

## SEGURIDAD Y DEFENSA EN MÉXICO

## EL DESAFÍO

DE LA **México vive una crisis de seguridad nacional sin precedentes. Tanto en el país como en el extranjero las percepciones son de alarma. Se afirma que esta crisis está superando las capacidades del Estado para afrontarla**

## DELINCUENCIA ORGANIZADA DE LA DROGA

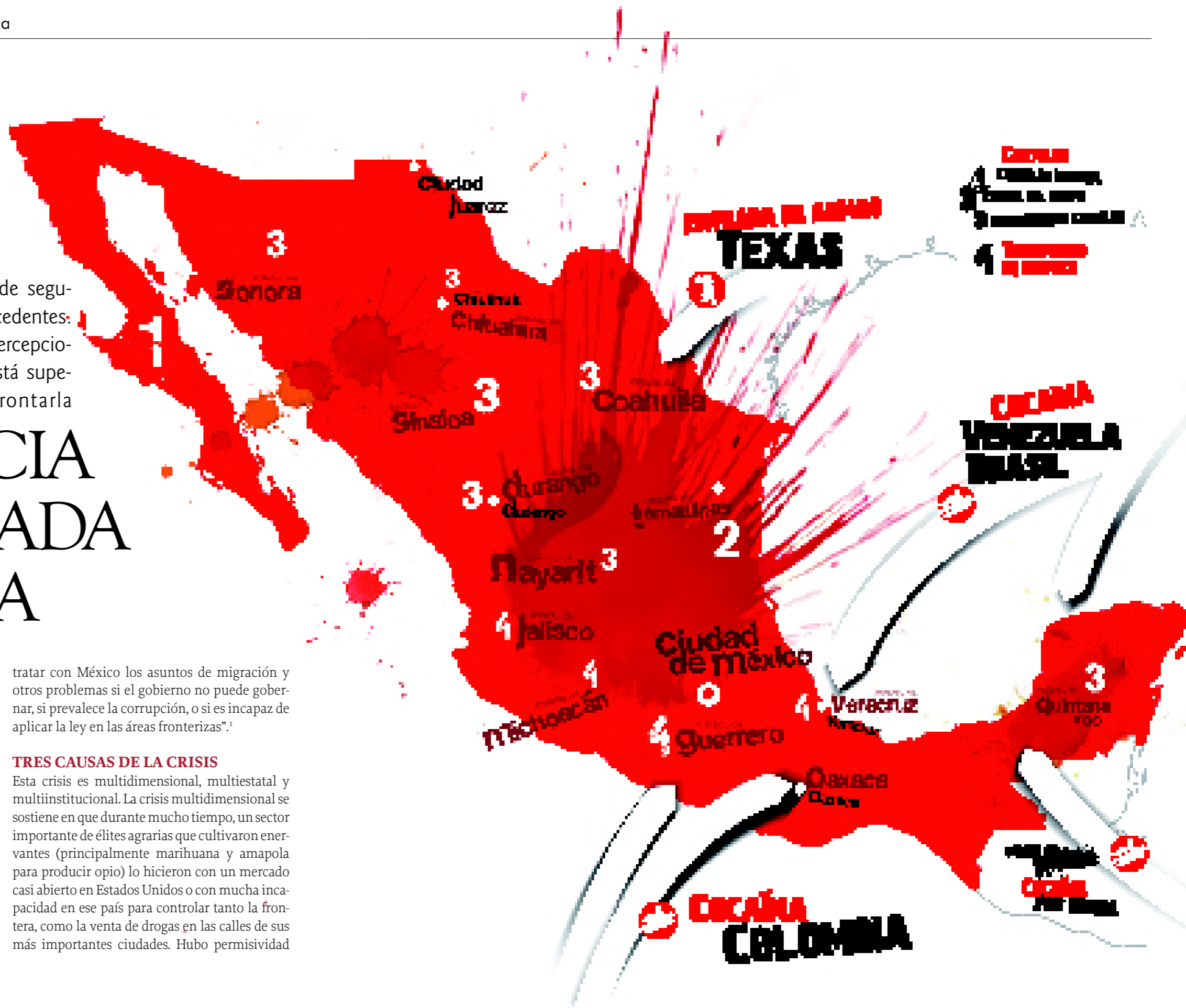
Un grave peligro es que la joven democracia, que tiene apenas nueve años desde que el partido autoritario Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejó el poder después de 71 años de control absoluto del sistema político, no resista el embate de la nueva guerra que afronta el Estado.

La crisis está teniendo importantes impactos en el extranjero, y Estados Unidos está gravemente alarmado por ello. El filósofo político Francis Fukuyama sostiene que “la democracia y la estabilidad política de México son muy importantes para Estados Unidos. Como resultado de la reciente guerra a las drogas, se está comenzando a hablar de que México está convirtiéndose en un Estado fracasado. (...) Va a ser imposible

tratar con México los asuntos de migración y otros problemas si el gobierno no puede gobernar, si prevalece la corrupción, o si es incapaz de aplicar la ley en las áreas fronterizas”.<sup>1</sup>

## TRES CAUSAS DE LA CRISIS

Esta crisis es multidimensional, multiestatal y multiinstitucional. La crisis multidimensional se sostiene en que durante mucho tiempo, un sector importante de élites agrarias que cultivaron enervantes (principalmente marihuana y amapola para producir opio) lo hicieron con un mercado casi abierto en Estados Unidos o con mucha incapacidad en ese país para controlar tanto la frontera, como la venta de drogas en las calles de sus más importantes ciudades. Hubo permisividad



*La falta de control de armas en el Sur de EEUU, sobre todo en Texas, refuerza el poder de fuego de los carteles mexicanos, a lo que se suma la debilidad de algunos países, como Guatemala, para controlar sus fronteras*

por parte de las autoridades federales, estatales y locales mexicanas para el cultivo y venta de marihuana en estados como Sinaloa, Guerrero y Michoacán. La amapola se cultivó principalmente en Sinaloa y tampoco la represión tuvo éxito. Se sostuvo una especie de convivencia de 'intereses mutuos' entre políticos, cultivadores de drogas y autoridades policiacas. Desde el fin de la Segunda

Guerra Mundial esto nunca se consideró un problema de seguridad nacional, no se alteró significativamente la seguridad pública y Estados Unidos lo consideró como un tema más en sus relaciones con México, sin tener prioridad. La llegada de la cocaína a los mercados de drogas en el continente trasnacionalizó el fenómeno, aparecieron mafias colombianas en México. Para contener a los grandes carteles colombianos, los mexicanos comenzaron a tener cada vez más influencia en Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia. La crisis tiene muchas facetas, pues es a la vez un fenómeno agrario, económico, comercial, político y hasta cultural, que ha desarrollado una cultura de admiración a los narcotraficantes a través de géneros musicales populares como los 'narcocorridos'.

Lo multiestatal de la crisis lleva a la afirmación de que muchos Estados en el mundo están interesados en el control del comercio de drogas y sus consecuencias paralelas, pero pocos países desarrollan políticas para resolver el problema de raíz. Estados Unidos muestra grandes limitaciones para controlar la venta de marihuana y cocaína en sus calles, además de que el tráfico de esta última ha consolidado un mercado de consumidores habituales de cocaína de más de un millón y medio de personas, que alimenta la industria y el comercio del producto. Por si fuera poco, los países de América Latina constantemente reconocen su incapacidad para regular el lavado de activos financieros. En el caso de México, se suma una circunstancia adicional, que es la falta de control de los mercados de armas en los estados estadounidenses del sur, principalmente

Texas, factor que refuerza el poder de fuego de los carteles mexicanos. A ello hay que añadir el problema de la debilidad de algunos Estados en Centroamérica para controlar sus fronteras, por ejemplo Guatemala. Todo esto lleva a sostener que el narcotráfico se ha convertido en un problema endémico del sistema internacional y que contamina cada vez más las relaciones diplomáticas, militares y hasta las relaciones entre los sistemas policiales, de inteligencia y judiciales de los gobiernos.

La razón multi-institucional del problema en México tiene que ver con las deficiencias del proceso de transición a la democracia. Por ello, el narcotráfico puede golpear con éxito al Estado, la gobernabilidad democrática es débil y el crimen organizado tiene una elevada capacidad de penetración en las estructuras gubernamentales por medio de la corrupción. Este fenómeno se produce a nivel del poder político -federal, estatal y local-, las Fuerzas Armadas y los cuerpos policiales e, incluso, dentro de los servicios de inteligencia. La pregunta clave no es cómo combatir al crimen organizado, sino cómo construir instituciones que vigoricen el Estado de Derecho, fortalezcan y profesionalicen las instituciones de seguridad para hacerlas eficientes en el combate contra la delincuencia organizada y puedan conseguir así una gobernabilidad sostenible.

### INSEGURIDAD DEMOCRÁTICA

En muchos países de América Latina el aumento de la criminalidad común y organizada conduce a una percepción de decepción y fracaso del sistema democrático en su conjunto. Sectores de la población prefieren el viejo autoritarismo militar o civil (como en México) a una democracia con inseguridad. En México, por ejemplo, en ciudades con un alto índice de violencia, la población exige al Gobierno la presencia permanente en las calles de las Fuerzas Armadas. La población más insegura de México, Ciudad Juárez, ha sido ocupada desde febrero de 2009 por más de 8.000 soldados y policías federales. La población, en encuestas, solicita su permanencia. El problema es que si las Fuerzas Armadas ocuparan con un despliegue proporcional las ciudades de tamaño

similar o mayores a Juárez, se tendría que incrementar el número de la milicia en cinco veces su actual estado de fuerza de 250.000 hombres. Además, de facto, se militarizaría el país.

La transición a la democracia en México, proceso lento iniciado en la década de los noventa del siglo XX, no tuvo como prioridad la reforma del sistema de seguridad y defensa del país. Por ello, se pasó de una 'seguridad autoritaria', propia de la estabilidad del sistema político encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), a una 'democracia insegura'. Esta democracia insegura ha derivado en que las estructuras del Estado que deben proteger a la población del delito común y de la delincuencia organizada son débiles, no logran adaptarse, modernizarse y reformar las condiciones en que se encuentra el país y generan una sobrecarga al aparato de defensa.

### DEMOCRACIA MILITARIZADA

En México se está pasando de un sistema político autoritario civil, desmilitarizado, a un híbrido de sistema democrático semimilitarizado, cuya seguridad se busca en las Fuerzas Armadas por incapacidad declarada de los sistemas civiles de seguridad pública y justicia. El Gobierno del Presidente Felipe Calderón, desde su toma de posesión en diciembre de 2006, ha reconocido que su estrategia se sostendría en las Fuerzas Armadas, debido a la desconfianza que le tenía -y mantiene- a las policías civiles, el sistema judicial e, incluso, a muchos de los sistemas de inteligencia. En el país existen más de 1.600 cuerpos policiales<sup>2</sup> y a nivel federal existen importantes servicios de inteligencia, como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y los propios de las Fuerzas Armadas (secciones segundas); y otras dependencias del Gobierno federal, como el que depende de la Secretaría de Hacienda, el Sistema de Atención Tributaria (SAT), la subsecretaría dedicada a la inteligencia en la Secretaría de Seguridad Pública y la Policía Federal bajo su dirección; los servicios de inteligencia de la Procuraduría General de la República, principalmente los que están bajo la conducción de la Interpol México y la Subprocuraduría de Investigaciones contra el Crimen Organizado (SIEDO); así como otros servicios informales de inteli-

gencia, menos profesionales, pero que informan a las estructuras superiores de las secretarías de Estado<sup>3</sup>. El Presidente confía a las Fuerzas Armadas el esfuerzo de luchar contra los grandes carteles del narcotráfico.

El otro factor que se ha potenciado desde que esta crisis de seguridad se agudiza es la acepta-



ción de un paquete importante de ayuda de Estados Unidos, conocida como Iniciativa Mérida.

*Foto oficial del Presidente de México, Felipe Calderón.*

### SEGURIDAD COMPARTIDA

La estrategia compartida de seguridad de México con Estados Unidos se basa, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, en aceptar el peligro 'potencial' del terrorismo islámico. Ahora, éste se está quedando al margen de las prioridades de seguridad de Estados Unidos en el hemisferio, debido a la amenaza emergente: la delincuencia organizada. La expresión más grave de la nueva amenaza es el narcotráfico. Los dos gobiernos coinciden en que es un problema común y que su solución debe ser multinacional. Hay otros problemas en la estrategia binacional de seguridad, como la emigración, que el Gobierno de México desea 'des-segurizar', y algunos otros como las bandas transnacionales centroamericanas, conocidas como Maras<sup>4</sup>. Otros asuntos de seguridad binacional son la inseguridad pública, principalmente en ciudades de la frontera; los desastres

**La amenaza del narcotráfico y la delincuencia representa un grave riesgo para la gobernabilidad y el proceso de democratización de México. Esta debilidad lleva al sobreempleo de las Fuerzas Armadas para afrontar esos desafíos**

naturales, ámbito en el que se ha establecido una gran cooperación intergubernamental para afrontarlos con éxito (en 2005 el Ejército y la Armada de México entraron en Estados Unidos para atender a la población civil afectada por el huracán Katrina) y asuntos ambientales generales. El narco-comercio de cocaína 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 entran en México drogas, armas pequeñas y delincuentes. Al mismo tiempo, los emigrantes sufren la extorsión de los traficantes y las autoridades gubernamentales corruptas. Desde México, a su vez, se envían grandes cantidades de esos narcóticos hacia Estados Unidos y se expulsa también a la 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. En otras palabras, entre Centroamérica, México y Estados Unidos, cada uno amenaza al otro. La característica de estas amenazas a la seguridad de cada país y región es que no son gubernamentales, ni convencionales, y que todos los fenómenos asociados generan el debilitamiento del Estado y una ingobernabilidad potencial. Al igual que lo que sucede en casi todos los países latinoamericanos, por la debilidad de las estructuras civiles de policía y justicia, los gobiernos recurren a las FAS para atender a estas amenazas llamadas 'irregulares'<sup>5</sup>.

Entre los argumentos del gobierno de Estados Unidos, para insistir en la puesta en marcha 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<sup>6</sup>. En dicho informe se recomienda reforzar la cooperación para aumentar la capacidad de interceptación de las agencias mexicanas responsables del combate contra las drogas, principalmente las Fuerzas Armadas.<sup>7</sup> Debido a esta capacidad de penetrar por las fronteras que tienen los carteles de drogas, entre los dos gobiernos se está planificando poner en marcha un plan binacional de combate, que en un inicio se cifró en 1.500 millones de dólares para tres años para México y Centroamérica.

La Iniciativa Mérida se propone explícitamente evitar el tráfico de drogas y armas de México hacia Estados Unidos, así como de personas involucradas en estas actividades y de los recursos financieros ligados a ellas. La propuesta abarca la entrega de equipos de inspección, escáners de ion, perros de interceptación 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, en vigor en la frontera sur de Estados Unidos<sup>8</sup>.

### LA GUERRA

En México se observa que entre los carteles hay una guerra sin precedentes por el control de las ciudades y vías de comunicación para llegar a los mercados, que se explica por el aumento de la violencia entre los carteles. En el año 2005, los asesinatos entre bandas rivales de narcotraficantes y de miembros de corporaciones policiales ligadas a su combate fueron 1.543. En 2006, la cifra ascendió a casi 1.600, en 2007, fueron 2.275 y en el año 2008 la cifra llegó a más de 6.200.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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. En el sexenio presidencial de Vicente Fox, entre el año 2000 y el 2005, fueron detenidas 60.000 personas por delitos contra la salud. Sin embargo, sólo 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.

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 las ciudades ocupadas totalmente por el narcotráfico, como por ejemplo Nuevo Laredo en 2005. Otro factor es la incorporación de sicarios, propios 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 *kaibiles*<sup>11</sup> 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.

### REFLEXIÓN FINAL

La amenaza del narcotráfico y la delincuencia organizada representa un grave riesgo para la gobernabilidad y el proceso de democratización de México. La debilidad de las estructuras institucionales lleva al sobreempleo de las Fuerzas Armadas para afrontar estos retos. 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 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.<sup>12</sup> Por ello, la reforma del Estado debe dar prioridad a profesionalizar y dotar de recursos a los cuerpos policiales, 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 afrontar los desafíos.

En el caso de la cooperación con Estados Unidos, la Iniciativa Mérida, al comenzar a ponerse en marcha 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 de la Defensa. Aunque, por otra parte, esta influencia externa también puede servir de catalizador a la modernización del Estado en este sector. ■

### NOTAS

- 1-Francis Fukuyama "Mexico and the Drug Wars", *The American Interest*, March 23, 2009.
- 2-Genaro García Luna *Contra el crimen ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la Policía en México*. México, 2006, Ed. del Autor.
- 3-A fines de 2008, los jefes de Interpol-México y SIEDO fueron encarcelados por vínculos con los Cárteles de la droga.
- 4-Wim Savenije *Maras y Barras. Pandillas y violencia juvenil en los barrios marginales de Centroamérica*, FLACSO El Salvador, San Salvador, 2009.
- 5-José Raúl Perales *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*, Woodrow Wilson Center y Center for Hemispheric Defense Studies, Washington, 2008.
- 6-GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE *Drug Control. U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into United States*, Washington, GAO, 2007, p.1.
- 7-Alfredo Corchado. «Mexico is reducing killings, drugs supply», *Dallas Morning News*, October 05, 2007.
- 8-Department of State. «The Merida Initiative: United States-Mexico-Central America Security Cooperation». Washington, D. C., October 22, 2007.
- 9-Cifras de la Procuraduría General de la República.
- 10-Sergio Aguayo, *Almanaque mexicano 2007*. México, Ed. Aguilar, 2007, p.135.
- 11-Los 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.
- 12-Marcos Pablo Moloznik "Militarizing Mexico's Public Security", *Regional Insights*, No. 11, Center for Defense Hemispheric Studies, February 15, 2009.