

Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012

Sergio Aguayo Quezada
Raúl Benítez Manaut
Editores

Malgorzata Polanska
Armando Rodríguez Luna
Anexo estadístico



Atlas **de la Seguridad** **y la Defensa** **de México** **2012**

Primera edición, diciembre de 2012

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

Publicación a cargo del Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia, A. C.
Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo,
CP 10200, México DF

ISBN: 978-607-95380-4-0

Diseño y formación:
Adriana Méndez Raymundo y Elizabeth Díaz Aguirre

Cuidado editorial:
Atril, excelencia editorial,
por Elizabeth Díaz Aguirre y Diego Ignacio Bugada Bernal

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio
sin la autorización por escrito del editor.

Publicación disponible para su consulta en
www.seguridadcondemocracia.org

Esta publicación fue posible gracias a un donativo de Open Society Foundations.

Hecho en México
Printed in Mexico

Índice

Introducción: las violencias. Balance, efectos y prospectiva	11
<i>Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut</i>	
Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica	15
<i>Antonio L. Mazzitelli</i>	
El tráfico de metanfetaminas: Asia-México-Estados Unidos	25
<i>José Luis León Manríquez</i>	
El futuro del narcotráfico y los traficantes en América Latina	31
<i>Juan Carlos Garzón</i>	
El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida	39
<i>Eric L. Olson</i>	
El desafío del tráfico de armas en México y Centroamérica	47
<i>Simone Lucatello</i>	
El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México	55
<i>Georgina Olson Jiménez</i>	
Rastreado el dinero que da poder a las organizaciones criminales en Estados Unidos y México	63
<i>Celina Realuyo</i>	
Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios	73
<i>Eduardo Guerrero Gutiérrez</i>	
Las comunicaciones criminales: el caso de las narcomantas	83
<i>Günther Maihold</i>	
La impunidad crónica y la violación de derechos humanos	93
<i>Mariclaire Acosta</i>	
Avances y retos de la reforma de justicia penal en México	101
<i>David A. Shirk</i>	
Las fuerzas armadas mexicanas en 2012	111
<i>Íñigo Guevara y Moyano</i>	
El rol de la corrupción en la reproducción institucional de la Policía Judicial de la ciudad de México	119
<i>Elena Azaola Garrido y Miquel Ángel Ruiz Torres</i>	
La organización y el comportamiento de la policía en el Distrito Federal	127
<i>Arturo Alvarado</i>	

Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios

Eduardo Guerrero Gutiérrez¹

INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo se realiza una comparación de la política de seguridad del gobierno federal durante los sexenios de los presidentes Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, Vicente Fox y Felipe Calderón. El análisis se desarrolla con base en la exposición sistemática de las cifras disponibles en materia de combate al narcotráfico, incidencia delictiva, violencia, sistemas de procuración e impartición de justicia, sistema de readaptación social y gasto. Muchos factores confluyen para determinar los índices de seguridad pública. Sin embargo, se pretende aportar elementos para poner en perspectiva, más allá del discurso político, la evolución que ha tenido la política del gobierno federal en esta materia, sus alcances, limitaciones e implicaciones para los ciudadanos.

Durante los años ochenta el combate al narcotráfico comenzó a destacar en México como un tema central en la agenda pública. Por primera vez una organización mexicana –el Cártel de Guadalajara, fundado por Rafael Caro Quintero y Miguel Ángel Félix Gallardo– incursionó en el trasiego de cocaína colombiana a Estados Unidos. A pesar de su inestabilidad, a partir de entonces los cárteles mexicanos prosperaron; han logrado reclutar amplias redes criminales (en algunos casos pequeños ejércitos privados) y acumular grandes fortunas. Cada vez en mayor medida, el narcotráfico en México se inserta como parte de un fenómeno más amplio de delincuencia organizada. La capacidad de los cárteles para ejercer violencia y corromper autoridades les ha permitido desarrollar nuevas actividades criminales, de forma destacada distintas modalidades de extorsión. Finalmente, las disputas entre organizaciones por el control de las rentas que generan el narcotráfico y otras actividades delictivas han ocasionado una gran crisis de violencia e inseguridad en varias entidades del país.

En este contexto, los últimos cuatro presidentes de México han tenido que desarrollar una política activa de combate al crimen organizado y seguridad pública; esta última, una arena que tradicionalmente se identificaba como responsabilidad de los gobiernos locales. Por una parte, el combate al narcotráfico se convirtió en un tema central de la agenda bilateral con Estados Unidos, que llegó incluso a establecer un procedimiento para *certificar* la cooperación de los países en los que hay producción y tráfico de drogas. Por otra parte, desde los años ochenta las acciones que se instrumentan para reducir la capacidad de operación de las organizaciones criminales y la incidencia delictiva constituyen una de las principales responsabilidades del gobierno federal.

ACCIONES DE COMBATE AL NARCOTRÁFICO

La política de combate directo al narcotráfico se articula por medio del ejercicio de la coerción del Estado; es decir, a través de hechos que reducen la capacidad de las organizaciones

¹ Socio fundador de LANTIA Consultores.

para desarrollar actividades criminales. Los decomisos o la destrucción de mercancías ilícitas, la confiscación de activos de las organizaciones criminales y el encarcelamiento de sus integrantes son algunas de las acciones más recurrentes.

Como se puede observar en la tabla número uno, las acciones de combate al narcotráfico se han intensificado de forma progresiva durante las últimas cuatro administraciones. En seis de los ocho rubros de acciones para los que se cuenta con cifras, la administración de Calderón fue la que llevó a cabo una política más activa de combate al narcotráfico. Destacan los incrementos registrados en los decomisos de vehículos y armas y en detenidos. Por otra parte, la erradicación de cultivos ilícitos fue el único rubro en el que hubo un desplome durante el gobierno de Calderón; el promedio anual de hectáreas erradicadas fue 57% menor que durante el gobierno de Fox y 30% menor que durante el régimen de Zedillo.

Tabla 1
ESFUERZO NACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO
(promedio anual)

Presidente	Erradicación	Decomisos					Vehículos	Armas	Detenidos
	de cultivos (hs)	Marihuana (tons)	Cocaína (tons)	Heroína (kg)	Psicotrópicos (kg)				
Salinas	26,549	456	42	163	189,590	2,559	4,026	15,872	
Zedillo	46,501	1,237	27	227	1,364,786	3,351	9,556	10,744	
Fox	76,223	1,938	24	326	9,744,188	2,389	6,231	14,289	
Calderón	32,756	1,970	22	351	12'245,736	13,272	26,948	20,529	

FUENTE: Elaboración propia con datos de Procuraduría General de la República (PGR). Para el gobierno de Calderón la información llega hasta mayo de 2012.

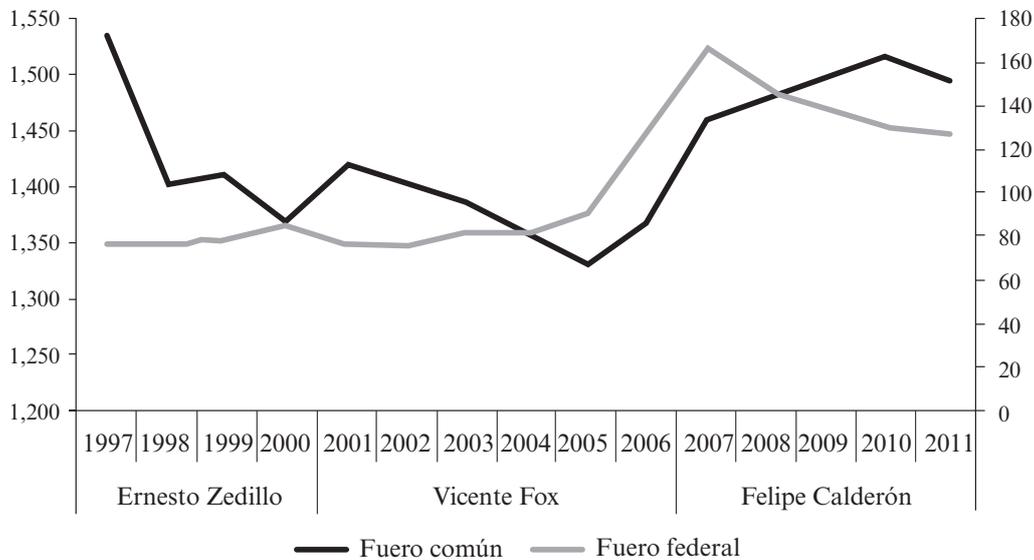
INCIDENCIA DELICTIVA

El ejercicio de la coerción no puede considerarse un fin en sí mismo. Por ejemplo, el objetivo de la política de seguridad no es erradicar la mayor extensión posible de cultivos ilícitos, sino disminuir la oferta de drogas a efecto de lograr una disminución de los niveles de consumo o reducir las ganancias de las organizaciones criminales. Por lo tanto, es necesario complementar el análisis de las acciones de las autoridades con otras variables, particularmente aquellas que se refieren a los resultados que arrojan dichas acciones.

Las cifras de incidencia delictiva ofrecen un primer indicador de los resultados obtenidos por la política de seguridad. En la gráfica se presenta la incidencia de delitos por año, de acuerdo con las dos principales categorías en las que se clasifican: delitos del fuero federal y delitos del fuero común. En la gráfica número uno se observa que la incidencia de delitos del fuero federal se mantuvo relativamente estable entre 1997 y 2004, registró un aumento dramático en el periodo 2005-2007, y posteriormente una caída –también a ritmo acelerado– de 2008 a 2011. Por otra parte, en el caso de la incidencia de delitos del fuero común se observó una importante disminución entre 1997 y 2005, y un repunte de magnitud similar de 2006 a 2011.

Con el propósito de comparar los resultados de cada gobierno en la materia se presenta en la gráfica 2 la variación en el total de delitos que se registró a lo largo de cada una de las tres administraciones para las que hay datos disponibles; es decir, la medida en la que los delitos por cada cien mil habitantes aumentó o disminuyó del principio al final de cada gobierno. Mientras que en la gestión de Zedillo se logró una disminución sustancial de la incidencia delictiva, en los gobiernos de Fox y Calderón se registraron aumentos.

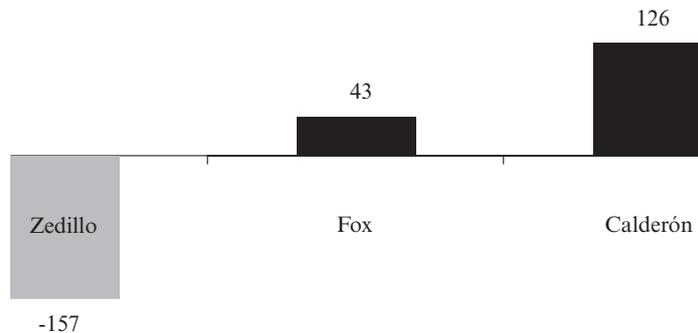
Gráfica 1
DELITOS POR CADA CIENTO MIL HABITANTES
(1997-2011)



FUENTE: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

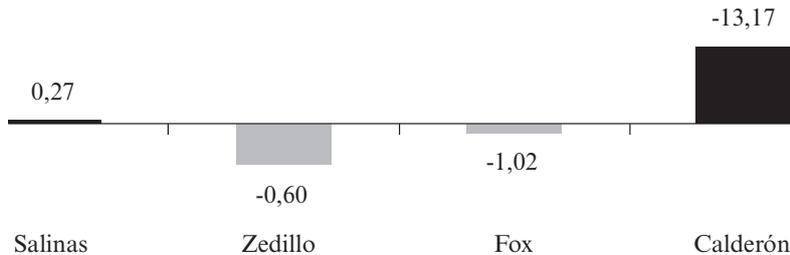
Las estadísticas de incidencia se determinan principalmente por los delitos del fuero común, que constituyen más del 90% del total. En principio, la prevención y sanción de los delitos del fuero común es responsabilidad de los gobiernos estatales. Sin embargo, la política de seguridad del gobierno federal también tiene un efecto importante sobre el particular. Por ejemplo, el aumento en la incidencia de delitos del fuero común que se observó durante el gobierno de Calderón es una respuesta a la política de combate frontal a los grandes cárteles, mismos que en varios casos se han fragmentado y han evolucionado en mafias locales que participan en crímenes como extorsión, secuestro y robo de vehículos. Por otra parte, el aumento en la incidencia de este tipo de delitos se ha observado de forma relativamente generalizada en los estados en los que los grandes cárteles tenían mayor presencia al iniciar el sexenio, y no de forma aislada en algunas entidades, como se podría esperar si tal aumento fuera resultado de las políticas de seguridad de algunos gobiernos estatales.

Gráfica 2
VARIACIÓN DE LA INCIDENCIA TOTAL
DE DELITOS POR CADA CIENTO MIL HABITANTES
(1997-2011)



76

Gráfica 3
VARIACIÓN EN LA TASA DE HOMICIDIOS
POR CADA CIENTO MIL HABITANTES
(1990-2010)



FUENTE: Para la gráfica 2, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Para el gobierno de Zedillo se comparó 1997 con el año 2000; para el gobierno de Fox 2000 con 2006; y para el gobierno de Calderón 2006 con 2011. Para la gráfica 3, Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del INEGI. Para el periodo de Salinas se evaluó la variación de 1990, primer año en la serie del INEGI, a 1994; para Zedillo de 1994 a 2000; para Fox de 2000 a 2006; y para Calderón de 2006 a 2010, último año con información disponible.

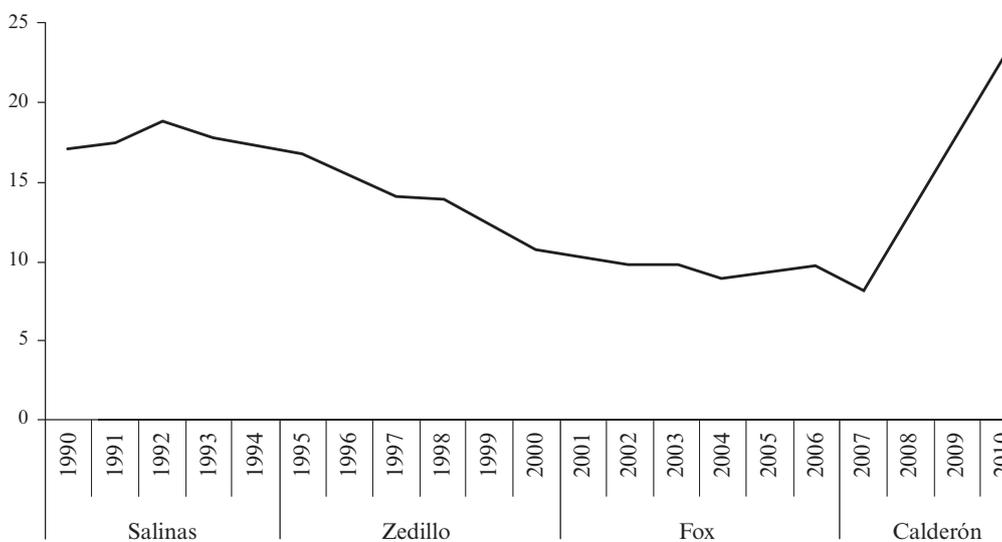
VIOLENCIA

La violencia es uno de los principales mecanismos que las organizaciones criminales emplean para operar, pues permite intimidar a víctimas y autoridades, mantener la disciplina interna y evitar la competencia de otras organizaciones. Por lo tanto, disminuirla debe ser un objetivo central de la política de seguridad de todo gobierno. Las cifras de homicidios –que se recopilan de forma más sistemática que las de otros delitos– constituyen el mejor indicador para conocer la evolución de la violencia.

Como se puede apreciar en la gráfica 3, de 1992 a 2007 hubo una tendencia a la baja en la tasa de homicidios, pues disminuyeron más del 50% durante esos quince años. En 2008 esta situación cambió drásticamente, y se registró un rápido incremento en el renglón, de forma que para 2010 el aumento acumulado ya era mayor a la disminución observada en el periodo 1992-2007.

Con el propósito de comparar los resultados de cada gobierno en materia de disminución de la violencia, en la gráfica 4 se presenta la variación en la tasa de homicidios que se registró a lo largo de cada una de las cuatro administraciones, es decir, la medida en la que el número de homicidios por cada cien mil habitantes se elevó o decreció del principio al final de cada administración. De acuerdo con este criterio, el gobierno de Zedillo presenta la mayor disminución de la violencia, y el de Calderón el mayor aumento.

Gráfica 4
HOMICIDIOS POR CADA CIENTO MIL HABITANTES
(1990-2010)



FUENTE: Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

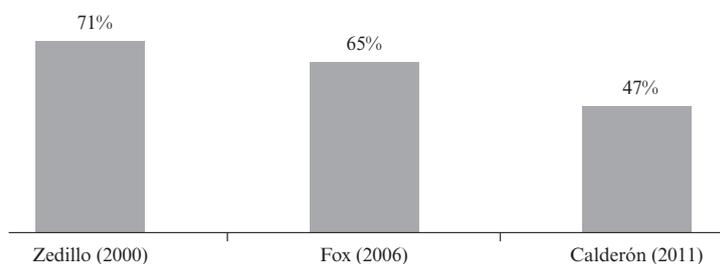
SISTEMAS DE PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

Para articular una política eficaz de seguridad pública es indispensable el desarrollo de capacidades en los sistemas de procuración e impartición de justicia. Por una parte, el ministerio público debe contar con la posibilidad de realizar investigaciones e integrar casos sólidos, a efecto de evitar que en el juicio los criminales logren evadir la acción de la justicia, particularmente en el caso de las organizaciones criminales con mayores recursos. Por otra parte, la fortaleza institucional de los sistemas de procuración e impartición de justicia es la base para evitar el uso arbitrario del poder y para hacer efectivas las garantías de debido proceso que establece la Constitución.

La incapacidad de los sistemas de impartición y procuración de justicia para que los probables responsables reciban una sentencia en un plazo razonable es uno de los reflejos más visibles de la debilidad institucional. Considerando lo anterior, el porcentaje de inter-nos por delitos del fuero federal que ha recibido sentencia constituye un indicador útil para

evaluar su eficacia. Como sugiere la gráfica 5, durante los últimos tres sexenios no se han registrado avances en materia de eficacia de los sistemas de procuración e impartición de justicia. Por el contrario, tomando como referencia el último año de cada sexenio (y 2011 en el caso del presidente Calderón) se observa que el porcentaje de internos que han recibido una sentencia ha disminuido de forma progresiva.

Gráfica 5
INTERNOS SENTENCIADOS COMO PORCENTAJE
DE LA POBLACIÓN PENAL (FUERO FEDERAL)
(2000-2011)



FUENTE: Elaboración propia con información del *Quinto Informe de Gobierno* de Felipe Calderón Hinojosa (2011) y del *Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo* (2007-2012).

SISTEMA DE READAPTACIÓN SOCIAL

El sistema de readaptación social constituye el último proceso dentro de una política integral de seguridad pública. Al respecto, los penales deben cumplir tres funciones críticas:

- *Incapacitar*, es decir, evitar que los criminales reclusos sigan cometiendo delitos.
- *Disuadir*, constituir un castigo ejemplar que contribuya a desincentivar conductas delictivas.
- *Rehabilitar*, ofrecer a los criminales herramientas que les permitan desarrollar actividades lícitas al concluir su sentencia.

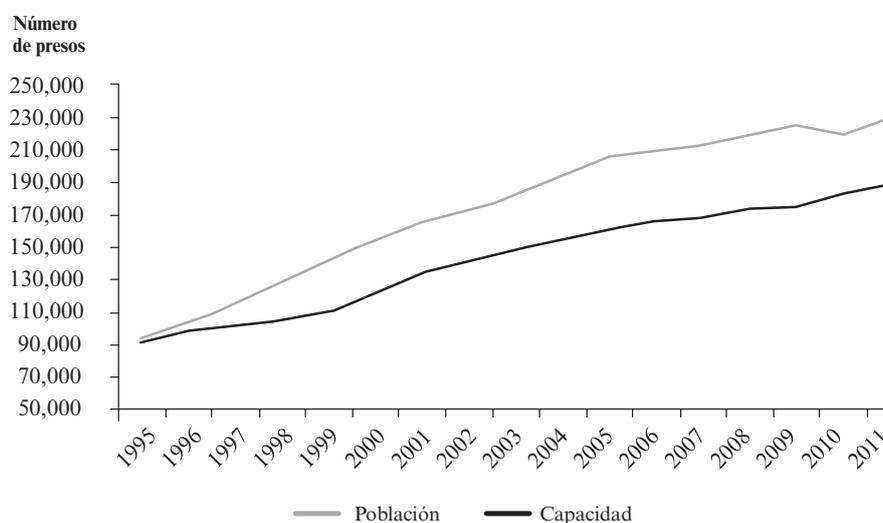
Si los penales no cuentan con los procesos, la supervisión y los recursos necesarios, los propios internos pueden tomar el control de algunas de las funciones centrales para su operación. Las organizaciones criminales más poderosas incluso aprovechan las cárceles para reclutar nuevos elementos y llevar a cabo delitos (como la extorsión telefónica), así como para organizar fugas a gran escala.

La sobrepoblación de los penales constituye el principal indicador para el que hay información disponible en México con el fin de evaluar el sistema de readaptación social. Su empleo resulta útil porque la sobrepoblación se asocia con dinámicas que favorecen el control criminal de los penales. Por ejemplo, cuando el espacio y los recursos son insuficientes es más probable que un grupo de presos intente controlar su distribución. En las cárceles con mayor sobrepoblación también existe un mayor número de internos por custodia, lo que reduce la capacidad de las autoridades para hacer cumplir las reglas y protocolos de operación del presidio.

Cabe mencionar que los sistemas penitenciarios de los estados también alojan presos del fuero federal. Considerando lo anterior, se optó por evaluar la saturación global de

los sistemas de readaptación social, en lugar de analizar exclusivamente la capacidad en cárceles federales (véase gráfica 6). La tendencia general de 1995 a 2011 fue al aumento de la sobrepoblación en las prisiones del país. Aunque en este periodo se amplió la capacidad global del sistema, el incremento no fue suficiente para compensar el rápido crecimiento de la población interna.

Gráfica 6
EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN PENAL
Y DE LA CAPACIDAD DEL SISTEMA DE READAPTACIÓN SOCIAL
(ámbitos estatal y federal)
(1995-2011)



FUENTE: Elaboración propia con información del *Quinto Informe de Gobierno* de Felipe Calderón Hinojosa (2011) y del *Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo* (2007-2012).

Sin embargo, al analizar los datos de forma detallada se observa que en el sexenio de Zedillo el aumento en la sobrepoblación fue más dramático, y que en la administración de Calderón incluso se observó una disminución marginal de la sobrepoblación (véase tabla 2).

Tabla 2
EVOLUCIÓN DE LA SOBREPoblACIÓN
DEL SISTEMA DE READAPTACIÓN SOCIAL

Presidente	Al iniciar el sexenio	Al concluir el sexenio	Variación
Ernesto Zedillo	2,152	33,630	31,478
Vicente Fox	33,630	45,211	11,581
Felipe Calderón	45,211	43,191	-2,020

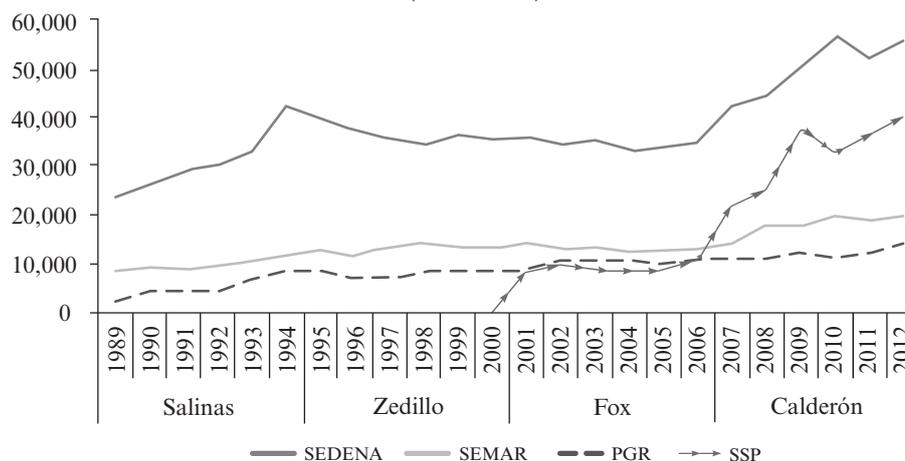
FUENTE: Elaboración propia con información del *Quinto Informe de Gobierno* de Felipe Calderón Hinojosa (2011) y del *Quinto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo* (2007-2012).

GASTO

Para completar la evaluación del sector seguridad a lo largo de los últimos sexenios, a continuación se analiza el presupuesto destinado a las cuatro principales dependencias que integran este sector de la administración pública federal: la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Seguridad Pública (SSP, creada en 2000).²

Como se puede observar en la gráfica ocho, de 1989 a 2006 la mayor parte de los años el presupuesto de las dependencias registró incrementos marginales. Sólo en 1994, año en el que tuvo lugar el levantamiento zapatista en Chiapas, la partida de SEDENA aumentó 30%, aunque este incremento se revirtió casi por completo en los dos años subsecuentes. La creación de SSP en el año 2000 conllevó otra elevación sustancial del presupuesto. A partir de 2007 hubo un cambio de tendencia; en este periodo el dinero destinado a las dependencias del sector seguridad se acrecentó de forma acelerada, particularmente en los casos de la SEDENA y de la SSP, esta última como resultado de la expansión de la Policía Federal.

Gráfica 7
PRESUPUESTO DE LAS CUATRO PRINCIPALES DEPENDENCIAS
DEL SECTOR SEGURIDAD
(millones de pesos constantes)
(1989-2012)



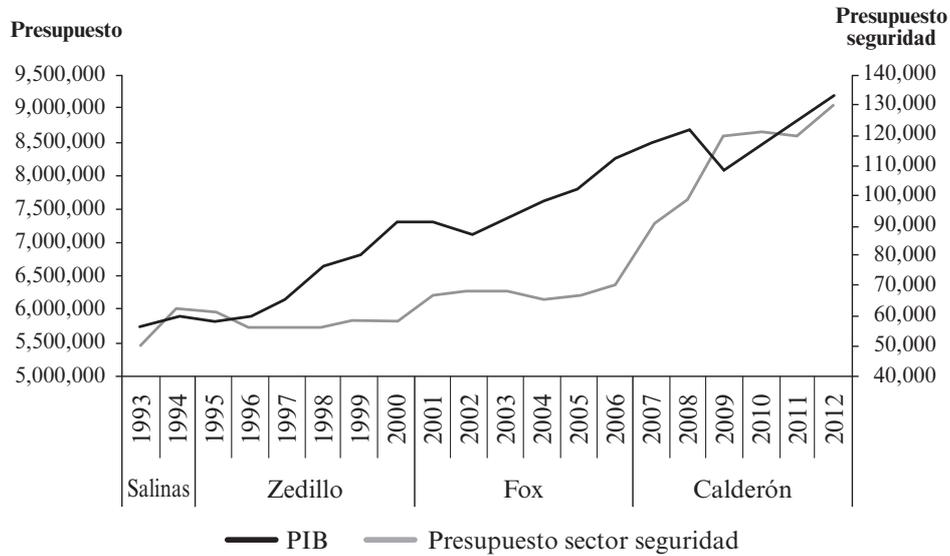
FUENTE: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, varios años.

Al comparar la evolución del producto interno bruto (PIB) con la del presupuesto de las cuatro dependencias del sector seguridad (gráfica 8), se observa que entre 1993 y 2006 el crecimiento económico superó al del gasto. Esto es, México destinó una menor proporción de su riqueza a sostener a las dependencias de este sector. A partir de 2007 esta tendencia se revirtió y el presupuesto destinado al sector seguridad ascendió a un ritmo más acelerado que la economía (fenómeno que se acentuó debido a la contracción económica registrada en 2009).

² Aunque la Secretaría de Gobernación forma parte del Gabinete de Seguridad y desempeña algunas actividades correspondientes a dicho sector, sus facultades más importantes consisten en coordinar la interlocución del Ejecutivo con otros actores políticos; coordinar la política migratoria; y encabezar la política de protección civil (rubro que recibe un presupuesto sustancial y que constituye una prioridad desde la perspectiva de seguridad nacional, pero que no tiene vinculación directa con la política de combate al crimen que es el objeto de análisis del presente artículo).

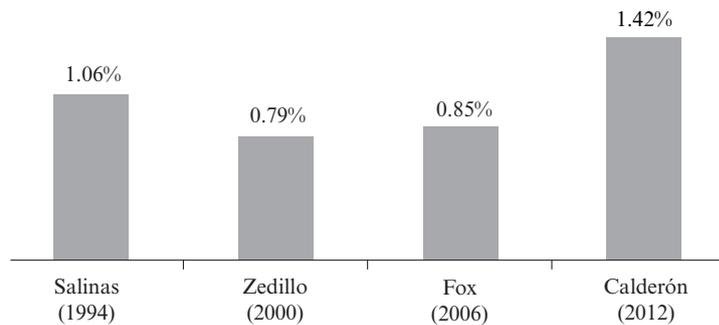
Contrastar el gasto con el PIB permite hacer comparaciones a lo largo del tiempo sin que la evolución de variables económicas introduzca sesgos en el análisis (por esta razón, el gasto público frecuentemente se expresa como porcentaje del PIB y no en término absolutos). Al calcular el presupuesto de las cuatro dependencias del sector seguridad como porcentaje del PIB durante el último año de cada administración (gráfica 9), se observa que el gasto más bajo se dio en el gobierno de Zedillo y el más alto en el de Calderón.

Gráfica 8
EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL PRESUPUESTO
DE LAS CUATRO DEPENDENCIAS DEL SECTOR SEGURIDAD
(millones de pesos)
(1993-2012)



FUENTE: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, varios años.

Gráfica 9
PRESUPUESTO DE LAS DEPENDENCIAS DEL SECTOR SEGURIDAD
COMO PORCENTAJE DEL PIB
(1994-2012)



FUENTE: Elaboración propia con base en Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación*, varios años.

CONCLUSIÓN

En la tabla 3 se presentan las principales conclusiones del análisis anterior. De las seis dimensiones que se evaluaron, en cuatro casos los mejores resultados se observan durante el gobierno de Zedillo y en otros dos casos durante el gobierno de Calderón; en ningún caso la administración de Fox resultó la mejor evaluada; el gobierno de Salinas se omite de esta tabla debido que no hay información disponible para la mayor parte de las series de datos con que se realizó el análisis.

Tabla 3

CUADRO RESUMEN: GOBIERNOS QUE PRESENTAN
LOS MEJORES RESULTADOS POR DIMENSIÓN

Dimensión	E. Zedillo	V. Fox	F. Calderón
• Acciones de combate al narcotráfico	-	-	■
• Incidencia delictiva	■	-	-
• Violencia	■	-	-
• Sistemas de procuración e impartición de justicia	■	-	-
• Sistema de readaptación social	-	-	■
• Gasto	■	-	-

FUENTE: Elaboración propia.

En el periodo previo al 2000, la política de seguridad del gobierno federal se caracterizaba por un perfil relativamente bajo y por resultados mixtos. La violencia disminuyó de forma consistente en ese periodo, pero no fue posible atender otros rezagos, particularmente en el sistema de readaptación social. Durante el gobierno de Fox se observó un resquebrajamiento de la política de seguridad. Los resultados durante este sexenio son negativos en prácticamente todas las dimensiones e indicadores que se incorporaron en el análisis.

Finalmente, durante la administración de Calderón se observó una recomposición de la política de seguridad, que llegó a colocarse como la prioridad del gobierno. En virtud de tal restructuración fue posible revertir algunas de las tendencias negativas de los periodos previos, y las acciones de combate al narcotráfico alcanzaron una magnitud inédita. Sin embargo, el mayor activismo de la política de Calderón ha implicado un alto costo. El gasto en seguridad ha crecido a un ritmo acelerado y ha desplazado otras prioridades del gasto público. Más importante: el dramático repunte de la violencia constituye un saldo negativo difícil de soslayar, que plantea nuevos desafíos y que deberá ser atendido de forma más eficaz por los próximos gobiernos.