

Capítulo I

México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica

Raúl Benítez Manaut¹

INTRODUCCIÓN

La agenda de seguridad de México ha variado sustancialmente en los últimos diez años. A fines del siglo XX, durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), los temas económicos como la consolidación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los asuntos socio-políticos, como el alzamiento zapatista de 1994 y sus consecuencias, y los problemas derivados del esfuerzo para la democratización del país, determinaron la agenda de seguridad. El crimen organizado, en particular el narcotráfico, era asunto de seguridad, pero no fue la prioridad del gobierno, al mismo tiempo que para la sociedad pasaban inadvertidos los efectos de las actividades ilegales.

Con el cambio de siglo, se dio la llegada de un gobierno de oposición a la presidencia, encabezado por Vicente Fox (2000-2006). Éste no transformó las estructuras estatales del área de seguridad, tampoco modificó la composición orgánica de los dos ministerios militares (Secretaría de la Defensa Nacional –Sedena– y Secretaría de Marina –Semar–), por lo que siguieron reproduciéndose las modalidades que tuvo el proceso de decisiones en seguridad y defensa que predominó durante el largo gobierno autoritario encabezado por el Partido Revolucionario Institucional.² En el gobierno de Fox se agregaron temas sociales al concepto de seguridad nacional, como la migración, y sobre todo, el efecto de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 fue muy significativo, pues integró el terrorismo internacional a la agenda mexicana, comenzando una nueva era de cooperación con Estados Unidos. En este gobierno, a la agenda se sumó el grave problema de inseguridad pública, debido a una amplia demanda ciudadana que reclamaba seguridad en las calles.

Al ganar las elecciones presidenciales en 2006, el presidente electo Felipe Calderón realizó una visita a Estados Unidos, planteando una hipótesis inédita en la historia de México: una amenaza a la seguridad del país no puede ser enfrentada sólo con las capacidades del Estado mexicano. De allí se lanzó un s.o.s. al vecino del norte e inició el diseño de un amplio programa de cooperación contra el crimen organizado, que se denominó Iniciativa Mérida. La nomenclatura permite, en teoría, distinguir este plan de cooperación del Plan Colom-

¹ Presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), raulmanaut@hotmail.com

² Véase Raúl Benítez Manaut, “México: Las relaciones civiles-militares ante la encrucijada democrática en la primera década del siglo XXI”, en Isidro Sepúlveda y Sonia Alda (editores), *La Administración de la defensa en América Latina, volumen II. Análisis nacionales*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Universidad Estatal a Distancia, Madrid, 2008.

bia, para poder diferenciar la realidad de México con la de ese país sudamericano. Desde el inicio del gobierno de Calderón, el combate al crimen organizado se tornó su prioridad, además de que el propio presidente lo definió como una *guerra*: “será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco, –dice–. No hay regreso; son ellos o nosotros”.³

EL ASCENSO DEL CRIMEN ORGANIZADO

Se detecta el origen de los cárteles mexicanos cuando se consolida un mercado de consumo de marihuana y heroína en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. El principal estado productor de ambas drogas, Sinaloa, se vuelve un lugar donde se da la simbiosis entre narcotráfico, política y actividad comercial y empresarial.⁴ Entre los años cincuenta y los años noventa del siglo xx, se da una transición de la tolerancia al control, y crecientemente se da una cooperación binacional con Estados Unidos desde los años setenta.⁵ Esta cooperación tiene momentos de crisis, como el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena en Guadalajara en 1985, y después con el conocido caso de corrupción del general Gutiérrez Rebollo, que abrió sospechas de vínculos de las fuerzas armadas con las organizaciones criminales. Esas relaciones de corrupción se explican en el lenguaje oficial mexicano como vínculos individuales, no institucionales. En otras palabras, el narcotráfico se globaliza por la relación transnacional entre producción, comercio y consumo.⁶

Un nivel cualitativo superior y el incremento del poder de las mafias mexicanas, desplazando a las colombianas, se dieron como consecuencia del desmantelamiento de los dos grandes cárteles en ese país, Medellín y Cali.⁷ Ello, potenciado por la implementación del Plan Colombia desde 1999 y el cierre de la ruta del Caribe a los grandes cargamentos de cocaína, llevó a que los narcotraficantes mexicanos fueran controlando paulatinamente el comercio de cocaína, y que se abrieran las rutas de Centroamérica y el océano Pacífico.

A inicios del siglo xxi, se pueden considerar consolidados los grandes cárteles mexicanos: 1) el del Golfo, teniendo a los temidos Zetas como brazo armado, controlando la ruta que va desde la frontera Guatemala-México hasta Tamaulipas y Texas; 2) el de Sinaloa,

³ Felipe Calderón, “La guerra al crimen organizado”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., México, 2009, p. 17.

⁴ Véase Luis Astorga, *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*, Plaza y Janés, México, 2005, p. 87.

⁵ Véase Jorge Tello Peón, “El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la guerra fría”, en Sergio Aguayo y John Bailey (coordinadores), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo xxi, México, 1997.

⁶ Véase Stephen E. Flynn, “Globalización del narcotráfico: las drogas y el crimen organizado”, *Revista Occidental*, año 12, núm. 3, 1995.

⁷ Para una comparación entre México y Colombia véase: Carlos Flores Pérez, “Crimen organizado y política. Reflexiones sobre los casos de México y Colombia”, en René Jiménez Ornelas (coordinador), *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*, UNAM, México, 2006.

encabezado por el famoso *Chapo* Guzmán, considerado por la revista *Forbes* como uno de los hombres más ricos y poderosos del mundo, con una fortuna estimada en un billón de dólares, ubicado en el *ranking* número 41 de hombres poderosos;⁸ 3) la escisión de este cártel, integrando la organización liderada por Arturo Beltrán Leyva; 4) el cártel de Juárez; 5) el de Tijuana; y 6) la Familia Michoacana. Así, el éxito en el desmantelamiento de los grandes monopolios criminales colombianos llevó al fortalecimiento de estas organizaciones mexicanas.⁹

El ascenso de las organizaciones criminales inició de forma silenciosa. Cuando los cárteles se consolidan, comienza una *guerra* entre ellos por el control de embarques, rutas de tránsito, bodegas y puntos de entrada a Estados Unidos. Se desata una violencia nunca antes vista en México y se convierten las ciudades fronterizas en algunas de las más peligrosas del mundo, por el número de homicidios violentos. Juárez, Tijuana, Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo son ocupadas y las calles se vuelven su teatro de operaciones. En ellas, las policías municipales rápidamente se transforman en instituciones al servicio de las mafias, y el gobierno federal no tiene fuerzas policíacas capaces de hacer frente a la situación y sufre problemas de atribuciones legales. Por ello, la opción desde los años 2003-2004 es el empleo del ejército.

EL CRIMEN ORGANIZADO: LA NUEVA AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO

El deterioro de las condiciones de seguridad, y principalmente la percepción de inseguridad entre la población de México, va en ascenso. El mismo presidente Calderón reconoce el avance de las organizaciones criminales, e implementa su estrategia de recuperación política y territorial, fortaleciendo el aparato “duro” de la seguridad del Estado:

La estrategia está planteada sobre dos horizontes: uno de muy corto plazo que consiste en re-posicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el Ejército. No podemos perder territorios, entidades federativas en que se ha vulnerado la autoridad. Pero el elemento detonante es el largo plazo, y eso implica una estrategia de reconstrucción institucional completa: no sólo de las estructuras policíacas sino de las propias estructuras públicas. Eso implica la depuración y fortalecimiento de los cuerpos policíacos, la generación de nuevos sistemas de información e inteligencia, un nuevo marco institucional legal, como el que hemos planteado al Congreso de la Unión. Primero la reforma constitucional y luego la reforma legal. Y además, desde luego, una nueva orientación enfocada a la prevención que aún no hemos tenido en el país y a la que vale la pena darle mayor acento.¹⁰

⁸ “Drug Lord ‘El Chapo’ Guzman on Forbes’ Most Powerful List”, *ABC News*, 4 de abril de 2009.

⁹ Bruce Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, op. cit., p. 24.

¹⁰ Felipe Calderón, “La guerra al crimen organizado”, *ibid.*, pp. 17-18

Esta condición inédita de debilitamiento del Estado mexicano llevó incluso a algunos analistas a hablar de que México se encontraba al borde de ser un Estado fallido, lo cual tiene serias implicaciones para la seguridad del hemisferio:

Un impedimento serio para el crecimiento en América Latina sigue siendo el poder de las bandas criminales y cárteles de droga para corromper, falsear y dañar el potencial de la región. El hecho de que las organizaciones criminales y los cárteles sean capaces de construir submarinos en la jungla para después usarlos para el contrabando de cocaína, indica la enorme escala económica de esta actividad. Esto plantea una real amenaza a la seguridad nacional del hemisferio occidental. En particular, el creciente asalto por los cárteles de droga y sus matones en el gobierno mexicano, a través de los últimos años le recuerda a uno que un México inestable podría representar un problema de seguridad interior de proporciones inmensas para los Estados Unidos.¹¹

Así, se sugiere que el gobierno mexicano no puede detener la tendencia ascendente del poder de las organizaciones criminales, por lo que el argumento de Estados Unidos es que tendría que actuar más enérgicamente:

[...] el gobierno, sus políticos, la policía y la infraestructura judicial se encuentran bajo asalto sostenido y presión de las bandas criminales y de los cárteles de droga. Cómo el conflicto interno resultará a través de los próximos años, tendrá un impacto mayor en la estabilidad del Estado mexicano. Cualquier declive hacia el caos demandará una respuesta americana basada en implicaciones serias a la seguridad interior por sí sola.¹²

Este diagnóstico sobre la inseguridad en el país involucra reflexiones acerca de las capacidades para combatir a la delincuencia y el crimen organizado en las diversas estructuras del Estado mexicano en sus diferentes niveles. La organización política de México divide los poderes en tres: el federal, el estatal y el municipal. La llamada fragilidad del Estado se observa más acentuada a nivel municipal, pues las organizaciones criminales han logrado tener presencia en más del 50% de los municipios de México. En este nivel, por la fragilidad financiera, principalmente de los municipios ubicados en áreas rurales, las organizaciones criminales han logrado financiar campañas electorales, dando paso a una variable que sólo había estado presente en municipios de Sinaloa o Guerrero en el pasado, pero nunca a nivel expandido: la *narcopolítica*.¹³ Este fenómeno comenzó a conocerse a nivel federal y estatal a fines del siglo xx.¹⁴ Dos casos se volvieron emblemáticos acerca del nivel de penetración de las estructuras de gobierno por los cárteles del narcotráfico: el vínculo del general de

¹¹ *The Joint Operating Environment 2008. Challenges and Implications for the Future Joint Force*, USJFCOM Public Affairs, Norfolk, VA, 2009, p. 34.

¹² *Ibid.*, p. 36.

¹³ Leonardo Curzio, "Organized Crime and Political Campaign in Mexico", en John Bailey and Roy Godson (editores), *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000, p. 83.

¹⁴ Stanley Pimentel, "The Nexus of Organized Crime and Politics in Mexico", en John Bailey and Roy Godson (editores), *Organized Crime & Democratic Governability... op. cit.*, p. 37.

división Jesús Gutiérrez Rebollo, comandante de la V Región militar con el cártel de Juárez (descubierto a fines de 1997), y las relaciones del gobernador del estado de Quintana Roo, Mario Villanueva, con los cárteles de tráfico de drogas de Colombia a México, vía el Caribe y Centroamérica.¹⁵

No sólo preocupa la infiltración del narcotráfico a nivel municipal, también se habla mucho de que las dependencias federales han abandonado sus tareas tradicionales, de abastecer o dar servicios a la comunidad y éstas han sido sustituidas por el narcotráfico. El caso de Michoacán es emblemático, ya que La Familia tiene redes ciudadanas de apoyo, en donde ofrece protección a cambio de servicios –como otorgar seguridad– y productos. Lo que preocupa es la construcción de esas redes, que va más allá del aparato de seguridad e inteligencia, además de que se da la emergencia de una estructura ideológica con elementos religiosos. Igualmente, los cárteles han desplegado una novedosa estrategia de comunicación: su capacidad territorial para enviar mensajes (los más notorios son las mantas) e incluso el uso de páginas de Internet como *youtube*. Con estos elementos logran posicionarse en unos minutos, esparciendo terror entre la población, mostrando las debilidades de la estrategia del gobierno, transmitiendo percepciones de que van ganado la guerra.

En la estrategia gubernamental, en los tres años de gobierno del presidente Calderón, se han capturado a 67,742 integrantes de las bandas del narcotráfico. De ellos, 16,511 pertenecen al cártel de Sinaloa; 16,354 al del Golfo-Zetas; 11,930 al de Juárez; 8,850 al de los Beltrán Leyva; 8,744 al de los Arellano Félix (Tijuana); 1,321 al de la Familia Michoacana; y 1,503 al del Milenio. Entre los capturados, el cártel más golpeado por la detención de sus líderes es el de Sinaloa, seguido por el del Golfo-Zetas. También entre las detenciones destacan 618 funcionarios coludidos con el narcotráfico.¹⁶ Otras investigaciones apuntan que la organización más poderosa, la de Joaquín *El Chapo* Guzmán, concentra 45% de la actividad del narcotráfico, pero sólo han sido capturadas casi mil personas de su grupo.¹⁷

Un documento “confidencial” de la Secretaría de la Defensa Nacional, hecho público en enero de 2010, señala que los ocho principales cárteles del país se han dividido en dos grandes megabloques, con el fin de luchar por los cargamentos y las rutas para trasladar la cocaína a Estados Unidos. Estos dos bloques se integrarían de la siguiente forma:¹⁸

El *bloque 1* está encabezado por *El Chapo* Guzmán (Sinaloa), que se ha aliado con La Familia Michoacana, con los remanentes del cártel del Milenio, y con un desprendimiento del cártel de Tijuana (encabezado por *El Teo*); a éste la Sedena lo denomina el *Polo Sina-*

¹⁵ El gobernador Villanueva fue acusado en 1999 y se logró capturar el 24 de mayo de 2001. Es el primer político mexicano de alto nivel solicitado en extradición a Estados Unidos. En 2008 fue sentenciado a 36 años de cárcel por tráfico de cocaína. *El Universal*, 4 de junio de 2008.

¹⁶ “Suman en el sexenio 67 mil narcos presos”, *Excelsior*, 15 de enero de 2010.

¹⁷ “Outmarted by Sinaloa”, *The Economist*, enero 7 de 2010.

¹⁸ “Análisis confidencial del ejército. Se agrupan narcos en dos megacárteles”, *Excelsior*, 24 de enero de 2010, pp. 1, 8 y 9. El documento se titula “Sedena: S1-P1”.

loense. El bloque 2 se integra por los Beltrán Leyva (Sinaloa), los Carrillo Fuentes o cártel de Juárez, los Zetas (o cártel del Golfo) y la organización de los Arellano Félix, o cártel de Tijuana. Según dicho informe, esta polarización –que se sostiene en alianzas de conveniencia– explicaría el incremento de la violencia, debido a que estos dos grandes bloques buscan desplazarse uno al otro, y se pelean las rutas a Estados Unidos e incluso a Europa. Igualmente el cártel del Golfo y los dos cárteles de Sinaloa, el del *Chapo* Guzmán y el de Arturo Beltrán Leyva tienen influencia en Guatemala, El Salvador y Honduras. De la misma manera, estos bloques desarrollan actividades paralelas al narcotráfico como secuestro, extorsión de empresarios, tráfico de armas, trata de personas y producción y venta de mercancía *pirata*. El Informe señala que durante los tres primeros años del gobierno de Felipe Calderón fueron ejecutadas en total 16,923 personas, de las cuáles 12% correspondieron a los jefes de plaza, 17% a los operadores de células, y 71% se dedicaban al narcomenudeo. De la violencia desatada, se afirma que 81 personas no pertenecían a ninguna organización y fueron principalmente víctimas de tiroteos entre sicarios. También se señala que de 20 a 23 mil jóvenes integran la estructura operativa de estos cárteles.

Cuadro 1

LOS PRINCIPALES CÁRTELES 2007-2009

Cártel	Centro de operación
Sinaloa	Sinaloa, con influencia en Sonora, Tamaulipas, Nuevo León, Michoacán y Jalisco.
Del Golfo	Tamaulipas, con influencia en Michoacán, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
Arellano Félix	Mexicali, Tijuana, Ensenada y el Valle de Mexicali, en Baja California. Trabajan con la familia Zarín que tiene su centro de operaciones en Mazatlán, La Noria y Culiacán, Sinaloa.
Carrillo Fuentes	Ciudad Juárez, Chihuahua, con influencia en Guadalajara, Jalisco, y Cancún, Quintana Roo.
Familia Beltrán Leyva	Sinaloa, Morelos, Colima, Estado de México, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas y Nuevo León.
Familia Michoacana	Lázaro Cárdenas, Michoacán. Influencia en Guanajuato y Guerrero. Presencia en Arteaga, La Mira y Guacamayas, Salamanca, en Michoacán; y Teniente José Azueta, La Unión, Coahuayutla, Petacalco y Altamirano, en Guerrero.

Fuente: Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, op. cit., cuadro 111, p. 362.

NARCOTRÁFICO Y ARMAS ILEGALES EN EL CORREDOR
MÉXICO-CENTROAMÉRICA-ESTADOS UNIDOS

Según fuentes de Estados Unidos, en el año 2007, el 88% de la cocaína que ingresó a su territorio transitó por el corredor de América Central y México; 50% por el océano Pacífico y 38% por las costas del Atlántico centroamericano y Golfo de México.¹⁹ El negocio criminal fundamentalmente está en este tráfico y en la venta al consumidor final en Estados Unidos, pero por el control de fronteras implantado en los últimos años para el combate al terrorismo, las mafias tratan de crear mercados de consumidores en México y Centroamérica. En otras palabras, el origen del fenómeno está en la producción (México y Colombia), aunque la demanda es un factor central, y ésta se ubica en Estados Unidos, por lo que la responsabilidad es colectiva, debido a que el fenómeno se interioriza afectando a todos los países y a sus poblaciones.

Cuadro 2

CONSUMO: PREVALENCIA ANUAL DE ABUSO DE DROGAS EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN TOTAL

Centroamérica	Cocaína	Cannabis	Anfetaminas	Éxtasis
Panamá	1.2 (2003)	4.0 (2003)	0.6 (2003)	0.4 (2003)
Guatemala	1.2 (2003)	9.1 (2003)	0.7 (2003)	0.2 (2003)
Belice	0.7 (2002)	6.7 (2003)	---	0.2 (2003)
Honduras	0.9 (2005)	1.6 (2002)	0.6 (2003)	0.2 (2003)
Nicaragua	1.0 (2003)	2.2 (2002)	0.8 (2003)	0.1 (2003)
El Salvador	2.5 (2004)	5 (2004)	0.6 (2003)	0.1 (2003)
Costa Rica	0.4 (2000)	1.3 (2001)	1.0 (2000)	---
Norteamérica				
Estados Unidos	2.8 (2004)	12.6 (2004)	1.5 (2004)	1.0 (2004)
Canadá	2.3 (2004)	16.8 (2004)	0.8 (2004)	1.1 (2004)
México	0.4 (2002)	1.3 (2002)	0.1 (2002)	0.01 (2002)

Fuente: Elaboración propia a partir de *World Drug Report 2007*, *op. cit.*, pp. 385-390.

Los narcóticos provenientes de América del Sur o de países fuera del continente hacen de esta región un corredor hacia México, Estados Unidos y Canadá. Por Centroamérica se

¹⁹ United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, UNDCCP, *World Drug Report 2007*, Nueva York, 2007, p. 14.

comercian aproximadamente 450 toneladas de cocaína cada año, equivalente al 90% del total de la que se consume en Estados Unidos, la mayor parte de ella dominada por los cárteles mexicanos.

El tráfico de armas en México, como amenaza a la seguridad nacional, no se incluía en ninguno de los documentos del gobierno. Desde los años ochenta del siglo xx, se detectó un tráfico de armas en la frontera sur, debido a los conflictos centroamericanos, y al crecimiento de las organizaciones criminales mexicanas que iniciaron un tráfico hormiga desde Estados Unidos. La *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*, de 1972, es la que regula las armas y su control. La Sedena es la dependencia del gobierno federal mexicano que se encarga de hacerla valer; sin embargo, su emisión no ha logrado impedir el flujo de armas ilegales por las fronteras norte y sur, además de que la aplicación de la ley es muy laxa en el control del tránsito y posesión, existiendo mecanismos regulatorios con poca capacidad para ser efectivos. Las organizaciones de narcotraficantes son las principales consumidoras de las armas ilegales en México. Además, los cárteles en los últimos diez años han estado incorporando a sus *stocks* de armas gran cantidad de ametralladoras como la AK-47 o la Barrett 50, así como misiles. Según la empresa de levantamiento de opinión pública SIMO, 15% de los entrevistados señalaron que tienen un arma en su domicilio.²⁰ Esto llevaría a la cifra de cuatro o cinco millones de domicilios donde se ubica un arma de fuego. El Programa de Destrucción de Armas de la Sedena eliminó un *stock* de 79,074 armas capturadas en los retenes militares, en los últimos diez años (2000-2009). De ellas, 44 mil corresponden a incautaciones en los últimos tres años.²¹ Por todas estas razones, el tráfico de armas se ha convertido en un grave problema para la seguridad nacional de México, siendo un tema crucial en las agendas de seguridad fronteriza con Estados Unidos y Centroamérica.

En Centroamérica, 70% de las muertes con violencia se realiza con armas de fuego. Al igual que en México, hay una tendencia creciente a la autodefensa, debida a la desconfianza en el Estado. Según la red International Action Network on Small Arms (IANSA):

Hay un estimado de 1.6 millones de pistolas en América Central, de las cuales cerca de 500,000 están legalmente registradas. Muchas de estas armas son remanentes de conflictos militares en la región en los años setenta y ochenta, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Después de que estos conflictos cesaron, miles de armas militares terminaron en el mercado ilícito en esas naciones. De ahí han empezado a fluir a países con menor historial de violencia armada generalizada, como Costa Rica, Honduras y Panamá.²²

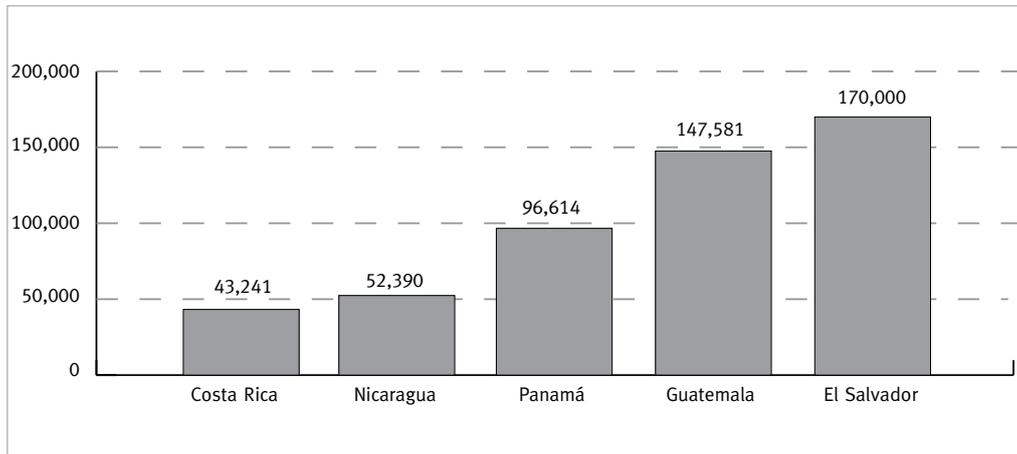
²⁰ *Encuesta Nacional en Vivienda*, marzo de 2009, en www.simomexico.com

²¹ “Destruyen armas incautadas en los últimos 10 años”, *Excelsior*, 19 de enero de 2010.

²² IANSA 2007, en <http://www.iansa.org/regions/camerica/camerica.htm>

Gráfico 1

ARMAS DE FUEGO LEGALMENTE REGISTRADAS EN CENTROAMÉRICA 2000



Fuente: Godnick, Muggah, y C. Waszink 2007, “Balas perdidas: el impacto del mal uso de armas pequeñas en Centroamérica”, Londres, IANSA, 2007. Véase www.iansa.org

En el año 2000 existían 509,826 armas registradas en América Central, la mayoría concentradas en El Salvador (170,000) y Guatemala (147,581). En los últimos siete años esta cantidad, de por sí muy difícil de cuantificar, se habría por lo menos duplicado. Así, según la Fundación Arias de Costa Rica, este país pasó de 43,241 a 100,000 armas, y El Salvador incrementó las armas legales a 300,000.²³ Si el incremento de armas legales es un indicador preocupante de fuentes potenciales de violencia, es más grave el hecho de que las armas ilegales parecen superar con creces a las armas registradas: en El Salvador habría 224,000, mientras que en Guatemala podría alcanzar más de un millón, en Nicaragua las armas ilegales duplicarían a las registradas hacia 2006.²⁴ Un estimado señala que las armas ilegales en Centroamérica ascienden a dos millones 300 mil armas. Estas cifras muestran que, por vez consecutiva, la amenaza a la seguridad de México en el tema de las armas, está mucho más presente en los países del norte de Centroamérica. En América Central se da un aumento acelerado de las armas, tanto legales como ilegales. Este fenómeno cuestiona la soberanía del Estado *per se*, dirige la seguridad hacia la privatización, y favorece las actividades del crimen organizado en todas sus modalidades. Además, el armamentismo ayuda a la ruptura del tejido social y hace a la población en general más proclive a la violencia. Si las guerras por razones revolucionarias y contrarrevolucionarias, propias de la guerra fría, quedaron atrás, se puede gestar un nuevo tipo de conflicto social igual o más violento que el sufrido en esos países en la década de los ochenta.

²³ “Reunión heptanacional sobre transferencia y control del tráfico de armas”, Fundación Arias, Panamá, 6 y 7 de diciembre de 2007.

²⁴ *Idem*.

Entre México y los países de América Central han comenzado a firmarse e implementarse numerosos acuerdos de cooperación; entre los más importantes están los llamados Grupos de Seguridad Fronteriza (Gansef) que operan con Guatemala y Belice, cooperación para el combate a las maras y pandillas, intercambio de información de prisioneros y delincuentes, así como sobre bandas de traficantes de personas, y recientemente ha sido muy efectiva la inspección de vuelos privados en los aeropuertos militares de Cozumel y Puerto Chiapas.

En el caso de Estados Unidos, en las negociaciones para establecer los contenidos de la Iniciativa Mérida, el gobierno de México logró que se instaurara un grupo de trabajo especial sobre tráfico de armas, convenios para implementar inspecciones no intrusivas en las fronteras y se han firmado numerosos acuerdos de coordinación judicial, con el fin de fortalecer los acuerdos de fronteras inteligentes, firmados en 2002, y los que se dieron en el contexto de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) de 2005.

INSEGURIDAD PÚBLICA

En México, si tomamos en cuenta la tasa líder para analizar el delito, los homicidios por cada 100 mil habitantes, se demuestra a nivel nacional una notable baja entre el año 1990 y el año 2007. El promedio nacional disminuyó de 3,451 homicidios en 1990, a 1,218 en 1997. Entre los estados que tuvieron una baja muy significativa están Chiapas (descendió de 274 en 1990 a 101 en 2007), el Distrito Federal (pasó de 1,273 en 1990 a 838), y otros como Michoacán, Oaxaca, Veracruz y Zacatecas. Esto se debe a diversos factores, entre ellos la disminución de la violencia en zonas rurales. Como se ve en el cuadro siguiente, esto no estaría en correspondencia con el temor de la población a la inseguridad, que ha ido en un aumento significativo en los últimos diez años, convirtiéndose en la principal preocupación de la población (ver cuadro 3).

Se debe tener presente que el análisis de los delitos es medido a través de dos indicadores, denuncias del fuero común y del fuero federal. El 93% de las denuncias de la ciudadanía se centra en delitos del fuero común, principalmente robos, mientras que el 7% de los delitos son del fuero federal, donde se ubica el narcotráfico.

Igualmente, en el análisis hay que tomar en cuenta la llamada “cifra negra”²⁵ que está constituida por delitos no denunciados, sea por temor o por desidia, dado que la población no confía en el sistema de justicia y considera “perder el tiempo” ir a denunciar un delito.

²⁵ La cifra negra se compone por los delitos cometidos que no quedan registrados en las cifras oficiales. Se constituye por: los delitos no denunciados; los delitos que no dan lugar a la averiguación previa a pesar de haberse denunciado; los varios delitos sufridos en un solo incidente, por una o varias víctimas, que quedan registrados en una sola averiguación previa, y los delitos que no se registran por deficiencias en el sistema estadístico oficial. Definición del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI).

Cuadro 3

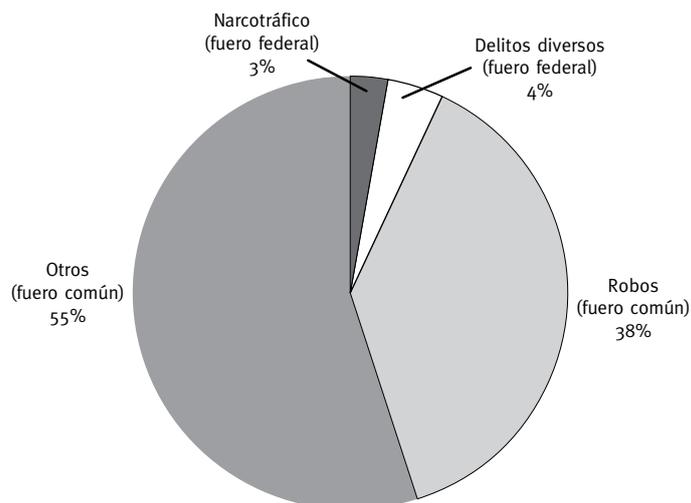
TOTAL DE MUERTES CAUSADAS POR HOMICIDIO POR REGIÓN 1990-2007

Año	Región Norte-Occidente		ZMCM		Región Centro		Región Pacífico		Región Sureste		Todo el país	
	Total región	% vs total de país	Total región	% vs total de país	Total región	% vs total de país	Total región	% vs total de país	Total región	% vs total de país	Total región	% vs total de país
1990	2,013	14%	4,724	33%	4,006	28%	3,162	22%	615	4%	14,520	4%
1991	2,489	16%	4,562	30%	3,847	25%	3,470	23%	775	5%	15,143	5%
1992	3,019	18%	4,608	28%	3,949	24%	4,267	26%	762	5%	16,605	5%
1993	2,595	16%	4,568	28%	4,012	25%	4,006	25%	875	5%	16,056	5%
1994	2,850	18%	4,365	28%	3,794	24%	3,672	23%	1,163	7%	15,844	7%
1995	3,046	19%	4,116	26%	3,700	24%	3,596	23%	1,167	7%	15,625	7%
1996	2,851	20%	4,061	28%	3,263	22%	3,310	23%	1,023	7%	14,508	7%
1997	2,696	20%	3,692	27%	3,279	24%	2,915	21%	980	7%	13,562	7%
1998	2,952	22%	3,612	26%	3,209	23%	2,760	20%	1,183	9%	13,716	9%
1999	2,800	23%	3,196	26%	2,926	24%	2,411	20%	954	8%	12,287	8%
2000	2,389	22%	2,954	27%	2,608	24%	2,130	20%	707	7%	10,788	7%
2001	2,417	23%	2,926	28%	2,583	25%	1,931	19%	467	5%	10,324	5%
2002	2,392	24%	2,904	29%	2,320	23%	1,779	18%	748	7%	10,143	7%
2003	2,359	23%	2,909	29%	2,293	23%	1,786	18%	792	8%	10,139	8%
2004	2,208	24%	2,683	29%	2,125	23%	1,770	19%	544	6%	9,330	6%
2005	2,530	25%	2,896	29%	2,114	21%	1,819	18%	567	6%	9,926	6%
2006	2,631	25%	2,566	25%	2,132	20%	2,301	22%	824	8%	10,454	8%
2007	2,365	27%	2,086	24%	2,057	23%	1,893	21%	467	5%	8,868	5%

Fuente: Malgorzata Polanska, "Homicidios por entidad federativa y regiones 1990-2007", en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, op. cit., cuadro 96, p. 354.

Gráfico 2

PORCENTAJE DE DELITOS EN MÉXICO POR TIPO EN UNA DÉCADA 2000-2009



Fuente: Comparecencia del secretario de Seguridad Pública ante el Congreso de la Unión, 21 de enero de 2010, http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=contenido3&nodeId=/BEARepository/588097//archivo&menu=Sala Prensa

Cuadro 4

DELITOS DENUNCIADOS Y CIFRA NEGRA 2000-2008

Año	Delitos denunciados ambos fueros	Cifra negra ambos fueros
2000	1'420,251	3'319,919
2001	1'512,450	3'529,050
2002	1'516,027	3'537,396
2003	1'517,925	3'541,825
2004	1'505,844	3'513,636
2005	1'505,223	3'512,187
2006	1'580,742	3'688,398
2007	1'715,974	4'003,939
2008*	1'540,789	3'594,941

Fuente: Elaboración propia con base en el *Segundo informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país*.

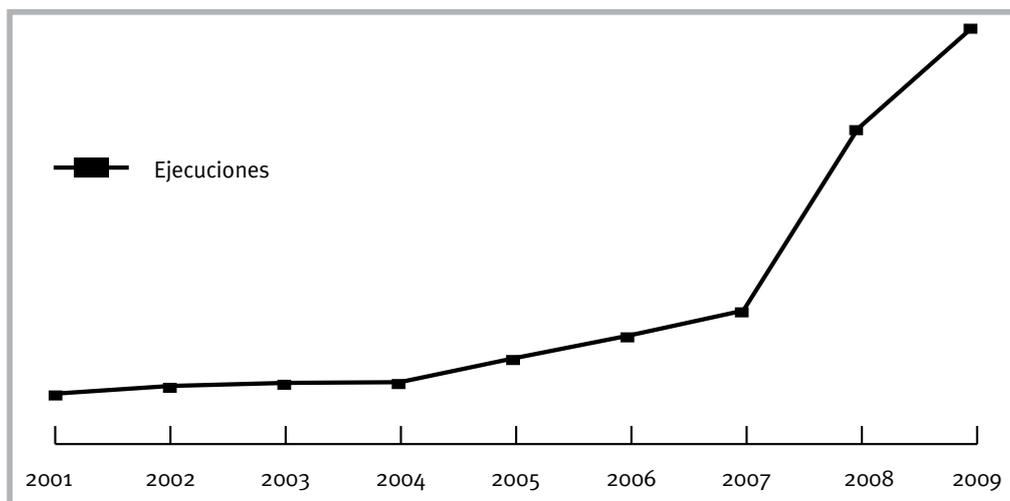
* Cifras al 31 de noviembre.

En aquellos estados donde se ha incrementado la violencia entre los distintos grupos de narcotraficantes, los homicidios han aumentado notablemente, de forma particular los de alto impacto. Los estados del norte del país, frontera con Estados Unidos, al concentrarse ahí la *guerra* entre cárteles para poder orientar el comercio de las drogas hacia Estados Unidos, registran las tasas de homicidios más elevadas del país, esto lleva a que también la comisión de otros delitos suba. Singularmente, en el estado de Chihuahua se suman homicidios violentos a los llamados feminicidios, causando gran pánico entre la población.²⁶

Analizando el ascenso de la violencia en el norte del país, tenemos que los homicidios aumentaron de 2,013 en 1990 a 2,365 en 2007, registrando un incremento de 17.49%. Entre ellos, los homicidios del personal del gobierno dedicado a labores de seguridad y defensa (militares y policías) pasó de 68 en 1990, a 149 en 2007, registrando un aumento de 119.12%, debido a la llamada *guerra* contra el narcotráfico.²⁷ El gráfico 3, muestra cómo se dispara la cifra de ejecuciones precisamente a la par de la estrategia de militarización emplazada por el presidente Calderón.

Gráfico 3

EJECUCIONES EN MÉXICO 2001-2009



Fuentes: *Segundo informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país 2008*. La cifra de 2008 corresponde a la PGR, y fue publicada en *El Universal*, 2 de abril de 2009; *Drug Violence in Mexico, Data and Analysis from 2001-2009*, Trans-border Institute, University of San Diego.

²⁶ Julia Estela Monárrez Fragoso, *Trama de una injusticia. Feminicidio sexual sistemático en Ciudad Juárez*, El Colegio de la Frontera Norte, M. Ángel Porrúa Editores, México, 2009.

²⁷ Malgorzata Polanska, “Cuadro 89: Muertes causadas por homicidio en la región norte-occidente. 1990-2007”, en “Homicidios por entidad federativa y regiones”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, op. cit., p. 354. Los estados que se incluyen en la clasificación del norte del país son: Baja California, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

De lo anterior se puede desprender una hipótesis: hay una percepción entre la población, incluso en la comunidad internacional (transmitida a través de la prensa), de que México “está en guerra”.²⁸ Esta afirmación no es sostenible si se analizan las cifras de los delitos (que han disminuido), sin embargo, en algunos estados del país donde se concentran las actividades del narcotráfico, sí han aumentado exponencialmente la violencia, los homicidios y los delitos del fuero común.²⁹ Como se observa en el cuadro 5, de 1990 a 2007, aumentaron los homicidios el 17%.

Cuadro 5

MUERTES CAUSADAS POR HOMICIDIO EN LA REGIÓN NORTE-OCCIDENTE 1990-2007

Año	Sociedad	Personal de seguridad y defensa	Total de la población	% de muertes de personal de seguridad y defensa sobre el total de homicidios ¹	% de muertes de la sociedad ²
1990	1,945	68	2,013	3%	97%
1991	2,399	90	2,489	4%	96%
1992	2,918	101	3,019	3%	97%
1993	2,485	110	2,595	4%	96%
1994	2,743	107	2,850	4%	96%
1995	2,926	120	3,046	4%	96%
1996	2,732	119	2,851	4%	96%
1997	2,591	105	2,696	4%	96%
1998	2,845	107	2,952	4%	96%
1999	2,682	118	2,800	4%	96%
2000	2,296	93	2,389	4%	96%
2001	2,337	80	2,417	3%	97%
2002	2,301	91	2,392	4%	96%
2003	2,256	103	2,359	4%	96%
2004	2,141	67	2,208	3%	97%
2005	2,429	101	2,530	4%	96%
2006	2,528	103	2,631	4%	96%
2007	2,216	149	2,365	6%	94%
1990-2007³	13.93%	119.12%	17.49%	—	—

¹ El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

² El porcentaje de muertes es la parte proporcional con respecto al total de la población.

³ Se calculó la variación porcentual de muertes del año 1990 con respecto al año 2007.

Fuente: Malgorzata Polanska, “Homicidios por entidad federativa y regiones 1990-2007”, *op. cit.*, p. 350.

²⁸ Entre muchos funcionarios del gobierno federal mexicano se atribuye “irresponsabilidad” a la prensa nacional por “contribuir” a elevar la percepción de inseguridad y miedo entre la población. A la extranjera se le considera en parte responsable de ayudar a transmitir la impresión de que México es un Estado fallido, corrupto, y que ello ha llevado a que las empresas globales calificadoras de riesgo le den a México un *ranking* muy bajo por la inseguridad. Sin embargo, dada la falta de sistematicidad de la información oficial del gobierno, la opacidad y parcialidad de la misma, la prensa nacional y extranjera se convierten en las principales fuentes de información. Ver para el caso del papel de los medios escritos en la frontera México-Estados Unidos: Rossana Fuentes-Beráin, Andrew Selee y Heidy Servín-Páez (editores), *Writing Beyond Boundaries. Journalism Across the U.S.-Mexico Border*, Woodrow Wilson Center, Washington, 2005.

²⁹ Esta percepción la transmiten también las empresas privadas evaluadoras de riesgo de inversión, donde ponen a México en el mismo nivel de Colombia, Perú, El Salvador y Guatemala. Véase Control Risks, *Risk Map 2008*, Londres, 2009.

No obstante, la gran crisis de los homicidios y ejecuciones del narcotráfico se da precisamente desde inicios de 2007, como lo demuestra el cuadro 6.

Cuadro 6

EJECUCIONES RELACIONADAS CON EL NARCOTRÁFICO 2006-2009

Mes	2006	2007	2008	2009
Enero	181	204	247	480
Febrero	164	198	251	633
Marzo	155	275	378	508
Abril	113	255	270	546
Mayo	184	279	493	510
Junio	216	244	505	769
Julio	144	217	509	854
Agosto	220	284	555	748
Septiembre	253	236	448	826
Octubre	179	202	669	840
Noviembre	252	183	701	682
Diciembre	170	196	635	859
Total	2,231	2,773	5,661	8,255

Fuente: Base de datos del diario *Milenio*, 1 de enero de 2010.

CHIHUAHUA Y CIUDAD JUÁREZ. ZONA DE GUERRA

Sostener que México es un Estado fallido o que está en esa dirección es una falacia. Sin embargo, hay ciudades así como estados del país donde sí se podría sustentar esa hipótesis. Es el caso del estado de Chihuahua, particularmente Ciudad Juárez. En noviembre de 2009, en una inusitada petición hecha por el empresariado de esa población, la presidenta de la Asociación de Maquiladoras de Exportación y el líder local de la Cámara Nacional de Comercio, llamaron a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que enviara *Cascos azules*, dada la gravedad de la situación de inseguridad, argumentando que por la violencia ya habían sido cerrados y trasladados a otro lugar (muchos de ellos a El Paso, Texas), seis mil negocios:

Estamos pidiendo que se forme un grupo que pida a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos su intervención, así como de un grupo de las fuerzas de paz de la ONU que frenen esta incontrolable situación de violencia. Ciudad Juárez no ha recibido ningún tipo de atención de parte de las autoridades, por lo que está considerada la ciudad más violenta del mundo, con los índices más altos en cuanto a muertes se refiere, porque ya tener un índice de más de 10 muertos por día es considerado una zona de guerra.³⁰

³⁰ *Reforma*, 11 de noviembre de 2009.

Esta declaración habla de la desconfianza hacia los gobiernos (municipal, estatal y federal) por parte de los habitantes de Ciudad Juárez, que no han logrado frenar el nivel de impunidad y enfrentamiento que se da entre cárteles rivales del narcotráfico. El gobierno federal mexicano señaló que el pronunciamiento es completamente descabellado y que está fuera de lugar. Por su parte, el presidente del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal de Juárez, comparó su ciudad con las más peligrosas de América Latina: “En Juárez el homicidio creció en un tiempo muy corto como jamás se había visto en alguna parte de México y muy rara vez en el mundo, entre 2007 y 2009 aumentó en más de 800%. En Juárez en 2009 se registraron 191 homicidios por cada cien mil habitantes, debajo de Juárez está San Pedro Sula, con 119 homicidios y San Salvador, con 95.”³¹

Al momento de la llegada al poder de Felipe Calderón, Chihuahua era una entidad donde no había arribado la violencia entre los cárteles del narcotráfico. En diciembre de 2006 sólo se registró un ejecutado; en diciembre de 2007, 11; en diciembre de 2008, 173; y en diciembre de 2009, 231. En lo referente la violencia en todo el estado, en 2007 hubo 148 ejecutados; en 2008, 1,652; y en 2009, 2,082. Estas cifras adquieren una dimensión grave si se hace la siguiente comparación: en los años noventa, considerados los más violentos de la *guerra* del narcotráfico en Colombia, en Medellín y Cali nunca se superó la tasa de 100 homicidios por cada 100 mil habitantes. La última estadística sobre homicidios registra en todo México, el 9 de enero de 2010, como el día más violento del gobierno de Felipe Calderón, con 52 homicidios.³²

En el caso de Juárez, la estrategia del gobierno de Felipe Calderón para intentar controlar la situación no ha mostrado resultados. El gobierno federal emplazó desde 2007 a 5,500 militares, a mediados de 2009 la cifra aumentó a 6,000. En enero de 2010 se agregaron 2,000 policías federales, y se decidió que la conducción de todos los operativos se trasladase a la Policía Federal. Con esta militarización el gobierno no ha logrado disminuir la violencia, por lo que se podría afirmar que el incremento del empleo de las fuerzas militares no da resultados e incluso, en una dinámica perversa, la demostración de la fuerza del Estado con más violencia está provocando una reacción simétrica, más homicidios e impunidad.³³

Juárez también es un caso donde se ha señalado que las fuerzas armadas están violando los derechos humanos de forma significativa. El gobierno municipal de esta ciudad se vio obligado a abrir una oficina de denuncias de la ciudadanía por violaciones de las fuerzas armadas y la policía federal. Estas incluyen desde lo que se denomina “abuso de autoridad”, hasta delitos graves.³⁴ En términos generales, el empleo intensivo de las fuerzas armadas ha llevado a diversas instituciones, tanto nacionales como extranjeras, a señalar que las prerrogativas que tienen los militares, derivadas del fuero de guerra, llevan a la actuación bajo condiciones de impunidad, y que el sistema de justicia los beneficia, perjudicando a la población civil:

³¹ “Juárez, la más violenta del mundo”, *Reforma*, 11 de enero de 2010.

³² *Reforma*, 14 de enero de 2001, p. 5.

³³ *Excelsior*, 15 de enero de 2010.

³⁴ *Excelsior*, 16 de enero de 2010.

Las autoridades militares cuentan con la jurisdicción para investigar y procesar abusos del ejército. Como resultado, la gran mayoría de los casos de abusos de militares nunca son procesados satisfactoriamente. El sistema de justicia militar carece de la autonomía necesaria para realizar investigaciones confiables, y sus operaciones se distinguen por una ausencia general de transparencia. La capacidad de los jueces militares para investigar abusos del ejército está, además, debilitada por el miedo al ejército, que inhibe a las víctimas civiles y a testigos para proporcionar información a las autoridades militares.³⁵

La población de Juárez está entre dos fuegos. En primer lugar, la violencia desatada por la *guerra* entre los cárteles del narcotráfico del Pacífico, el del Golfo, el de los Zetas y las reminiscencias del cártel de Juárez, cuyo líder, Amado Carrillo Fuentes, el *Señor de los Cielos*, muerto en 1997, fue famoso en aquellos años por introducir cocaína a Estados Unidos en vuelos rasantes que no eran detectados por los radares del país mejor protegido del mundo en términos militares. En segundo lugar, se vive la saturación de las calles de la ciudad por las fuerzas militares y policíacas del gobierno mexicano, bajo rumores de que se establecerá un estado de sitio para poder acorralar a los cárteles y a sus sicarios. El 31 de enero de 2010 esta situación llegó a un límite. Un comando armado irrumpió en una fiesta familiar y asesinó con gran violencia a 15 jóvenes. El presidente Calderón y su ministro de gobernación insinuaron que se trató de una riña entre pandillas, lo que encendió la ira de la comunidad. Después vinieron las disculpas y el diseño de una “estrategia integral” para salvar la ciudad, por parte de los gobiernos del estado de Chihuahua y federal.

Los analistas sostienen que Juárez es el principal teatro de operaciones de la violencia en México y si se tratara de calificarlo, perfectamente ingresaría como una zona de *guerra* con todas las características que define la teoría militar: la gente trabajando por y para la guerra, o defendiéndose de ella. En dicha ciudad la población se ha reducido de 1.3 millones de personas a un millón de habitantes, han emigrado más de cien mil familias a lugares más seguros, como El Paso, Texas, y han cerrado más de 5,000 negocios en los últimos tres años. Esto quiere decir que han quedado abandonadas el 25% de las viviendas y han cerrado el 30% de los comercios.³⁶ Los cárteles del narcotráfico escenifican esta *guerra*, en primera instancia entre sus miembros, intentando controlar las rutas y carreteras, los embarques y las bodegas de la cocaína que proviene de Colombia y de la marihuana, así como la heroína que proviene de Sinaloa y otros estados de México como Guerrero y Michoacán, además de la importación de nuevas drogas como las anfetaminas, cuyos precursores provienen de China y de los mismos Estados Unidos. El ingreso de las drogas a El Paso, Texas, y de ahí al suculento y voraz mercado del centro y este de Estados Unidos es la principal razón que explica esta violencia. Antes, los cárteles tenían el cuidado de no afectar civiles, para no ganarse la enemistad de la población, ahora los civiles inocentes, principalmente los jóvenes, se han vuelto los blancos preferidos de los sicarios.

³⁵ Véase www.hrw.org/world-report-2010 (*Reporte de la organización Human Rights Watch*, capítulo México) *Milenio*, 16 de febrero de 2010.

En Juárez se acumularon múltiples rezagos producto del abandono de los gobiernos federal y estatal que provocaron que una situación de acelerado crecimiento económico en los años setenta, ochenta y noventa, se tradujeran en una total descomposición socio-política.³⁶ Una migración fuera de control, la ausencia de infraestructura social, urbana y de seguridad además del colapso de las formas tradicionales de control político, derivaron en la ruptura del tejido social, la criminalidad y la llegada de los cárteles con total impunidad para controlar el territorio y poder exportar las drogas a Estados Unidos. En efecto, se incubó una “tormenta perfecta” de inseguridad.³⁷

REFLEXIÓN FINAL: ¿SE GANA O SE PIERDE LA GUERRA?

Por desgracia, Juárez se ha convertido en el termómetro de la violencia en México. La prensa internacional, al realizar numerosos reportajes, traslada la imagen al mundo de que “todo México es Ciudad Juárez”. Incluso, esto ha contribuido a subir la calificación riesgo-país e impactar en la inversión extranjera. Los mexicanos, al ver todos los días en la televisión, escuchar en la radio y leer en los diarios sobre descabezamientos, ejecutados, decapitados y cuerpos disueltos en ácido, también se quedan estupefactos y atribuyen al gobierno la incapacidad para controlar al país y en especial al narcotráfico. La violencia y los homicidios, asombrosamente, se han convertido en indicadores de gobernabilidad y eficiencia gubernamental. Este es el verdadero motivo por el cual el presidente Calderón, de forma inusitada, ha reconocido la incapacidad para que con las propias fuerzas del Estado mexicano pueda combatir a los grandes cárteles del narcotráfico, solicitando la ayuda de Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida. En este país, por lógica elemental, sus servicios de inteligencia conocen mucho del narcotráfico en México, pues a sus territorios en California, Arizona, Nuevo México y Texas ingresan las drogas y se distribuyen los codiciados productos por todos sus estados e incluso en Canadá. Asimismo, en territorio estadounidense se lavan y legalizan parte importante de las ganancias y las armas usadas por los sicarios, se adquieren en sus armerías y ferias de armas, protegidas por su Constitución y las leyes de derecho a la autodefensa, que facilitan que cualquier ciudadano pueda adquirirlas y resguardarlas.

El debate en México acerca de la seguridad nacional se focaliza de la siguiente manera: ¿se gana o se pierde la *guerra* al narcotráfico? Una de las más famosas empresas de consultoría estratégica en Estados Unidos, *Rand Corporation*, afirma que en México simplemente se carece de una estrategia para resguardar la seguridad nacional:

³⁶ Carlos González Herrera, “Chihuahua 2008, testimonio desde Juárez”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, *op. cit.*, p. 169.

³⁷ Luis Rubio, “Juárez”, *Reforma*, 14 de febrero de 2010.

La estructura de seguridad en México se caracteriza por tener responsabilidades cambiantes, duplicidad de funciones, e inestabilidad general, junto con una falta de coordinación entre las fuerzas de seguridad federales, estatales, y locales. El contexto de una situación de seguridad deteriorada en México y de cambio en la administración en los Estados Unidos exige una evaluación más precisa de las prioridades potenciales y de las opciones de política para guiar la futura relación entre Estados Unidos y México. La ayuda de Estados Unidos a México se ha centrado normalmente en un conjunto reducido de resultados –mejora de tecnología, capacitación y equipo para evitar el tráfico de drogas. A pesar de estos esfuerzos, la situación de seguridad de México sigue deteriorándose [...]. Los problemas relacionados con las drogas y la trata de personas, la corrupción, el contrabando de armas, y la violencia de las pandillas se han extendido hacia los Estados Unidos, llegando mucho más allá de la frontera. Por ésta y otras razones, los Estados Unidos tienen un peso significativo en el éxito o fracaso de las reformas y medidas de seguridad que se lleven a cabo en México.³⁸

Estas debilidades que tienen la política y las estructuras de seguridad nacional son aprovechadas por las organizaciones criminales en su beneficio. Uno de los elementos más notables en favor del narcotráfico es la falta de cooperación y de coherencia ente las estructuras policíacas, militares y de impartición de justicia.³⁹ Este es uno de los elementos comúnmente empleados por los críticos del gobierno mexicano, al señalar que la estructura constitucional y legal (sobre todo la división de los poderes federal, estatal y municipal), es la principal vulnerabilidad del Estado mexicano. Por ello, se han implementado dos grandes estrategias para tratar de transformar las capacidades del gobierno federal: en primer lugar, instrumentar reformas a los subsistemas de seguridad nacional, defensa, inteligencia, justicia y policías en el seno del gobierno federal mexicano, así como en los estatales y municipales, y, en segundo término, aceptar la asistencia de Estados Unidos. Esta ayuda se dedica a apuntalar dichas reformas estructurales, y dotar de tecnologías que son inaccesibles en los mercados.

En lo que respecta a las fuerzas de seguridad policíacas y militares, México tiene una gran descentralización de corporaciones policíacas, por la Ley de Municipio Libre, que permite al nivel municipal de gobierno organizar su propia seguridad. A inicios de 2009, el total de los efectivos policíacos del país ascendía a 423,014 integrantes (ver cuadro 7). A ello hay que agregar la tendencia a la seguridad privada, donde no existen cifras precisas, pero algunos estiman que ascienden a más de 150 mil personas, muchas de ellas que pertenecieron a corporaciones policíacas, y que fueron expulsadas precisamente por cometer faltas. A estas cifras, se deben añadir los aproximadamente 200 mil integrantes del ejército

³⁸ Agnes Geriben Shaefer, Benjamín Bahney y K. Jack Riley, *Security in Mexico. Implications for U.S. Policy Options*, Rand Corporation, Santa Mónica, California, abril de 2009 (www.rand.org/pubs/monographs/MG876). Rand Corporation es la más influyente empresa de consultoría del Departamento de Defensa de Estados Unidos.

³⁹ Elena Azaola, *Crimen, castigo y violencias en México*, FLACSO, Quito, 2008.

y fuerza aérea, y 50 mil de la armada. Con ello, se tendría una cifra aproximada de más de 800 mil integrantes de cuerpos de seguridad policíacos, privados y militares, lo que significa el 0.8% de la población del país.

Cuadro 7

ELEMENTOS DE TODOS LOS CUERPOS POLICIALES DE MÉXICO 2009

Corporación policíaca	Elementos
Secretaría de Seguridad Pública	32,357
Procuraduría General de la República	4,298
Policía Estatal Preventiva	198,897
Policía Ministerial Estatal	26,495
Policía Municipal Preventiva	160,967
Total	423,014

Fuente: Periódico *Reforma*, 22 de enero, 2009, p. 6.

Con esta infraestructura de seguridad fragmentada, descoordinada, con pocos niveles de profesionalización (básicamente la debilidad institucional se observa en las policías municipales, las estatales y las privadas), y en muchos casos con elevados niveles de corrupción que favorecen al narcotráfico, el Estado no logra articular una estrategia que muestre “éxitos” ante la opinión pública nacional e internacional. Ello a pesar de que es notable la captura de grandes líderes de los principales cárteles y que desde 2009 comienza a operar la ayuda estadounidense vinculada a la Iniciativa Mérida. Con la implementación de la Iniciativa, México desplazó a Colombia como principal receptor de asistencia militar en el hemisferio. En 2008, la ayuda de Estados Unidos a México fue de aproximadamente 440 millones de dólares, mientras que para Colombia se destinaron 395 millones de dólares; en 2009, nuestro país captó 672 millones de dólares, y Colombia sólo 400 millones.⁴⁰

En los tres años que van de diciembre de 2006 a enero de 2010, un informe de la Procuraduría General de la República señala que de 17,754 personas asesinadas por organizaciones criminales, 16,144 eran civiles (de ellos 87 fueron personas inocentes que perdieron la vida por balas, y el resto fueron miembros de los cárteles). De las 1,610 muertes de uniformados, cuya mayoría se concentró en las policías municipales (776), 323 fueron policías ministeriales; 218 policías estatales preventivos; 188 policías federales; 97 soldados; y ocho marinos. El mismo documento describe la geografía de la violencia, donde diez estados concentran el 85% de todos los homicidios: Chihuahua (4,960); Sinaloa (2,158); Guerrero (1,372); Baja California (1,278); Michoacán (1,061); Durango (804); Estado de México (808); Sonora (588); Distrito Federal (439) y Jalisco (412). Sin embargo, la concentración

⁴⁰ Dolia Estévez, “Guerra es guerra. México desplaza a Colombia como receptor número uno de América Latina en ayuda militar para el combate al narcotráfico”, *Poder*, 29 de enero de 2010, p. 2.

de asesinatos se da en tres municipios del país: Juárez, Chihuahua (3,227); Culiacán, Sinaloa (1,126); y Tijuana, Baja California (1,009).⁴¹

Estos elementos: la *declaración de guerra* a los cárteles hecha por el presidente, el incremento de las ejecuciones, el aumento exponencial de la asistencia de Estados Unidos, el aumento de la presencia de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico y en la seguridad pública en ciudades de *alto riesgo*, la conversión de Juárez en la ciudad más peligrosa del mundo, el aumento en el consumo de cocaína, y las apreciaciones acerca de que México se podría convertir en un Estado fallido, permiten afirmar, por un lado, que el Estado mexicano pierde la *guerra* contra el narcotráfico y que, por ende, se debe cambiar radicalmente la estrategia.⁴² El cambio de estrategia, según los críticos, debe reorientarse hacia modalidades de *legalización* de las drogas. Por otro lado, otra interpretación sugiere que el gobierno está emplazando una estrategia de victoria, debido a que tiene fortalezas que apenas comienzan a articularse, y que rendirán frutos en favor del gobierno en un mediano plazo.⁴³

La llamada (o mal denominada) *guerra al narcotráfico* en México se inscribe dentro de la categoría de los llamados conflictos asimétricos, guerras de baja intensidad, guerras irregulares, guerras sin fronteras, etcétera. Es claro que se trata de un conflicto transnacional, pues México es un país de tránsito de cocaína, ubicado geográficamente entre los consumidores estadounidenses, donde se realizan las ganancias (se captura muy poca cantidad del dinero que provee esta actividad criminal por el gobierno de Estados Unidos), y donde se produce la cocaína. Esto lleva a sostener que el enfrentamiento no es sólo mexicano y que la coherencia de las estrategias debe ser multinacional. De igual modo, es una *guerra* o conflicto prolongado, pues su gestación se dio desde los años cincuenta del siglo xx. El inicio fue con la producción de marihuana y heroína para dar satisfacción a los consumidores estadounidenses (en una especie de espacios de producción y mercados totalmente complementarios principalmente entre los estados de Sinaloa y California), luego ingresó la cocaína al círculo producción-tráfico-consumo, agregándose Colombia, edificando poderosas redes criminales.

Muchos conflictos asimétricos, irregulares o de baja intensidad se clasificaron y analizaron en situación de “empate estratégico”, donde no se puede afirmar que un enfrentamiento se gana o se pierde. Ese fue el caso de la guerra civil de El Salvador (1980-1992), donde el empate se resolvió por la vía no militar, ya que ambas estrategias, la del Frente

⁴¹ *Panorama de la Violencia en México*, Procuraduría General de la República, citado en *Excelsior*, 5 de febrero de 2010, nacional, p. 15.

⁴² Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, *El narco: la guerra fallida*, Santillana, México, 2009.

⁴³ Entre los que sostienen que el gobierno está implementando una estrategia exitosa están: Barry R. McCaffrey, “El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (editores), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, op. cit., p. 132; el embajador de Estados Unidos, Carlos Pascual, “Estados Unidos está totalmente comprometido con el combate al narcotráfico”, *Reforma*, 4 de septiembre de 2009; y Joaquín Villalobos, “Doce mitos de la guerra al narco”, *Nexos*, enero de 2010.

Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la del gobierno respaldado por Estados Unidos, estaban empantanadas, en callejones sin salida, provocando graves tensiones geopolíticas.

Según los gobiernos mexicano y estadounidense, el enfrentamiento entre los cárteles, y su impacto social (la violencia) perjudican al gobierno, al dar la imagen de pérdida del *monopolio legítimo de la fuerza* y el obligado control territorial que todo Estado debe ejercer. La percepción de *Estado en dirección al fracaso*, se da cuando se emplean indicadores dando a entender que lo que sucede en Juárez podría irradiar a todo el país.

Es difícil afirmar que el gobierno está *ganado la guerra*, pero también sostener que *ya fracasó* la estrategia gubernamental es una hipótesis que no se sostiene. Por ello, se observa un *empate estratégico*, que se balanceará hacia una u otra dirección, según tengan éxito las grandes campañas militares del gobierno y la política de reestructuración de todas las instituciones de seguridad nacional, o bien, si los cárteles, en sus reorganizaciones y en los enfrentamientos entre ellos, lograrán superar las adversidades e imponerse. Ante esta probabilidad de un desempate catastrófico en favor de los cárteles, se exportaría Juárez como “modelo” al resto de México.

Un elemento adicional que se debe tomar en cuenta es que la teoría de la guerra señala que se gana aquella que conquista las “mentes y los corazones” de la población. La percepción ciudadana en México, derivada de una lectura unidimensional de las cifras de homicidios causados por el crimen organizado, ha llevado a hablar del fracaso del gobierno. La implementación de la llamada *estrategia integral*, por ejemplo, en Juárez, en el mes de febrero de 2010, además de ser eficaz y mostrar indicadores de éxito, debería transmitir la idea en los juarenses de que los gobiernos federal, estatal y municipal sí van a poder salvar su ciudad de los cárteles. En el nivel nacional, también el gobierno de Felipe Calderón debe ganar la *guerra* en ese frente, el comunicacional, lo que no es fácil en las condiciones actuales.