 mil policías distribuidos como se señala en el cuadro 2.

Cuadro 2
Distribución de la fuerza policíaca en México (2005)

Tipo de fuerza policíaca	Número	%
Preventivos municipales	135.132	40,00
Preventivos estatales	153.789	45,50
Judiciales o ministeriales	27.602	8,20
Preventivos federales	15.261	4,50
Agentes federales de investigación	6.289	1,80

¹² Los militares en la PJF eran 1.094 en el año 2000.

¹³ La Brigada Militar (militares de la SEDENA destacados en la PFP) fue la que ingresó a la UNAM el 6 de febrero del 2000, siendo esta la primera acción operativa de la PFP.

Total	338.000	100,00
-------	---------	--------

Fuente: García Luna (2006: 106).

Estas corporaciones policíacas no han logrado resolver el problema de la comisión de delitos. De esta manera, aunque las estadísticas oficiales muestran que la tendencia de la expresión de los delitos no ha variado —y en algunos casos incluso ha disminuido levemente en los últimos 20 años—, la población lo percibe como un grave asunto de seguridad personal, ineficiencia del Estado y desconfianza en las instituciones gubernamentales en casi todos los niveles; se ha vuelto incluso un reclamo político (cuadro 3).

Cuadro 3
Principales delitos cometidos en el fuero federal

	Total	Contra la salud	Portación de arma de fuego	Ataque a vías generales de comunicación	Asociación delictuosa
1997	73.913	21.071	13.852	1.886	71
1998	74.866	19.629	14.761	2.248	76
1999	76.169	23.156	15.719	1.943	58
2000	81.781	24.212	16.765	1.797	48
2001	74.113	23.232	16.271	1.763	27
2002	73.803	23.588	16.080	1.813	10
2003	81.230	28.645	15.123	1.394	32
2004	81.539	28.715	14.145	1.361	17
2005*	89.530	13.719	13.719	1.013	6
2006*	36.467	17.099	5.551	322	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base del *Sexto informe presidencial*, anexo estadístico. Disponible en

<<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=4&pagina=3&idioma=esp>>.

* Cifras preliminares. En el 2006 cifras hasta el mes de mayo.

En el caso de los delitos federales, como se observa en el cuadro 3, entre 1997 y el 2005 los delitos del fuero federal, básicamente el narcotráfico, han aumentado, mientras que, por el contrario, los del fuero común se han reducido (ver cuadro 4).

Cuadro 4
Principales delitos cometidos en el fuero común

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*	1.406.848	514.039	26.020	13.525	324	56.637
2006*	583.521	217.740	11.175	5.648	121	23.732

Elaboración propia sobre la base del *Sexto informe presidencial*, anexo estadístico. Disponible en

<<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=4&pagina=3&idioma=esp>>.

* Cifras preliminares. En el 2006 cifras hasta el mes de mayo.

Los delitos del fuero federal en 1997 fueron 73.913 y en el 2005 ascendieron a 89.530. Entre estos sobresale el aumento de los delitos contra la salud (narcotráfico): en 1997 se cometieron 21 mil y en el 2005 ascendieron a 38 mil. De igual manera, los fraudes aumentaron en forma importante. En 1997 se cometieron 393 fraudes en el fuero federal, y en el 2005 esta cifra subió a 997. En el fuero común, los fraudes fueron en 1997 más de 43 mil y en el 2005 más de 56 mil. Entre los delitos en los que las instituciones policíacas de investigación respondieron con eficacia —por ejemplo el secuestro, combatido por la AFI—, se observa que en el año 2000 se cometieron 591 secuestros, mientras que en el 2005 la cifra bajó a 323. Otro descenso importante es el del número de homicidios: en 1997 se cometieron 35 mil y en el 2005 bajaron a 26 mil. Esto muestra que, poco a poco, se ha dado una especie de profesionalización de los cuerpos policíacos para atender delitos específicos.

Estas cifras, presentadas por el gobierno, deben ser interpretadas con reserva. Hay investigaciones que señalan una brecha importante entre la estadística oficial y la cifra real, diferencia que se produce por la ausencia de denuncias, por el temor o simplemente por la desconfianza en el resultado de las investigaciones. Por ejemplo, en algunas encuestas se señala que por cada 100 delitos registrados en las estadísticas, se cometen 826 (Ruiz Harrell 2006: 203). Además, esta brecha entre la cifra blanca y la negra se registra en las percepciones de la población. A nivel nacional, 7 de cada 10 habitantes de las principales ciudades del país dicen sentirse inseguros, de acuerdo con una encuesta del

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) realizada en el 2005. En el caso del Distrito Federal, la situación es aun más preocupante: 9 de cada 10 personas se sienten inseguras, y 3 de cada 10 han sido víctimas de algún delito, mientras que en el resto del país esta cifra es de 2 por cada 10 personas (De la Barreda y Sayed 2006). Así, el principal problema entre la población y el gobierno es el de la desconfianza. La población no cree en el gobierno y no denuncia por presuponer que la investigación no va a tener ningún éxito, y que, además, probablemente hay corrupción.¹⁴

Uno de los principales debates es sobre la participación de los militares y el despliegue de estrategias de mano dura.¹⁵ La mayoría de los análisis señala que para combatir el crimen común, la mano dura no es la solución, sino más bien hay que buscar estrategias de acercamiento comunitario, profesionalidad, honestidad e incluso la participación activa de la ciudadanía. El problema en México es que la mano dura siempre se identifica con el empleo de las fuerzas armadas y con posibles violaciones de los derechos humanos. En cambio, el debate es más intenso con relación a las estrategias hacia el crimen organizado:

Con excepción del crimen organizado, que en muchos casos requiere de una respuesta dura, las autoridades se equivocan al creer que controlar la delincuencia es asunto de armas, patrullas o más agentes policíacos. La verdad es muy simple, controlar la criminalidad del orden común es sobre todo asunto de buen gobierno (Ruiz Harrell 2006: 209).

5. Seguridad nacional y narcotráfico

El narcotráfico es la causa del aumento de los delitos del fuero federal en México. Es un fenómeno que tiene muchos años de estar presente en sus variables de producción, tráfico y consumo de marihuana y amapola (Astorga 2006: 115). Lo que transformó el tráfico de drogas en un crimen de alto impacto, con creciente repercusión social, fue el ingreso al mercado de la cocaína

¹⁴ Arturo Arango, ponencia «Diagnóstico de la inseguridad pública en México», presentada en el seminario México: La Seguridad Nacional en la Encrucijada, El Colegio de México, México D. F., 25-26 de septiembre del 2007.

¹⁵ La población tiene una elevada confianza en las fuerzas armadas. Estas, después de las universidades, son las instituciones que generan más confianza en México. Por ello, frecuentemente el gobierno recurre a las fuerzas armadas. Véase la Consulta Mitofsky, «Índice de confianza en instituciones», México, agosto del 2006, p. 4. En esta encuesta, las universidades reciben 8,0 de la confianza —sobre 10—, el ejército 7,9 y la Iglesia 7,8.

proveniente de los Andes, desde la década de 1970 (Hristoulas 2007b). Desde la década de 1990, como producto del narcotráfico se consolidan las grandes organizaciones criminales como factores de poder real en México (García Ramírez 2002). Estas organizaciones criminales, de igual manera, participan en una especie de transnacionalización empresarial en la que la cocaína se produce en Colombia, se transporta a través de corredores aéreos, marinos y terrestres, y se consume en Estados Unidos, configurando redes transnacionales (Bailey y Godson 2000).

A fines del gobierno de Fox, el secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora, señaló que no hay zona del país que esté libre del crimen organizado. Según Medina Mora, el negocio es del orden de los 8.500 millones de dólares —aproximadamente 1% del PIB— y uno de sus principales elementos es la corrupción policial. Medina Mora (2006: 27) afirma que en Michoacán, en Nuevo Laredo, así como en Baja California, los cuerpos policíacos locales estaban, hacia el 2006, totalmente penetrados por el narcotráfico. Por la dimensión que ha adquirido el fenómeno, Medina Mora sostiene que el narcotráfico es un grave problema de seguridad nacional, por la forma como erosiona al Estado:

[...] es un problema de seguridad nacional, porque hay una amenaza a las estructuras de seguridad del Estado, aunque sea a nivel municipal y estatal. Podemos hablar desde luego de estructuras federales, pero con un colapso municipal y estatal (Medina Mora 2006: 30).

Si las estructuras municipales y estatales están colapsadas, entonces solo queda el recurso del gobierno federal. El listado de dependencias responsables del combate al narcotráfico abarca prácticamente todo lo que se denomina el gabinete de seguridad. Constitucionalmente, esta labor corresponde a la PGR, pero debido al crecimiento y expansión del delito, participan de forma directa seis dependencias federales: la Secretaría de Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad Pública —tanto sus unidades de inteligencia como la Policía Federal Preventiva 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 el seno de la PGR, a su vez, casi 80% de sus estructuras se dedican al combate contra el narcotráfico. Entre las más importantes están 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 —principal institución que realiza inteligencia en la PGR—; y la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (Aguayo 2007: 134). Además, para la cooperación internacional, participa en forma destacada la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En México se observa que entre los carteles hay una guerra sin precedentes por el control de las plazas, desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón, en diciembre del 2006. Por ejemplo, en el año 2005, los asesinatos entre bandas rivales de narcotraficantes y de miembros de corporaciones policíacas ligadas a su combate fueron 1.543. En el 2006, la cifra ascendió a casi 1.600 (Stratfor 2006: 2) y en el 2007 fueron 2.275 (Reforma 2008:12). Las mayores rutas de abastecimiento de cocaína se registran en las costas del Pacífico sur, en Oaxaca y Guerrero, provenientes de Colombia, y en la península de Yucatán y Veracruz, provenientes de Venezuela y Brasil. En el tránsito por tierra, la mayor parte entra por la región del Petén, en Guatemala. La PGR registraba para el año 2005 la existencia de siete grandes carteles: Tijuana, Golfo, Juárez, Sinaloa, Pacífico, Oaxaca y Del Milenio (Aguayo 2007: 135). Hacia el 2006, el poder de los carteles se daba de la siguiente manera: el cartel de Tijuana, con el control del mayor mercado de consumidores, está asentado en California. El cartel del Golfo, que controla Tamaulipas y la exportación hacia el suroriente de Texas. La llamada «Federación de carteles», que se ubica en Sonora, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa, Durango, Nayarit y Quintana Roo. Se distinguen territorios en disputa en Jalisco, Michoacán, Guerrero y Veracruz, que es donde se registran los más altos niveles de violencia, precisamente por ser áreas peleadas por los diferentes carteles (Stratfor 2006: 5). Las distintas fuentes de información señalan que el cartel del Golfo fue el más poderoso durante el gobierno de Vicente Fox. Esto explica los altos niveles de violencia registrada en el estado de Tamaulipas, principalmente en las ciudades fronterizas.

En el sexenio foxista, entre el año 2000 y el 2005, fueron detenidas 60 mil personas por delitos contra la salud. Sin embargo, solo 15 de ellas eran líderes de los carteles y 50 pertenecían a las estructuras financieras de estas organizaciones; únicamente se capturó a 71 sicarios. En otras palabras, la mayoría de los detenidos pertenece a la cadena inferior de distribución o son campesinos cultivadores (Aguayo 2007: 136).

En México, 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 totalmente por el narcotráfico, como por ejemplo Nuevo Laredo en el 2005. Otro factor es la incorporación de prácticas de sicariato, propias de Colombia o Guatemala. Aparecen ex militares guatemaltecos que fueron miembros de las unidades especiales del ejército de ese país. Se supone que estos ex kaibiles¹⁶ entrenan 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 más importantes de los carteles (Freeman 2006: 4).

Una de las estrategias empleadas por el gobierno federal mexicano consiste en emplazar 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 del 2005. Este operativo se inició 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, el 26 de junio del 2005, a 44 personas secuestradas que eran retenidas por los policías municipales (Freeman 2006: 5). Sin embargo, el operativo México Seguro es cuestionado debido a que el ejército tiene una limitada capacidad de despliegue, y solo puede enviar fuerzas en forma parcial, debiendo retirarlas después de un tiempo, por lo que el lugar regresa al control de los carteles.¹⁷

¹⁶Los kaibiles son unidades de élite del ejército de Guatemala, especialistas en operaciones especiales y contrainteligencia. Debido a la desmovilización del ejército guatemalteco, algunos de ellos, al quedarse sin trabajo, pasaron a transmitir sus «conocimientos» a los carteles mexicanos de la droga.

¹⁷ Javier Cabrera, «Cuestionan la efectividad del México Seguro», *El Universal*, 28 de mayo del 2006.

Entre los argumentos del gobierno de Estados Unidos para insistir en la implementación de un ambicioso programa de cooperación está el bajo porcentaje de captura de drogas en México. Un informe del Government Accountability Office (GAO) señala que se estima que llegan a introducirse un promedio de 275 toneladas de cocaína por año a Estados Unidos desde México, y que el gobierno mexicano solo captura 36 toneladas (GAO 2007: 1). En dicho informe, se recomienda reforzar la cooperación para aumentar la capacidad de intercepción de las agencias mexicanas responsables del combate contra las drogas, principalmente las fuerzas armadas.¹⁸ Debido a esta capacidad de penetrar por las fronteras que tienen los carteles de drogas, entre los dos gobiernos se está planificando implementar un plan binacional de combate.

6. La frontera sur: un flanco vulnerable de la seguridad de México

La frontera sur de México es identificada como de alta afluencia de narcóticos, sobre todo en la región del Petén en Guatemala, Belice y las costas cercanas al estado de Quintana Roo.¹⁹ Fuentes militares de Estados Unidos señalan que el norte de Centroamérica y el sur de México son flancos vulnerables de la seguridad de Estados Unidos (Cope 2006). Por la grave crisis económica que viven los países de Centroamérica, ha aumentado la migración de personas hacia el norte. Esto se agravó con el paso del huracán Mitch por Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador en 1998. Igualmente, por razones vinculadas a la debilidad del Estado y la falta de profesionalización de los servicios de inteligencia y los cuerpos policíacos de los países centroamericanos, se produce un aumento inusitado del crimen organizado y común, aparecen nuevas formas de delincuencia transnacional como las maras, y comienza a hablarse de nuevas amenazas emergentes en la región (Barnes 2007). El jefe del Comando Sur de Estados Unidos sostuvo, en enero del 2006, que el tráfico de drogas de Colombia y Venezuela hacia Estados Unidos se realiza en su mayor parte por vía aérea: se dirige hacia las pistas

¹⁸ Alfredo Corchado. «Mexico is reducing killings, drugs supply», *Dallas Morning News*, October 05, 2007.

¹⁹ Natalia Armijo. Ponencia «La frontera sur: la frontera abierta», presentada en el seminario México: La Seguridad Nacional en la Encrucijada, El Colegio de México, México, 25-26 de septiembre del 2007.

clandestinas del Petén en Guatemala y en otras regiones del Caribe mexicano, como los estados de Quintana Roo y Campeche.²⁰

La preocupación principal es que se debe evitar el paso de terroristas de grupos islámicos radicales —que podrían asociarse con las guerrillas colombianas de las FARC— y el tráfico de drogas y armas realizado por grandes organizaciones criminales. También han hecho su aparición militares desmovilizados vinculados al crimen organizado mexicano. Es el caso de los ex kaibiles guatemaltecos que colaboran con el cartel del Golfo.

México ha firmado numerosos acuerdos de cooperación con Guatemala y Belice con contenidos similares a los firmados entre México y Estados Unidos, para tener un mayor control de la frontera.²¹ Las difíciles condiciones geográficas de la región —que es selvática y montañosa—, la deficiente cobertura de las instituciones y la corrupción constituyen escollos para que esos compromisos avancen en resguardar realmente la frontera. En el nivel retórico, los gobernantes se han comprometido a hacer legal la frontera sur de México, pero en la práctica esta es un flanco vulnerable para la seguridad del país por las razones que hemos expuesto.

Un reciente informe de la ONU señala que el conjunto de la región centroamericana presenta gran proclividad al desarrollo de formas criminales muy evolucionadas. Se menciona como hipótesis que las actividades criminales están impidiendo el desarrollo económico y la gobernabilidad debido a la elevada incidencia de crímenes como el tráfico de personas, de drogas y de armas de fuego, así como los homicidios, los secuestros, el lavado de dinero y los altos índices de corrupción. Además, la población es proclive a desarrollar culturas de violencia debido a que los conflictos armados han finalizado muy recientemente, lo cual se suma a la limitada acción de la justicia penal y la Policía. En este informe se menciona que los tres países en los que se presenta este fenómeno con mayor gravedad son Guatemala, Honduras y El Salvador, mientras

²⁰ Presentación del general Craddock, comandante del Comando Sur de Estados Unidos, en la conferencia *The Americas in the 21st Century: The Challenge of Governance and Security*, organizada por el Latin American and Caribbean Center de la Florida International University, el U. S. Army War College y el U. S. Southern Command. Miami, Florida, 1 al 3 de febrero del 2006.

²¹ A su vez, los países de Centroamérica también han firmado numerosos acuerdos de cooperación con Estados Unidos, especialmente para el combate contra el terrorismo. Se puede decir que estos compromisos fueron condición sine qua non para que se firmara el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos.

que en los países del istmo, al sur, se observa menor incidencia de estos hechos. Las estadísticas que presenta el informe en la mayoría de los casos muestran que, en términos cuantitativos, los problemas descritos se presentan sobre todo en Guatemala (ONU 2007). Todo lo anterior afecta la seguridad de México de diversas formas, siendo una de las más visibles el paso de las pandillas juveniles de alta peligrosidad (Savenije 2007).

En el caso de Guatemala, el gobierno y el congreso de ese país, reconociendo la gravedad de la penetración del crimen organizado en las estructuras del Estado, aceptaron, el 19 de noviembre del 2006, la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG).²² El llamar a la ONU para colaborar en el combate contra el crimen —al igual que México y Colombia lo hicieron hace ya 10 años— significa un reconocimiento de la incapacidad de las estructuras gubernamentales para cumplir esta tarea. De esta manera, la frontera sur de México es un mosaico de ilegalidades, donde abundan las mafias de traficantes de personas y de drogas, los contrabandistas de todo tipo y, recientemente, las mafias que trafican con armas pequeñas.

La Iniciativa Mérida —aún en proceso de aprobación o modificación por el Congreso de Estados Unidos— se propone explícitamente evitar el tráfico de México hacia Estados Unidos de drogas y armas, así como de personas involucradas en estas actividades y de recursos financieros ligados a ellas. La propuesta abarca la entrega de equipo de inspección, escáners de ion, unidades caninas de intercepción en aduanas, tecnologías de comunicación, asesoría técnica y entrenamiento para las instituciones de justicia, programas de protección de testigos, helicópteros y aviones de vigilancia para garantizar una reacción rápida. Esta Iniciativa se vincula a la National Southwest Border Counternarcotics Strategy, implementada en la frontera sur de Estados Unidos.²³

México se había rehusado a recibir montos importantes de Estados Unidos en asistencia militar o policíaca para la guerra contra las drogas. A inicios de la década de 1990, Estados Unidos participó en el diseño y la apertura de un centro de inteligencia

²² «Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG)». Nueva York, 19 de noviembre del 2006.

²³ Department of State. «The Merida Initiative: United States-Mexico-Central America Security Cooperation». Washington, D. C., October 22, 2007.

contra las drogas —el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO)— en la Procuraduría General de la República, y ayudó en el entrenamiento del personal de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) en las fuerzas armadas; asimismo, entregó 73 helicópteros OH-1H, que en 1998 fueron devueltos, lo que causó una fuerte tensión entre las fuerzas armadas de ambos países (Meyer 2007: 4). Desde 1996, la asistencia para la guerra contra las drogas en cooperación con las diferentes agencias de seguridad, justicia y las fuerzas armadas mexicanas fue de 440.62 millones de dólares y, entre 1996 y el 2007, se entrenó a 5.140 personas. En este último año, México recibió 59 millones de dólares en ayuda militar.²⁴ Así, con la Iniciativa Mérida, en un año se recibirá más asistencia que el total recibido durante los últimos 12 años.

El eje central de la guerra contra las drogas es la acción de las fuerzas de operaciones especiales del ejército y la armada. Estas tienen capacidades de inteligencia que, lógicamente, deben ser reforzadas en dos vertientes: el esfuerzo propio y su retroalimentación con la cooperación internacional. Con esto, debe aumentar la capacidad real para la interceptación de la cocaína. Además, si se quiere estar en condiciones de enfrentar con éxito esta guerra, se necesita modernizar el equipo, lo cual, por su altísimo costo, dependerá en parte importante de la asistencia de Estados Unidos. A lo anterior está dirigida la primera entrega de la Iniciativa: 40% se destinará a las fuerzas armadas, 20% a la Secretaría de la Defensa Nacional y 20% a la Armada de México, o sea, 100 millones de dólares a cada una.

Una de las debilidades más notables de las fuerzas armadas mexicanas es su fragilidad financiera. En la propuesta de presupuesto para la Secretaría de Defensa Nacional para el año 2008, de 34 mil millones de pesos (3.200 millones de dólares), 95,5% se destina al pago de personal. En igual condición se encuentra la Secretaría de Marina. Existe una propuesta de ejercicio de un presupuesto extraordinario según la cual se dotaría a la SEDENA con 7.100 millones de pesos adicionales (650 millones de dólares) para equipos.²⁵ Sin embargo, esta cantidad es insuficiente para las dos secretarías de Estado, teniendo en cuenta

²⁴ Disponible en <www.ciponline.org/facts/mx.htm>. Cifras elaboradas por el Center for International Policy, de Washington D. C., sobre la base de datos oficiales de las distintas agencias de Estados Unidos.

²⁵ «Proyectan más gasto a SEDENA». *Reforma*, México, 12 de octubre del 2007.

que el equipo actual es obsoleto —muchas piezas ya rebasaron su capacidad de vida útil— y que para enfrentar con éxito las dos misiones fundamentales —la guerra contra el narcotráfico y la ayuda a la población civil ante los desastres naturales— es evidente que se requiere un equipo militar moderno (Ver Anexo).

7. Conclusiones

En toda América Latina, el debate de seguridad más importante ha pasado de las tradicionales amenazas estatales a las amenazas nuevas, que son la principal fuente de inseguridad. Esto no quiere decir que los gobiernos hayan excluido de sus agendas de seguridad el conflicto interestatal, sino que las amenazas nuevas son consideradas como las principales fuentes de desestabilización y debilitamiento de las jóvenes democracias. Hay temas nuevos en la agenda de seguridad de México, y también hay percepciones distintas de cómo entender las nuevas amenazas. Dos temas nuevos son el terrorismo y la migración. Ambos fueron introducidos en la agenda de seguridad por Estados Unidos, principalmente después del 11 de septiembre.

Un informe del Migration Policy Institute definió así el problema de la migración:

Los eventos del 11 de septiembre demostraron trágicamente cómo las leyes de inmigración en Estados Unidos pueden ser violadas o manipuladas para causar terribles daños, al tanto que ponen de relieve que la política de migración puede ser una importante herramienta para parar o monitorear [a] terroristas y criminales (Meissner 2006: 15).

La migración ha estado vinculada a la seguridad nacional en todos los países del mundo, tanto para favorecer el ingreso —es el caso de Estados Unidos durante el siglo XIX y la primera mitad del XX— como para contener el fenómeno —tendencia presente desde la década de 1980—.

A su vez, el concepto de seguridad nacional está íntimamente vinculado al de «frontera» (Ruiz 2006). En el caso de la migración de Centroamérica y México hacia Estados Unidos, esta es percibida como una amenaza para la seguridad nacional no porque se tema a los migrantes de estos países, sino por la facilidad con la que ingresan los centroamericanos a México, y después a Estados Unidos. Así, el problema central es la falta de control en las

fronteras, lo que lleva a hablar del potencial ingreso irregular de personas que pudiesen tener la intención de atacar a Estados Unidos.

En el contexto de la seguridad regional, entonces, hay que distinguir dos visiones: la de los países exportadores y en tránsito, y la de los países consumidores y receptores. Dado que Estados Unidos sostiene la vulnerabilidad de sus fronteras terrestres, principalmente la frontera sur, desde la década de 1980 la frontera sur de México también es considerada 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, apareció como el eje central de la problemática de seguridad el aumento del tráfico de personas, de armas y de drogas. Las maras aprovechan esta debilidad y convierten a la delincuencia asociada a sus estructuras en una amenaza transnacional.

En el caso del terrorismo, la amenaza real está representada en Colombia por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y sus vínculos con el narcotráfico. En Centroamérica y México, la desactivación de los movimientos armados ha sido un paso importante para suprimir las posibilidades de uso de las guerrillas por los narcotraficantes.

En 1994 apareció la guerrilla zapatista en Chiapas, incorporando a la agenda de seguridad una variable nueva: el aumento de efectivos militares mexicanos en toda la frontera sur. No obstante, el tráfico de personas, armas y drogas no se redujo.

Desde inicios del siglo XXI, ha crecido el tráfico ilegal de migrantes debido a la gran crisis económica de Centroamérica y al aumento del crimen; en este escenario aparecen las maras y comienza a hablarse de nuevas amenazas. El jefe del Comando Sur de Estados Unidos sostiene que el corredor Andes-Centroamérica-México es el principal alimentador de esta problemática, y que solo el combate con instancias cooperativas — como el centro de inteligencia instalado en Kew West, con representantes de casi todos los países de la región— podrá intentar controlar el tráfico de cocaína (Stravridis 2007: 42-43). Así, en la frontera sur de México predominan las mafias de traficantes de personas y de drogas, los contrabandistas y el tráfico de armas pequeñas.

La corrupción gubernamental de los funcionarios in situ de las dependencias responsables de la seguridad de México es notable. A pesar de los intentos de reforma y de control por parte del gobierno mexicano con el fin de eliminar la corrupción, no se ha logrado evitar este flagelo en instituciones como el Instituto Nacional de Migración, Aduanas, la Policía Federal Preventiva (PFP), los aparatos de seguridad pública del estado de Chiapas —tanto los de todo el estado como los municipales—, las fuerzas armadas y la Procuraduría General de la República.

Esta corrupción es histórica, y participan de igual manera, como «socios estratégicos», los funcionarios guatemaltecos. El fenómeno se presenta en los ocho cruces fronterizos legales entre los dos países, sobre todo en el límite en Tapachula y Ciudad Hidalgo, en México, con Tecun Uman, Guatemala, en la frontera del altiplano —en la ruta entre Comitán y Huehuetenango— y entre la zona selvática del Petén y el estado de Tabasco —por ejemplo, en el nuevo puesto de frontera de El Ceibo—. 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. La corrupción se reproduce cuando las mafias hacen ingresar a las personas ilegales y los productos clandestinos en los puntos de control de las carreteras mexicanas. Debido a la corrupción, muchos de los compromisos firmados entre los gobiernos carecen de efectividad, o los funcionarios gubernamentales responsables de su implementación son los mismos que realizan las actividades criminales en asociación con las bandas.

Otro tema nuevo, por su efecto destructivo, es la forma en que los desastres naturales golpean a las poblaciones de América Central y las costas del sur de México. Para enfrentar esta amenaza, se ha desarrollado una notable cooperación entre gobiernos. De igual manera, una actividad emergente de las fuerzas armadas, que fortalece las políticas de seguridad de los gobiernos, es la participación de estas en operaciones de paz. Los países centroamericanos han incrementado su presencia en dichas operaciones. Por el contrario, México se abstiene de participar en estas.

Las nuevas amenazas a la seguridad representan un grave riesgo para la gobernabilidad y los procesos de democratización debido a que, por la debilidad de las estructuras institucionales, en

México es 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» que deberían tener las estructuras civiles del Estado y prolonga en el tiempo el poder político de las fuerzas armadas. En el caso de las fuerzas armadas mexicanas, su estructura contrasta con las de la gran mayoría de los países del hemisferio, por la ausencia de una reforma democrática del proceso de toma de decisiones.²⁶ Por ello, la reforma del Estado debe dar prioridad a profesionalizar y dotar de recursos a los cuerpos policíacos, las estructuras de inteligencia, los sistemas de justicia y los sistemas de prevención civil. En todos estos esfuerzos se debe incorporar a la sociedad civil, para evitar que las fuerzas militares sean el llamado *recurso de última instancia* y se las haga responsables de enfrentar los desafíos.

En el caso de la cooperación con Estados Unidos, la Iniciativa Mérida, al comenzar a implementarse a mediados del 2008, podría implicar un cambio muy importante en la guerra contra el crimen organizado, en particular el combate contra el narcotráfico, debido a que la mayor participación de Estados Unidos en el equipamiento de las fuerzas armadas puede ayudar a superar los recelos históricos entre ambas. Sin embargo, en lo que toca a las relaciones civiles-militares, el fortalecimiento de las fuerzas armadas en términos de equipo y entrenamiento —y quizá también de prerrogativas— podría debilitar el proceso de reforma y modernización de la toma de decisiones en el sector Defensa. Aunque, por otra parte, esta influencia externa también puede servir de catalizador a la modernización del Estado en este sector.

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

Anexo

Iniciativa Mérida. Año fiscal 2008. 500 millones de dólares Asistencia a México contra el crimen organizado

I) Programa Contranarcóticos, Contraterrorismo y Seguridad Fronteriza (US\$ 306,3 M)

- US\$ 208,3 M para 8 helicópteros de transporte Bell 412s, con US\$ 24 M para equipo logístico, partes y paquete de entrenamiento; 87 escáners de ion manuales para el ejército y la fuerza aérea; 2 aviones de reconocimiento (CASA CN-235-300, a US\$ 50 M cada uno, equipado con el equipo de la guardia costera) para la Armada.
- \$ 31.3 M para auxiliar al Instituto Nacional de Migración, para modernizar su base de datos y de verificación de información, formas digitalizadas de migración, y entrenamiento y equipamiento de personal en técnicas de rescate y salvamento, para ser usados en la frontera sur de México.
- \$ 25.3 M para establecer un sistema seguro de comunicaciones en instalaciones de las agencias de seguridad nacional y para inspeccionar las claves de correo.
- \$ 2 M para expandir la capacidad de la oficina del Procurador General en la iniciativa del trabajo contra traficantes: Operación contra Traficantes. Iniciativa sobre Seguridad y Salud (OASISS), para identificar y perseguir a los traficantes de personas en la frontera México-Estados Unidos.
- \$ 31.5 M para escáners de rayos X, y entrenamiento para la detección canina y entrenamiento para agentes de aduana en los puntos de entrada.
- \$ 7.9 M para expandir la interconectividad de las bases de datos de los servicios de inteligencia, para operar una red segura de comunicaciones.

II) Programa de Seguridad Pública y Aplicación de la Ley (\$ 56.1 M)

- \$ 30 M para equipo de inspección no intrusivo (escáners de rayos X en Vans) para la Policía Federal (SSP), y establecer un equipo nuevo de inspección canina para ser usado en las inspecciones.
- \$ 6 M para equipamiento de seguridad (vehículos armados a 120,000 cada uno, radios, chalecos y cascos antibalas,

entrenamiento y equipo asociado) para proteger al personal que aplica la ley contra las organizaciones criminales.

- \$ 5 M para ayudar a la Unidad de Inteligencia Financiera para mejorarla infraestructura de cómputo y las herramientas de análisis de información.
- \$ 15.1 M para ayudar a la Secretaría de Salud con sistemas de cómputo para crear una base nacional de datos, para reducir la demanda y el consumo, esto también servirá para apoyar los esfuerzos de la organizaciones no gubernamentales y otros actores no estatales que colaboran en la reducción de la demanda y la rehabilitación.

III) Construcción Institucional y aplicación de la Ley (\$ 100.6 M)

- \$ 60.7 M para renovar los sistemas forenses de información en la Procuraduría General de la República, y proveer entrenamiento en gerencia de cortes, gerencia de prisiones, y profesionalización policíaca, así como apoyar a las unidades anticrimen, programas de protección de víctimas y testigos, y entrenamiento en extradición.
- \$ 5 M para apoyar al Instituto Nacional de Ciencias Forenses.\$ 19.9 M para ayudar a la Procuraduría General de la República para digitalizar todas las funciones de los jueces, otorgando sistemas gerenciales y reconstruyendo las bases de datos.
- \$ 15 M para los programas anticorrupción, transparencia y derechos humanos.

IV) Programa de Apoyo

- \$ 37 M, costo de administración del personal estadounidense, servicios del presupuesto para apoyar los programas y la entrega de los equipos relativos con el paquete de asistencia a México.

Bibliografía

AGUAYO, Sergio

2007 *Almanaque mexicano 2007*. México D. F.: Aguilar.

AGUAYO QUEZADA, Sergio y John BAILEY (coordinadores)

1997 *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México D. F.: Siglo XXI.

ANDREAS, Peter y Ethan NADELMANN

2006 *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*. Nueva York: Oxford University Press.

ASTORGA, Luis

2006 «México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo». En René Jiménez Ornelas (coord.). *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

BAILEY, John y Roy GODSON (editores)

2000 *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

BARNES, Nielan

2007 *Resumen ejecutivo: pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos*. México D. F.: Red Transnacional de Análisis sobre Maras, ITAM. Disponible en <<http://interamericanos.itam.mx/maras/resumen.html>>.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl y Carlos RODRÍGUEZ ULLOA

2006 «Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN al ASPAN». *Frontera Norte*, n.º 35, enero-junio, pp. 7-28.

BONDI, Loreta

2004 *Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico's Foreign and Security Policy post-September 11th*. Washington: Center for Transatlantic Relations, The Johns Hopkins University.

COPE, John A.

2006 «Una formula para proteger el acceso por el sur». *Joint Force Quarterly* (spanish version), n.º 42.

DE LA BARREDA, Luis y Cecilia SAYED
2006 Análisis de la percepción de inseguridad ENSI-4-Urbana. México D. F.: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Disponible en <http://www.icesi.org.mx/propuestas/analisis_de_la_percepcion_de_inseguridad.as p>.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael y Gema SANTAMARÍA
2007 «Desmystifying the Maras». *Americas Quarterly*, Vol. 1, n.º 2, pp. 62-71.

FREEMAN, Laurie
2006 «State of Siege: Drug-Related Violence and Corruption in Mexico. Unintended Consequences of the War on Drugs». Washington, D.C., WOLA.

GARCÍA LUNA, Genaro
2006 *Contra el crimen. ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*. México D. F.: Ed. del Autor.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio
2002 *Delincuencia organizada*. México D. F.: Porrúa, Instituto Nacional de Ciencias Penales.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE
2007 *Drug Control. U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into United States*. Washington: GAO, 2007.

GOODMAN, Colby y Laurie FREEMAN
2007 «Estados Unidos: tráfico y legislación sobre armas pequeñas». Pablo Dreyfus et. al. *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*. San José de Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 187-211.

HRISTOULAS, Athanasios
2007a Las maras en México: perspectivas, percepciones oficiales y política pública. Documento de trabajo del proyecto de investigación Red Transnacional de Análisis sobre Maras, ITAM, México. Disponible en <www.interamericanos.itam.mx/maras>.

2007b «Redes transnacionales de cocaína en la Cuenca de los Huracanes: origen, procesos y consecuencias». En Francis Pisan, Natalia Saltalamacchia, Arlene B. Tickner y Nielan Barnes (editores). *Redes transnacionales en la Cuenca de los Huracanes*. México D. F.: ITAM, Ed. Porrúa, pp. 383-404.

IKENBERRY, John

2006 «Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multipolarismo». En Joe S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (editores). *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo Libros, Universidad de Bologna.

LEÓN ESCRIBANO DE, Carmen Rosa

2007 «Armas pequeñas y livianas en América Central y Panamá. Informe subregional», en pequeñas». Pablo Dreyfus et. al. *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*. San José de Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 259-334.

MACIEL, Agustín (coordinador)

2003 *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis.

MEDINA MORA, Eduardo

2006 «Todo en México es territorio narco. Diagnóstico del secretario de Seguridad Pública». *Emequis*, n.º 36, 9 de octubre.

MEISSNER, Doris et al.

2006 *Immigration and America's Future: A New Chapter*. Washington D. C.: Migration Policy Institute.

MEYER, Maureen

2007 *At the Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*. Washington D. C.: WOLA and The Beckley Foundation Drug Policy Programme.

NAIM, Moisés

2006 *Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*. Nueva York: Anchor Books.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

2007 *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Nueva York: ONU, Oficina Contra la Droga y el Delito.

PODER EJECUTIVO FEDERAL

2001 *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México D. F.: Presidencia de la República.

RAMOS GARCÍA, José María

2004 *La gestión transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global*. México D. F.: COMEXI, Ed. Porrúa.

Reforma

2008 *Anuario 2007*, Reforma, 7 de enero de 2008, México.

RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo

2007 «Mexico's Insecurity in North America». *Homeland Security Affairs*, Suplement n.º 1. Disponible en <www.hsaj.org>.

RUIZ HARRELL, Rafael

2006 «Diagnóstico delictivo y de inseguridad en México». En René Jiménez Ornelas (coord.). *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

RUIZ, Olivia

2006 «Migration and Borders. Present and Future Challenges». *Latin American Perspectives*, Issue 147, Vol. 33, N.º 2, pp. 46-55.

SÁNCHEZ, GEORGINA

2007 «Las armas en México: en la cúspide de un volcán». Pablo Dreyfus et. al. *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*. San José de Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), pp. 215-255.

SAVENIJE, Win; María Antonieta BELTRÁN y José Miguel CRUZ

2007 *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*. San Salvador: Fundación Ungo, Woodrow Wilson Center.

STRATFOR

2006 *Drug Cartels: The Growing Violence in México*. Austin: Stratfor.

STRAVRIDIS, Admiral Jim

2007 «We're All in this Together». *Americas Quarterly*, Vol. 1, N.º 2, pp. 34-43.

ZAMORA CHAVARRÍA, Eugenia y Ana Nancy ESPINOZA (compiladoras)

2005 «Arms, Violence and Youth in Central America». En *The Face of Urban Violence in Central America*. San José de Costa Rica: Fundación Arias-United States Institute of Peace.