

---

*Amenazas  
y vulnerabilidades  
a la seguridad*

## 18. Elecciones y seguridad

Leonardo Curzio<sup>104</sup>

### *Un binomio en evolución*

El binomio elecciones y seguridad aparece en el México contemporáneo en tres etapas diferentes, las cuales responden a una particular concepción de la seguridad y a características específicas del proceso social y político del país. La primera etapa va desde 1982 a 1993 y corresponde al período del sistema de partido hegemónico en el que la seguridad del régimen se equiparaba a la seguridad nacional. La segunda etapa se ubica desde 1994 hasta 1997, año en el que coincide la apertura progresiva del sistema político con la aparición en el escenario nacional de grupos guerrilleros, como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que proponen canalizar la lucha política por vías diferentes a las electorales. La tercera etapa inicia con la aprobación y puesta en marcha de una nueva legislación electoral (1996-97) que, entre otras cosas, contempla una generosa partida presupuestal para el financiamiento de los partidos políticos. En las elecciones legislativas de 1997, el pluralismo se instala institucionalmente en México, el partido oficial pierde la mayoría en la Cámara y la competencia política abre una ventana de vulnerabilidad con la amenaza de que el dinero proveniente del crimen organizado penetre la vida de los partidos. La potencial penetración del crimen en la competencia política sigue presente en los preparativos electorales de los comicios de 2009.

Es evidente que, como en todo corte temporal, el propuesto tiene un nivel de arbitrariedad y, por supuesto, alguno de los factores característicos de una etapa que parece superada puede tener expresiones actuales. Ejemplo de esto es que el partido hegemónico se mantenga vivo en algunas entidades federativas o el surgimiento de grupos armados o protestas que se manifiestan fuera de los canales institucionales, como es el caso de la revuelta de la APPO en 2006, cuyo principal escenario fue la capital de Oaxaca. Sin embargo, para efectos de análisis del binomio que nos ocupa, la manera en que la relación seguridad-elecciones ha venido evolucionado en México, los cortes propuestos son suficientemente claros.

### *La seguridad en tiempos del partido hegemónico*

México es un país que desde las primeras décadas del siglo xx tuvo elecciones regulares. La particularidad del sistema político estribaba en que éstas carecían del elemento fundamental de todo sistema democrático, que consiste en que todos los

<sup>104</sup> Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

participantes tengan una probabilidad razonable de competir y ganar. El sistema mexicano estaba diseñado para evitar la competencia real, pero no para suprimir el juego electoral. Si excluimos algunos sobresaltos en elecciones presidenciales y algunas elecciones locales, la oposición al régimen revolucionario nunca logró amenazar la hegemonía del PRI. Durante varias décadas, este partido consolidó su dominio y poco a poco fue equiparando su permanencia en el poder con el objetivo de dar seguridad a la nación. De hecho, el aparato de seguridad interno tenía como una de sus misiones fundamentales allegarse información, por la vía del espionaje, de las actividades de los opositores para poder contener su avance. La seguridad del régimen se convirtió, por las deformaciones del autoritarismo, en un objetivo de seguridad nacional. Una eventual derrota del PRI era ubicada como un riesgo que se debía conjurar por la vía más directa. De esta manera, la panoplia de actividades incluía desde la cooptación, el chantaje utilizando documentos comprometedores o la represión simbólica y directa. Cuando todo esto fallaba, siempre quedaba disponible el fraude electoral más burdo.

El PRI logró mantenerse en el poder durante siete décadas porque alineó sus intereses con los del Estado. La estabilidad política del país se ubicó en el pensamiento oficial al mismo nivel que los intereses electorales del PRI. En los primeros años de la década de los años ochenta del siglo pasado, las cosas empezaron a cambiar. La crisis económica que atravesaba el país debilitó los fundamentos de la gobernabilidad tradicional y en diversos estados del país empezaron a surgir dos corrientes políticas que cada vez con mayor fuerza exhibían la impostura de un régimen autoritario con fachada de régimen constitucional. Una corriente fue la derecha urbana y empresarial ligada al Partido Acción Nacional y la segunda es una rama del régimen revolucionario. Las impugnaciones sobre la arbitrariedad del sistema electoral fueron incrementando la tensión política. Las elecciones de Chihuahua, en 1986, se coronaron con “la doctrina del fraude patriótico”, que planteaba que robar una elección al candidato que más votos obtuvo era lícito antes que entregar el poder a un partido diferente al PRI. La doctrina de la seguridad del régimen se vio más presionada aún en las polémicas elecciones de 1988, que hasta la fecha son motivo de controversia.

El fraude electoral de 1988 introdujo un elevado grado de inestabilidad al sistema político en la medida en que la oposición, a diferencia del pasado, no se debilitaba, ni quitaba el dedo del renglón. Entre 1988 y 1993, los procesos electorales locales se convirtieron en puntos álgidos de la agenda de seguridad del régimen. No es cuestión de detallar en este espacio la tensión que cada elección local provocaba en el sistema y las respuestas discrecionales que el régimen autoritario daba a los reclamos de la oposición. En algunos casos, como ocurrió en Baja California, en 1989, y posteriormente en Chihuahua, se reconocían los triunfos de los adversarios. En otros casos, como en Michoacán, la intransigencia política de no reconocer triunfos del cardenismo y del

Partido de la Revolución Democrática (PRD) llevó incluso al despliegue del ejército. Finalmente, el régimen optaba, en otros contextos, por negociar un resultado que a veces concluía con algún reconocimiento opositor (Guanajuato) y en otras con la defenestración del candidato del partido oficial (San Luis Potosí).<sup>105</sup>

La reconstrucción del régimen autoritario bajo la administración de Salinas de Gortari (1988-1994) introdujo un alto nivel de incertidumbre sobre el resultado de una elección y esto potenció que las movilizaciones electorales se convirtieran en un elemento habitual en la agenda de seguridad del país. El aparato de inteligencia del gobierno federal ocupaba una buena parte de su tiempo y sus recursos en atender esa problemática.

### *El terremoto zapatista*

Hasta 1993, el régimen decidió seguir administrando la agenda política con sus propios ritmos e intereses. Las reformas electorales que se dieron en ese período y los reconocimientos de espacios a la oposición se hacían como una concesión. Todo esto cambió en enero de 1994 cuando aparece en escena el EZLN, un grupo guerrillero que le declaraba la guerra al gobierno y ponía en descubierto dos realidades. La primera fue que la frivolidad con la que el grupo gobernante había tratado los reclamos de mayores espacios democráticos, se encontraba ahora con un grupo que cuestionaba la legitimidad de una vía electoral plagada de vicios. La segunda, que la agenda de seguridad ligada a la permanencia del PRI en el poder soslayó la gestación y la espectacular aparición del EZLN. La seguridad nacional, como equivalente de la seguridad del régimen, se hundió como modelo en ese mes de enero.

Las consecuencias del terremoto zapatista fueron múltiples. En el plano electoral se produjo, a las pocas semanas, una declaración de los candidatos a la presidencia (incluido el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de la izquierda) en el sentido de reivindicar la vía electoral como el camino para la transformación de México. Esa declaración dio paso a una serie de reformas electorales que abrieron progresiva e irreversiblemente el sistema electoral. En el plano de la seguridad, el presidente ordenó a la Secretaría de Gobernación un proceso de profesionalización y progresiva despolitización de los órganos de seguridad e inteligencia para que pudieran atender las nuevas amenazas.

### *La apertura política y las nuevas amenazas*

Observadores internacionales calificaron las elecciones de 1994 como legales pero inequitativas. Para resolver esta problemática, las fuerzas políticas pactaron una refor-

<sup>105</sup> Sobre las elecciones en esa etapa puede verse, Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (editores), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, CIIH-UNAM, La Jornada ediciones, México, 1994, 3 vols.

ma electoral (1996) que equilibrara la posibilidad de competencia de las distintas fuerzas. La clave de bóveda de este proceso fue asegurar el acceso a una amplia partida presupuestal para el funcionamiento de los partidos políticos. Al defender el modelo de financiamiento público, que la oposición consideraba excesivo en sus montos, el entonces presidente Ernesto Zedillo salió en defensa del mismo, invocando el riesgo de que el dinero del crimen organizado se infiltrara en la vida partidista: “no queremos que en México pueda ocurrir... que partidos o candidatos puedan ser vasallos de privilegios u organizaciones que incluso pueden llegar a ser delictivas”.<sup>106</sup>

Con un sistema tripartidista y una enorme atomización del poder, el binomio elecciones y seguridad transita por esa vertiente. La posibilidad de que el crimen organizado aporte dinero para controlar el proceso político electoral en el ámbito local es una realidad palpitante. El primer despliegue militar de la administración de Felipe Calderón (2006) ocurrió en Michoacán y una de las razones para tomar esa decisión fue el planteamiento formulado por el entonces gobernador, Lázaro Cárdenas, de que en algunos municipios del estado el control territorial se había perdido y, por lo tanto, se corría el riesgo de que grupos de narcotraficantes controlaran la selección de candidatos y el proceso político municipal. El riesgo dejaba de ser teórico y pasaba a ser una amenaza directa.

En otros estados del país, e incluso en la zona fronteriza norte, el poder territorial del narcotráfico ha llegado a niveles tales que la presencia del ejército es el único elemento de contención disponible para evitar la total contaminación del sistema electoral local. A nivel nacional, la amenaza tampoco es desdeñable. Los dirigentes de los principales partidos remitieron a finales del año 2008, de manera conjunta (cosa poco habitual), una comunicación al IFE para que redoblara sus medidas de fiscalización a fin de evitar la infiltración del narcotráfico en el proceso electoral de 2009. Como respuesta a esta inquietud, en el mes de enero de 2009, el Consejo General del IFE publicó una serie de modificaciones a sus reglamentos de fiscalización para “blindar” el proceso electoral.<sup>107</sup> La preocupación por una probable contaminación de la vida política electoral por el dinero negro es, en estos tiempos, el tema más importante de la agenda que vincula las elecciones con la seguridad.

<sup>106</sup> El discurso fue pronunciado el 18 de noviembre de 1996. Véase Leonardo Curzio, “Crimen organizado y financiamiento de campañas en México” en John Bailey y Roy Godson (editores) *Crimen organizado y gobernabilidad democrática*, Grijalbo, México, 2000, p. 140.

<sup>107</sup> Los lineamientos generales se pueden consultar en la página del IFE. [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx).

## 19. Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía

*Luis Astorga*<sup>108</sup>

Durante varias décadas, desde los inicios de las leyes contra la marihuana y la amapola en los años veinte del siglo pasado, la violencia de los traficantes fue moderada. Asimismo, los enfrentamientos con los representantes de la ley eran mínimos y por lo general, las muertes sucedían dentro del propio campo del tráfico de drogas ilegales. A finales de los años sesenta se empezó a observar un crecimiento sostenido de la curva de violencia, que, sin embargo, no llegó a poner en riesgo la capacidad del Estado para contener a quienes la estaban ejerciendo. El sistema de partido de Estado que se creó después de la revolución mexicana construyó instituciones de seguridad con atribuciones extralegales que le permitieron aplicar dos acciones de manera simultánea: proteger y contener a los traficantes.

El negocio ilegal nació subordinado al poder político y éste mantuvo esa capacidad mientras duró el Estado autoritario. La correlación de fuerzas y la relación de supeditación, al igual que la violencia y el mercado interno de las drogas ilegales, se modificaron en la misma medida en que se debilitaba y fracturaba el sistema de partido de Estado, en los años noventa. Mientras el país transitaba hacia la democracia, el mercado mundial de drogas ilegales crecía. A su vez, la capacidad económica y de corrupción de los traficantes aumentó, así como el armamento de mayor calibre y poder de destrucción.

El tema de la seguridad y los retos de las poderosas organizaciones de traficantes no fueron prioritarios para la clase política en los primeros años de la transición. Los partidos políticos estaban más interesados en las posibilidades que se les presentaban para ganar más y mejores posiciones de poder. Por competir se olvidaron de construir las instituciones de seguridad y procuración de justicia acordes con la nueva época, como si la transformación y consolidación de éstas se fuera a dar de manera automática. La rivalidad entre partidos y la alternancia en el poder impidieron la creación de una política de seguridad de Estado. El resultado fue una fragmentación y debilitamiento del mismo para enfrentar los desafíos de los grupos criminales, quienes pasaron de la supeditación política a la confrontación directa y a la disputa por el control de instituciones de seguridad. Algunas organizaciones agregaron a la estrategia la expansión territorial de sus actividades, el intento de control territorial, y la diversificación de la renta criminal al incorporar, por ejemplo, la extorsión a negocios legales e ilegales, el secuestro, el tráfico de personas y la piratería.

<sup>108</sup> Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

La violencia desbordada de los últimos años en México ha sido generada principalmente por dos grandes coaliciones de traficantes originarias de dos estados de la federación: Sinaloa y Tamaulipas, con socios en distintas partes del país. Ambas surgieron y se desarrollaron cuando el sistema de partido de Estado dependía del campo político. La primera es más antigua y reinó sin competencia hasta finales de los años ochenta. La segunda, en cambio, es más reciente y logró colocarse por encima de sus competidores del noroeste en sólo un sexenio, la administración Salinas (1988-1994).

Recapitulando, el estado de Sinaloa era ya en los años cuarenta el principal productor de adormidera y goma de opio en México. Los traficantes locales eran conocidos como los “gomeros”. Más adelante, en los cincuenta, la prensa local calificó a Culiacán como un “Chicago con gánsters de huarache”. Durante los años setenta y hasta su captura, en 1989, Miguel Ángel Félix Gallardo fue considerado el líder más importante de su época. Se desempeñó como policía y guardaespaldas de la familia del gobernador de Sinaloa, Leopoldo Sánchez Celis (1963-1968).

Según la DEA, Félix Gallardo era socio del químico hondureño Ramón Matta Ballesteros, principal enlace con los colombianos para el tráfico de cocaína. Matta había trabajado anteriormente con el traficante de cocaína más importante que operaba en México: el cubano Alberto Sicilia Falcón, capturado en 1975 por las autoridades federales mexicanas. Así, el negocio de la cocaína en México pasó a manos de los traficantes mexicanos, particularmente de los sinaloenses, bajo el liderazgo de Félix Gallardo. Esta coalición estaba conformada por otros personajes que darían mucho de que hablar tiempo después ya que desarrollaron sus propias organizaciones. Del municipio de Badiraguato provienen Juan José Esparragoza Moreno, Ernesto Fonseca, Rafael Caro Quintero, y Joaquín Guzmán Loera; Héctor Palma del municipio de Mocorito, Amado Carrillo de Guamuchilito, poblado a unos 40 km de Culiacán; los hermanos Arellano Félix surgidos de la clase media de la capital sinaloense. Con la excepción de estos últimos, todos los demás son originarios de zonas rurales o semirurales. Los sinaloenses eran los principales traficantes de heroína, marihuana y cocaína, logrando mantener la hegemonía en ese campo durante varias décadas.

En 1985, el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, cuya autoría intelectual fue atribuida a Félix Gallardo y socios, tuvo repercusiones graves para la coalición sinaloense, sus redes de protección en la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Policía Judicial Federal (PJF). Como consecuencia, fueron capturados Ernesto Fonseca y Rafael Caro Quintero. Además, el gobierno de Miguel de la Madrid, luego de fuertes presiones del gobierno estadounidense, disolvió la Dirección Federal de Seguridad, ese mismo año. Parte de las atribuciones de ésta se concentraron en la PJJF pero ya sin la fuerza que tuvo la DFS durante cuatro décadas. Nunca más volvió a tener el sistema de partido de Estado la capacidad de control político y policiaco sobre el campo del tráfico de drogas y sus agentes. Este fue el principio de una época que

muestra una creciente autonomía del tráfico de drogas y las corporaciones policíacas respecto del poder político.

Antes de la captura de Félix Gallardo, la coalición que lideraba tuvo su primera escisión importante: la mancuerna Héctor Palma- Joaquín Guzmán. Otra escisión fue la de los hermanos Arellano, quienes se trasladaron a Mazatlán, luego a Guadalajara y finalmente a Tijuana. El grupo que consolidó la alianza más fuerte fue el conformado por Palma, Guzmán, Carrillo, Zambada, y Esparragoza. La tercera ruptura sucedió a partir de los enfrentamientos entre grupos, lo cual provocó el asesinato de Rodolfo Carrillo, cometido el 11 de septiembre de 2004, en Culiacán.

En enero de 2008, Alfredo Beltrán Leyva fue capturado, en Culiacán. Ese mismo año, en mayo, fueron asesinados un hijo, Édgar, y un sobrino de Joaquín Guzmán, además, el hijo de una presunta lavadora de dinero de la organización del mismo. Tras estos acontecimientos, corrieron rumores de diferencias entre el grupo Beltrán y Guzmán. De acuerdo con esto, los primeros habían pactado con los “Zetas”, en 2007, sin avisar a los demás miembros de la coalición. Por otro lado, Guzmán había proporcionado información para la captura de Alfredo Beltrán y en represalia sus hermanos habían eliminado a los familiares de éste. A partir de ello se dio la cuarta gran escisión de la coalición sinaloense y la conformación de presuntas nuevas alianzas: Carrillo-Beltrán-Zetas. Los altos niveles de violencia desde 2008 tienen que ver con la reconfiguración de las coaliciones y las disputas por lograr la hegemonía en el campo del tráfico de drogas.

Por otra parte, durante la administración del presidente Carlos Salinas, la organización de traficantes de Tamaulipas encabezada por Juan García Ábrego, socio de los traficantes de Cali, se colocó por encima de los sinaloenses. Su consolidación fue meteórica y atípica ya que los tamaulipecos nunca habían aparecido como personajes importantes en la historia del tráfico de drogas en México. La organización de Tamaulipas, también conocida como del Golfo, recibió el apoyo del comandante de la PJE, Guillermo González Calderoni. García Ábrego fue capturado en enero de 1996, durante la administración de Ernesto Zedillo, y extraditado inmediatamente a Estados Unidos donde fue sentenciado a 11 cadenas perpetuas. Se argumentó que había sido una deportación ya que también tenía un acta de nacimiento estadounidense, posterior a la mexicana, por lo que sus abogados hicieron gestiones para que regresara a México alegando que fue desterrado. Como consecuencia, los traficantes de Tamaulipas comenzaron a disputarse el liderazgo. En 1998, Osiel Cárdenas y Salvador Gómez, miembros de la organización, fueron detenidos en Matamoros y enviados al D.F. Sin embargo, lograron escapar y regresar a Tamaulipas. Gómez fue asesinado ese mismo año y Cárdenas asumió el liderazgo de la organización. No obstante, después de un enfrentamiento a balazos con militares, en las calles de Matamoros, en marzo de 2003, Cárdenas fue capturado.

Osiel Cárdenas se distinguió de otros líderes del tráfico de drogas por varias razones: introdujo el paramilitarismo en el campo del tráfico de drogas al cooptar a un grupo de militares de élite, y escaló el nivel de las confrontaciones con las instituciones del Estado. Además, fue proclive a las acciones clientelistas de amplia cobertura mediática, como el regalo de juguetes a los niños o comida a damnificados, se interesó más en los medios de comunicación que sus homólogos y los utilizó cuando lo creyó conveniente, preocupándole su imagen dentro los mismos. Era como si coexistieran en él, el empresario de la ilegalidad, el guerrero y el populista.

Según la PGR, en 1996, ingresó a las Bases de Intercepción Terrestre de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) un grupo de militares conocidos posteriormente como los “Zetas”, los cuales dependían de la Coordinación de Operaciones de dicha institución, dirigida por militares. A finales de 1999, fueron enviados a Tamaulipas, aunque a principios de 2000 desertaron varios de ellos. El titular de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO), José Luis Santiago Vasconcelos, afirmó que el grupo de los “Zetas” estaba conformado por alrededor de 40 ex militares, entre tenientes, subtenientes y ex GAFES quienes pasaron a formar parte de la organización de Osiel Cárdenas

En 2005, el titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) dijo que de un grupo original de alrededor de 50 Zetas, en otras ocasiones habló de 30 o 40, sólo quedaban como 12 y que la disminución de sus efectivos y capacidades los habían inclinado a la contratación de 30 kaibiles para entrenar más civiles de la organización de traficantes de Tamaulipas. El liderazgo de la misma lo estarían disputando el líder de los “Zetas”, el “Lazca” y el hermano de Osiel Cárdenas, “Tony Tormenta”. Según el titular de la SIEDO, los exGAFES se habían rebelado a la autoridad de Cárdenas y habían cerrado filas con su líder de origen militar.

El FBI afirma que los “Zetas” en Estados Unidos han contratado los servicios de miembros de pandillas como la Mexican Mafia, el Texas Syndicate, la MS-13 y Los Hermanos Pistoleros Latinos. Los estadounidenses señalan que han contratado a exkaibiles y miembros de la Mara Salvatrucha, y que tienen campos de entrenamiento en Tamaulipas, Nuevo León y Michoacán. Otro grupo paramilitar, aliado primero y luego rival de los “Zetas”, es el de la llamada “Familia”. Este surgió en Michoacán y ha extendido su influencia a otras partes, como Guanajuato, Oaxaca y el Estado de México. Se formó en 2004, presuntamente por exmiembros de los “Zetas” y comenzó a disputarle a la organización de los hermanos Valencia el control de una parte de la llamada Tierra Caliente.

Las acciones del gobierno federal más las disputas internas en las organizaciones han provocado escisiones en las coaliciones de traficantes, pero no una fragmentación, es decir, la reducción a partes pequeñas sin fuerza suficiente para retar al Estado. De hecho, se han conformado nuevas coaliciones. La que conjugaría quizás la mayor

capacidad de generar violencia es la alianza entre los hermanos Beltrán Leyva, los Carrillo y los “Zetas”. De consolidarse esa coalición estaríamos ante el surgimiento del más poderoso aparato paramilitar en el campo del tráfico de drogas. Sin una visión de Estado de las distintas fuerzas políticas para construir y consolidar las instituciones de seguridad y procuración de justicia que permita contrarrestar los embates de esos grupos, lo más probable es que los traficantes no se conformen con tener solamente presencia territorial y el control de quienes ocupan posiciones de poder sino que pretendan controlar territorio e influir en las decisiones políticas, al estilo de la mafia italiana o los paramilitares en Colombia.

## 20. Narcotráfico y política

*Carlos Flores Pérez*<sup>109</sup>

El tráfico de drogas es una de las actividades más lucrativas de la delincuencia organizada transnacional. La construcción de una empresa criminal globalizada, dada la diferente ubicación geográfica de muchas de las principales zonas de producción de drogas psicoactivas y de los mercados más atractivos para su distribución, implica la existencia de una amplia red logística que atraviesa diversos países. Los especialistas que analizan el crimen organizado coinciden en que la corrupción juega un papel indispensable en la existencia del mismo. El encubrimiento de actores públicos, las actividades ilegales y el conjunto de individuos que las desarrollan pueden sobrevivir en un ambiente en el que el Estado implante mecanismos de proscripción sobre unos y otros.

El grado en que ese encubrimiento se encuentra presente en un referente geográfico concreto no es igual y, en buena medida, está determinado por diversos aspectos, entre los cuales están las características estructurales específicas del Estado y el régimen político, pues ejercen un papel especialmente importante. En Estados estructuralmente débiles, los problemas asociados a la delincuencia organizada se exacerbaban

---

<sup>109</sup> Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

debido a que, en general, presentan serias deficiencias en aspectos fundamentales: el territorio, su monopolio de la violencia no alcanza a abarcar *de facto* todo el territorio sobre el cual reclaman autoridad, o bien, cuentan con una legitimidad cuestionada entre grupos sociales significativos.

En este contexto, la autoridad no obedece por completo a criterios burocrático-legales, propios del Estado moderno. La distinción entre intereses públicos y privados es tenue y no es infrecuente el uso de los recursos públicos para favorecer los intereses particulares de actores gubernamentales. Esto implica la coexistencia de poderes formales e informales que interactúan ignorando las normas que, en principio, rigen a la sociedad. De esta manera, la probabilidad de que existan amplios vínculos de contubernio entre actores públicos y delincuentes es considerablemente mayor, como lo es también que no se limiten a las jerarquías de menor autoridad en las esferas de poder.

Las relaciones que se establecen entre funcionarios y delincuentes son generalmente de tipo clientelar, en la cuales se intercambian la omisión o protección institucional por beneficios materiales, generalmente de orden económico. La primacía en el vínculo establecido depende de la magnitud de los recursos fácticos que unos y otros manejan, institucionales en el caso de los primeros; personales, por lo que se refiere a los segundos. Cuando el Estado se muestra incapaz de confrontar los recursos privados de los delincuentes es previsible que estos desarrollen capacidades para subordinar a las autoridades a sus designios, sin que esto implique una pretensión política.

Esta situación se ha favorecido por la fragmentación del poder producido a partir de la adopción parcial de esquemas democráticos mientras que, anteriormente, se solían subsanar las deficiencias estructurales mediante el uso autoritario del poder. Dicha adopción es parcial ya que se limita a aspectos electorales, excluyendo principios como la vigencia del estado de derecho, la protección a instituciones y ciudadanos, la transparencia en el ejercicio público y la rendición de cuentas.

Dada la debilidad estructural del Estado, el manejo patrimonialista de los recursos públicos, la corrupción generalizada, el incumplimiento de las normas oficiales y la escasa distinción entre intereses públicos y privados, dicha democratización parcial implica un reparto de poder que no logra trascender. Sin embargo, todos estos factores se reproducen en un régimen en el cual las diversas autoridades se encuentran frecuentemente confrontadas entre sí. En ocasiones, el motivo de la disputa es la competencia pluralista para acceder al poder —que abre, indirectamente, la puerta a un método de sujeción de las voluntades gubernamentales a los intereses delictivos, a través del financiamiento de campañas con recursos ilícitos—. En otras tantas, la confrontación es por la protección a clientelas delictivas contrapuestas.

Sin la aplicación efectiva de la ley, más los antiguos mecanismos de control invalidados por las transformaciones de la estructura política, diversos grupos criminales pueden expandir su violencia, a partir de su interés por hegemonizar espacios

territoriales y funcionales que anteriormente les eran vedados. Lo anterior permite comprender las condiciones de violencia asociada a la delincuencia organizada que han proliferado en el país, a lo largo de la presente década. En México, la modalidad más poderosa de la delincuencia organizada es aquella dedicada al tráfico de drogas psicoactivas ilegales. Esta actividad, proscrita a partir del primer tercio del siglo xx, ha alcanzado sus proporciones actuales por diversos factores, entre los que se encuentra la capacidad local de producción de dichas sustancias y la ubicación geográfica de proximidad inmediata al mercado mundial más grande de las mismas. Sin embargo, entre tales causas debe incluirse que múltiples autoridades y personajes políticos mexicanos, de la más diversa jerarquía y de los distintos órdenes de gobierno, han sostenido vínculos de contubernio con los traficantes de drogas.

En México, a diferencia de otros países de la región, las deficiencias estructurales del Estado eran subsanadas por la existencia de un régimen autoritario muy centralizado. Esto permitía al poder mantener un notable control sobre todos los actores sociales relevantes, incluyendo a la delincuencia organizada, de modo que ésta difícilmente podía operar, al menos en proporciones significativas. No obstante, tras la liberación del régimen político, se suscitaron cambios. Hacia mediados de la década de los noventa, con la apertura de procesos más competitivos, la correlación de fuerzas varió y los escenarios ahora son menos uniformes. No es posible asumir sin más el predominio de actores estatales respecto a los delincuentes. Incluso, actores gubernamentales de primer nivel han sido blanco de la delincuencia.<sup>110</sup>

No es posible asumir sin más que la corrupción vigente durante la época del régimen autoritario colapsó con el arribo de formas democráticas. Por el contrario, las evidencias muestran que ésta se fragmentó, pero que continúa operando en todos los ámbitos de gobierno,<sup>111</sup> pero ahora sin una lógica centralizada, hecho que ha dado lugar a múltiples desencuentros entre autoridades. En estas condiciones, naturalmente, la disputa entre organizaciones delictivas ha derivado en un amplio número de ejecuciones que, dada la debilidad estructural del Estado, la perduración de amplios niveles de corrupción en los distintos ámbitos de gobierno, la confrontación entre fuerzas políticas y el carácter maximalista de las principales organizaciones del narcotráfico, habrán de convertirse en cifras críticas y constituirán una prueba fehaciente de la creciente pérdida de la gobernabilidad del país.

<sup>110</sup> “Planeó cártel del Chapo atentado a subprocurador PGR”, *El Universal*, 24 de enero de 2008; “Ejecutan a jefe de operativos contra narco en el país”, *El Universal*, 8 de mayo de 2008.

<sup>111</sup> Una muestra prácticamente aleatoria: “Toma Ejército instalaciones policíacas en Nuevo Laredo”, *El Universal*, 22 de enero de 2008; “Sí traicionaron a Edgar Millán”, *El Universal*, 12 de mayo de 2008; “Bajo investigación, Gerardo Garay Cadena”, *El Universal*, 2 de noviembre de 2008; “Confirma PGR arraigo de ex jefe de PFP”, *El Universal*, 4 de noviembre de 2008; “Detienen por ‘limpieza’ a director de la Interpol”, *El Universal*, 19 de noviembre de 2008; “Detienen a ex titular de SIEDO”, *Reforma*, 20 de noviembre de 2008; “Documentan informantes ‘nóminas’ de los cárteles”, *El Universal*, 22 de noviembre de 2008; “Detienen a director de la Policía Estatal de Tabasco”, *El Universal*, 5 de septiembre de 2008.

## 21. Terrorismo en México

*Mario Arroyo Juárez*<sup>112</sup>

*Gerardo Rodríguez*<sup>113</sup>

Existen diversas definiciones académicas y jurídicas sobre lo que significa el terrorismo, sin embargo, y aunque con elementos comunes, sigue sin haber consenso sobre su significado. En México, el terrorismo es considerado como un delito contra la seguridad de la nación, según lo establece el Código Penal Federal en su artículo 139. En éste se señala que comete el delito de terrorismo el que “utilizando sustancias tóxicas, armas químicas, biológicas o similares, material radioactivo o instrumentos que emitan radiaciones, explosivos o armas de fuego, o por incendio, inundación o por cualquier otro medio violento, realice actos en contra de las personas, las cosas o servicios públicos, que produzcan alarma, temor o terror en la población o en un grupo o sector de ella, para atentar contra la seguridad nacional o presionar a la autoridad para que tome una determinación.” Las sanciones también se aplican “al que directa o indirectamente financie, aporte o recaude fondos económicos o recursos de cualquier naturaleza, con conocimiento de que serán utilizados, en todo o en parte, en apoyo de personas u organizaciones que operen o cometan actos terroristas en el territorio nacional.”

En el ámbito académico, tampoco se ha logrado definir un concepto único, sin embargo existen coincidencias en torno a cuáles son algunos elementos mínimos que deben considerarse al respecto, para catalogar un hecho como terrorismo. Una de las definiciones más aceptadas<sup>114</sup> señala que el terrorismo es violencia premeditada, políticamente motivada y perpetrada contra objetivos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de atemorizar a la población. Esta definición tiene cuatro elementos centrales. El primero, la premeditación, significa que debe existir una intención o decisión previa para cometer un acto terrorista; el segundo es que el terrorismo se distingue de otras formas de violencia, sin embargo, es la motivación política la que lo distingue de un acto criminal; el tercero, que los objetivos son no combatientes, significa que los terroristas atacan a la gente que no puede defenderse; y el cuarto es que los responsables, sean grupos subnacionales o agentes clandestinos, se distinguen por no actuar mediante operaciones militares normales. Un ataque hecho por las fuerzas uniformadas de un gobierno o fuerzas de otra manera identificables, no es terrorismo.

<sup>112</sup> Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C.

<sup>113</sup> Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C..

<sup>114</sup> Paul R. Pillar, *Terrorism and U.S. Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2001, pp. 13-14.

Al terrorismo se le ha clasificado en función del lugar donde residen los terroristas y el lugar seleccionado para los ataques, pudiendo ser doméstico o internacional, pero también en función del carácter de los actores, sean estos estatales o no estatales. Y finalmente existe una amplia clasificación en función de las causas que los terroristas dicen perseguir o de las justificaciones o racionalizaciones que estos grupos o individuos proporcionan como argumento para cometer sus actos. En lo que se refiere al curso histórico reciente del terrorismo en México, desde la década de los sesenta del siglo xx, existen grupos guerrilleros que gozan de influencia, así como de recursos y capacidades de combate dentro del territorio nacional, cuyas acciones en contra del Estado han sido catalogadas como terrorismo. Aunque estas no han sido constantes, se tiene registro de que las acciones de los movimientos guerrilleros se han limitado al enfrentamiento contra elementos de las fuerzas armadas o de seguridad, al ataque de blancos específicos de carácter propagandístico como bancos privados, sedes partidistas o instituciones públicas, agresiones con armas de fuego y secuestros. Estos últimos sobre todo con el propósito de recaudar fondos para continuar sus acciones. Sin embargo, esta tendencia ha cambiado en los últimos años, hoy se puede observar como grupos armados que reivindican causas políticas, por ejemplo el Ejército Popular Revolucionario (EPR), modificaron su estrategia y escalaron a un nivel más sofisticado en tácticas y en objetivos, lo que quedó demostrado con los ataques a ductos de PEMEX en 2007. Otro cambio reciente es que grupos vinculados con la delincuencia organizada utilizan tácticas terroristas para confrontar al Estado. El ejemplo más crudo de esta nueva realidad fue el ataque terrorista ocurrido en Morelia, Michoacán, el 15 de septiembre de 2008, que dejó un saldo de nueve muertos y más de 90 personas heridas.

Dentro de las principales respuestas que México ha dado al terrorismo están las de carácter legal. El país es parte, o está en proceso de ratificación, de al menos 17 mecanismos internacionales relacionados con lucha contra el terrorismo. En el marco de la ONU destacan el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, la Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, la Convención sobre la Protección Física de Materiales Nucleares, el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas sobre la Plataforma Continental, el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear.

En el ámbito bilateral existe cooperación con Estados Unidos, sobre todo en el aspecto fronterizo, en el cual las autoridades mexicanas han tenido que encontrar mecanismos para sobrellevar día con día una relación compleja. Ambos gobiernos

han llegado a concretar iniciativas que van desde compromisos regionales, hasta simulacros conjuntos entre ciudades vecinas. La cooperación bilateral también se ve reflejada en el intercambio de información entre las distintas agencias de inteligencia. Funcionarios mexicanos, tanto militares como civiles, han recibido capacitación y entrenamiento en Estados Unidos en materia de contraterrorismo. Otras acciones han sido la publicación de la Ley de Seguridad Nacional en enero de 2005, reformas al Código Penal y la instauración de un Comité Especializado de Alto Nivel en materia de Desarme, Terrorismo y Seguridad Internacionales (CANDESTI).

Hoy, el terrorismo *per se* no es una prioridad de las autoridades federales, aunque sí forma parte de la agenda nacional de riesgos. La PGR es la encargada de investigar y perseguir el terrorismo a nivel federal y encabezará por México la presidencia del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE) para el período 2009-2010, después de ocupar la vicepresidencia de este organismo en 2008. Esta acción responde a los compromisos asumidos por el gobierno mexicano en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). México ha participado en los trabajos del Comité para fortalecer la cooperación regional en la prevención y combate al terrorismo, así como su financiamiento. Este país ha declarado que al presidir el Comité buscará fortalecer sus trabajos en áreas diversas como la homologación de legislaciones nacionales; el intercambio de información sobre el movimiento transfronterizo de dinero; mayores controles para combatir el tráfico de armas y otros materiales relacionados; el fortalecimiento de la asistencia mutua en materia penal y el impulso de la promoción de la cooperación técnica y la capacitación.

El terrorismo es una táctica empleada por organizaciones en contra de los Estados causado, en parte, por la relación asimétrica que existe entre ellos. Ningún país está exento del terrorismo y los gobiernos no pueden impedir por completo que se cometan actos de esta naturaleza. México no es una excepción. Los únicos instrumentos a disposición de los Estados para prevenir este tipo de amenazas son la inteligencia, la coordinación al interior de sus sistemas de seguridad nacional y la cooperación internacional. Por lo anterior se sugiere la siguiente ruta crítica de acción:

1) Resulta urgente crear una cultura de seguridad nacional, evitando así la “securitización” de la agenda política nacional. Para ello hace falta que temas como el combate al terrorismo y el narcotráfico se discutan profundamente entre los actores políticos, así como en las academias especializadas en la materia; 2) se requiere más coordinación entre las instituciones encargadas de la seguridad nacional, tanto civiles como militares, para evitar el aumento del fenómeno del “narcoterrorismo”, y 3) se requiere un fortalecimiento legal y financiero de los aparatos de inteligencia para la seguridad nacional.<sup>115</sup>

<sup>115</sup> Gerardo Rodríguez y Mario Arroyo, “Terrorismo, guerrilla y narcoterrorismo: ¿Amenazas para México?”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 8, núm. 1, enero de 2008.

En este sentido, se debe pensar en promover un proceso legislativo para avanzar hacia una segunda generación de reformas al sistema de seguridad nacional, así como fomentar la participación responsable de los Poderes Legislativo y Judicial en esta materia.

Finalmente, México debe continuar por la senda de la cooperación internacional en los ámbitos multilateral y bilateral, sobre todo con aquellos países en donde los mecanismos de intercambio de información y cooperación en el ámbito judicial son cruciales para la seguridad nacional.

## **22. Guerrilla, ¿problema de seguridad nacional?**

*José Luis Piñeyro<sup>116</sup>*

Para entender por qué las diversas guerrillas rurales y urbanas no han sido una amenaza a la seguridad nacional en México se requiere distinguir entre un comando guerrillero (20 o 30 personas con entrenamiento y disciplina militar y armamento personal) y un movimiento guerrillero (unidades militares, armas sofisticadas, control territorial delimitado, base de apoyo social considerable). En México, la guerrilla rural es la que más se ha acercado a ser un movimiento por tener cierta base de apoyo y territorio, pero aún así, los que han existido han sido reducidos y de tipo regional. Por lo anterior, ha habido comandos guerrilleros que son un riesgo y podrían convertirse en una amenaza a la seguridad de México. Sin embargo, en la óptica gubernamental predomina un carácter básicamente preventivo y represivo para evitar que de riesgo se conviertan en amenaza, de allí que siempre se diga que tal o cual situación, violenta o no, se considere que está bajo control mientras no supere la capacidad de respuesta del Estado. Por capacidad de respuesta se entiende una combinación de acciones sociales, educativas, económicas y militares que eviten, en una zona conflictiva, la articulación de pobreza, guerrilla, movimientos sociales e incluso narcotráfico. Para entender el control de la guerrilla en una perspectiva histórica y actual, es imprescindible reseñar las semejanzas entre ayer y hoy de la estrategia gubernamental

---

<sup>116</sup> Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.

contra-guerrillera, las limitaciones tácticas de las guerrillas y los cambios recientes en el Estado y en la sociedad mexicana.

Ahora bien, hay algunas similitudes del combate gubernamental a la guerrilla rural y urbana de los sesenta y setenta, con las estrategias de los noventa del siglo pasado y los inicios del actual. Primera, predomina una concepción de guerra total y permanente simbolizada por el no diálogo o amnistía durante las campañas castrenses. Segunda, destaca el carácter preventivo del accionar de las agencias civiles y policíaco-castrenses mediante programas de asistencia social, dispositivos de inteligencia, acciones psicológicas y campañas propiamente militares. Tercera, la asistencia militar de los Estados Unidos siempre ha estado disponible, pero hoy aumenta en calidad y cantidad: amplitud de cursos ofrecidos, volumen de armamento diverso y transporte suministrado. Cuarta, la contra-guerrilla gubernamental ha implicado un proceso complejo con tres rasgos básicos: detallada planeación estratégica del mando civil-militar, estrecha coordinación de las instituciones del Estado y sistemática combinación civil y militar de las acciones. Última, el empleo del paramilitarismo como constante histórica, contribución básica para las acciones militares de espionaje, rastreo e incluso de combate.

Por otro lado, resulta pertinente señalar las limitaciones que ha tenido el avance socio-político y territorial militar de la guerrilla en México y las transformaciones estatales y sociales que se suman a las primeras. Son constantes los divisionismos entre los distintos grupos guerrilleros; predomina el voluntarismo militarista y el reducido trabajo entre los sectores populares; siempre ha estado presente el dogmatismo teórico al interpretar la realidad nacional, así como en sus concepciones estratégicas y militares; y hay también un gran sectarismo político frente a organizaciones de masas y partidarias sobre la acción de otros sectores de la izquierda.

En el lado gubernamental hay un aumento de la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas en el tiempo y el espacio nacionales; existe mayor coordinación entre las Secretarías de la Defensa y la Marina y mejor entrenamiento, armamento y transporte aéreo y terrestre, además se han conformado más grupos de fuerzas especiales, con mejores mecanismos de inteligencia y planeación, más y mejores carreteras y caminos con mayor coordinación y colaboración militar con las instancias policíacas federales, estatales y municipales, reforzadas con la creación de la Policía Federal Preventiva. Otro factor, probablemente el más importante: existe un pasivo estado de ánimo de las masas populares, producto de sus desastrosas condiciones materiales y morales de vida (depauperación salarial, desempleo y subempleo, economía informal y criminal, conductas de sobrevivencia, delincuenciales e individualistas, rompimiento de la solidaridad comunal, ejidal, de barrio) que desgarran el tejido social y político. A este producto natural del desarrollo capitalista se agrega “lo artificial”, la voluntad política gubernamental o caciquil de mantener la disgregación social como una forma

de dominación estatal (cooptación corporativa rural y urbana vía programas contra la pobreza, estimulado enfrentamiento intercomunitario campesino e indígena, violencia selectiva y sistemática) que varía de región a región y de tiempo político a tiempo electoral.

A pesar de lo antes planteado, los comandos guerrilleros siguen por allí, como es el caso del Ejército Popular Revolucionario, el cual ha demostrado capacidad militar, técnica y movilidad geográfica con los atentados explosivos a los ductos de Pemex en 2007. La mejor forma de que este no pase de riesgo a amenaza permanente a la seguridad nacional, es buscando un diálogo de paz y una ley de amnistía general que lo desarme. A la par, debería producirse un cambio sustancial en la política económica que modifique las condiciones de vida antes mencionadas. La estrategia de que solamente se busque “no superar la capacidad de respuesta del Estado”, es una de apagafuegos de incendios sociales locales que siempre, intermitentemente, regresan al escenario regional o nacional.

### **23. Las armas: alcances y ¿límites?**

*Georgina Sánchez<sup>117</sup>*

Tan sólo hace tres años, el tráfico de armas en México no estaba en la agenda gubernamental. En realidad, las armas no habían sido objeto de una política específica, a pesar de que se sabía que en el país existían varios millones de ellas traficadas ilegalmente. Recientemente, el gobierno mexicano cambió de postura. ¿Será ello suficiente para resolver el problema?

#### *Legislación versus realidad*

Con 37 años de antigüedad, la Ley Federal de Armas, su reglamento y el registro respectivo, bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), han funcionado para establecer algunos lineamientos generales que impiden la venta de

<sup>117</sup> Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

armas —excepto para cacería— y la expansión de las armerías, asimismo regulan el comercio, transporte y usos de éstas. Esta ley provocó la prohibición para la producción y libre comercialización de armas en México, al mismo tiempo impulsó el tráfico ilegal desde los Estados Unidos, de donde provienen 90% de las armas que circulan en el país y que se desarrollara una falta de control sobre la adquisición, tráfico, posesión y portación de ellas.

Los argumentos legalistas fueron un escape al cumplimiento de la norma; así, mientras que la venta de armas es controlada, éstas sí se pueden registrar libremente, o bien, la multa para quien porta un arma no registrada resulta mínima en relación al costo o beneficio de portarla. Más aún, aunque la ley hace una diferenciación entre las armas para uso ciudadano o de seguridad y las armas de uso exclusivo del ejército, en la realidad el crimen organizado, los delincuentes y los propios ciudadanos adquieren cualquier tipo de arma en el mercado negro, con relativa facilidad y a precios razonables.

En 1972, la ley estuvo marcada por su contexto, levantamientos guerrilleros, campesinos y estudiantiles contra el régimen autoritario. En el siglo XXI, las amenazas son diferentes: los movimientos guerrilleros, aún existentes, no alcanzan a tener a más de 300 miembros y se encuentran desorganizados, además de tener poco arraigo popular. Por otra parte, la delincuencia común y el crimen organizado avanzaron en los últimos 30 años hasta convertirse en las amenazas actuales a la seguridad pública y nacional.

En México, la posesión y la portación de armas de fuego son dos derechos diferentes. La posesión de armas de fuego no requiere de la expedición de ningún permiso ni registro, además de que no hay límite al número de armas en posesión, que de acuerdo a la ley, pueden poseerse en el domicilio para seguridad y legítima defensa de sus moradores.<sup>118</sup> En cambio, la portación de armas está limitada a dos, aún cuando se encuentra en estudio del poder legislativo el derecho a la portación de cinco.

El hecho de que pueda haber diferencia entre estos dos derechos da cuenta de las amplias “áreas grises” en las que se mueve el tráfico, pero también el comercio de armas en México. Por ejemplo, a través de una consulta de información a la SEDENA sobre las exportaciones de armas, esta institución, que tiene el control sobre la producción, respondió que “esta Secretaría no realiza exportaciones de armamento, municiones, partes y accesorios militares a ningún país”.<sup>119</sup>

Sin embargo, México exporta, entre otros, morteros, cañones, cartuchos, armas pequeñas, ametralladoras, partes y accesorios de éstas, pistolas y revólveres. En 2007, el gobierno mexicano informó a Naciones Unidas que había exportado al mundo armas pequeñas por un monto de 15, 452,065 dólares, mientras que los países

**118** Artículos 15 y 19 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

**119** Consulta de información a SEDENA a través del Instituto Federal de Acceso a la Información, Folio No. 0000700094606, 30 de noviembre de 2006.



accidentales.<sup>128</sup> Sólo en 2008, las afiliaciones a clubes de tiro y caza se elevaron 500%, mientras que México sólo cuenta con especies menores de caza, muchas de las cuales se encuentran actualmente prohibidas por tratarse de animales en vías de extinción.<sup>129</sup>

En cuanto al robo, de cada diez agresiones, seis se cometieron con un arma de fuego, y en tres de cada cuatro robos, los delincuentes iban armados. Entre 1997 y 2006, hubo un promedio constante de ocho millones de robos por año, y una media de 8,077 robos por cada 100,000 habitantes.<sup>130</sup> Otro usuario importante de armas es el propio ciudadano. El recurso a las armas es una práctica extendida, tanto por factores culturales, como por la inseguridad a la que están enfrentados, tanto delincuentes como inocentes.

120

### *Percepción y armas en circulación*

De acuerdo a la encuesta nacional en vivienda SIMO sobre seguridad nacional efectuada en noviembre de 2008, 15% de los encuestados aceptaron contar con un arma de fuego en casa, es decir, 11.5 millones de personas armadas. La misma encuesta reveló en 2009 un descenso en la cantidad de personas que afirmaron contar con armas, a 6% de los encuestados. Esta diferencia puede deberse a que a pesar de contar con armas, las personas son reticentes a declararlo, ya que son armas ilegales. No obstante, otro indicador que confirma la disposición de la población a tener armas es que, en las dos encuestas, 33% de las personas afirmaron estar de acuerdo con que se permita a la población en general tener armas de fuego en su casa. Además, los entrevistados afirmaron que circulan armas de manera clandestina en su comunidad (56 y 48% en cada encuesta).<sup>131</sup>

De acuerdo al Registro Federal de Armas de la SEDENA, desde 1972 han sido registradas menos de 3 millones, cuando no es exagerado calcular que existen entre 12 y 15 millones de ellas.<sup>132</sup> Frente a las solicitudes ciudadanas de información, la SEDENA recurre al artificio de que se trata de un tema de seguridad nacional, por lo que las armas en México son un tema de profunda opacidad.

### *Cambio de estrategia*

Desde hace 20 años, la inseguridad en México ha sido creciente. Por motivos electorales, corrupción e incluso recurrir a las armas como una práctica socialmente aceptada, cuando no admirada, las armas no habían sido tema de debate político. En particular, tocar un tema donde el ejército tiene pleno monopolio, aunque no

128 "Ocupa México lugar 14 en homicidios por armas de fuego", *El Universal*, 16 de marzo de 2008.

129 Se arman 30 mil personas al año, *El Universal*, 26 de julio de 2008.

130 México: *Atlas delictivo del fuero común 1997-2006*, op. cit., p. 79.

131 Encuesta Nacional en Vivienda, marzo 2009, [www.simomexico.com](http://www.simomexico.com).

132 Ver *Small Arms Survey* [www.sas.org](http://www.sas.org), encuestas SIMO y [www.seguridadcondemocracia.org](http://www.seguridadcondemocracia.org).

control, hacía aún más complejo y sensible abordar el tema por parte de los poderes ejecutivo y legislativo.

Además del incremento en el gasto, el Grupo de Coordinación Interinstitucional para la Prevención y Control del Tráfico de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (GC-Armas), creado en 1995, siguió operando a cargo de la SEDENA (2006-2007), y a partir de diciembre de 2007, del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate de la Delincuencia (CENAPI), que tiene a su cargo la secretaria técnica del grupo. En el GC-Armas participan SEDENA, las Secretarías de Marina, Seguridad Pública, Gobernación, Hacienda, Relaciones Exteriores, la Procuraduría General de la República, y por parte de Estados Unidos, el Buró Federal de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF), y Migración y Aduanas, y el Departamento de Defensa.<sup>133</sup> Desde 1995, los resultados del GC-Armas habían sido relativamente pobres, por lo que era un grupo de consulta sin verdadero poder de decisión.

El interés de Estados Unidos, la Iniciativa Mérida, el cambio de control de la información del GC-Armas hacia la autoridad civil y la violencia registrada en los estados fronterizos, cambiaron la agenda bilateral para incluir, como uno de los temas centrales, el tráfico ilegal de las armas de Estados Unidos hacia México. A partir de ahí, se ha reforzado la cooperación con Estados Unidos a través de varios proyectos y acciones (proyecto Gun Runner, Hot Shot, Brasas) y el GC-Armas se convirtió en la ventanilla única para el rastreo de armas. Además, se establecieron enlaces fronterizos entre México y Estados Unidos, se impulsó el esquema de cooperación binacional del Grupo Plenario de Procuración de Justicia y Asuntos Antinarcóticos. Del primero de diciembre de 2006 al 20 de septiembre de 2008, se solicitó a través del sistema de rastreos E-Trace el rastreo de 24 mil 317 armas de fuego aseguradas, que contaban con información suficiente para su identificación. La nueva agenda bilateral con Estados Unidos tiene como eje central, en 2009, el tráfico ilegal de armas, tema confirmado por el presidente Obama en su visita a México en abril de 2009.

Esta nueva agenda es esencial para el combate al tráfico ilícito de armas. No obstante, en tanto no exista un registro real de armas, un registro nacional de policía, y en tanto la Ley y el Registro no pasen bajo un control civil con transparencia y eficacia, las armas continuarán siendo un buen negocio, tanto para funcionarios corruptos como para traficantes y delincuentes. Limitar la oferta de armas de Estados Unidos poco podrá hacer para que la demanda, de proporciones millonarias, pueda desaparecer.

<sup>133</sup> Procuraduría General de la República, respuesta al oficio número D.G.P.L. 60-II-3-1907, signado por los diputados César Duarte Jáquez y María Eugenia Jiménez Valenzuela, presidente y secretaria de la Cámara de Diputados, oficio COPLADII/472/08, suscrito por el licenciado Francisco Maass Peña, director general de Planeación e Innovación Institucional de la Procuraduría General de la República, relativo al combate del tráfico de armas, 26 de noviembre de 2008.

## 24. Los homicidios y la violencia organizada en México

*Malgorzata Polanska*<sup>134</sup>

El propósito de este ensayo es examinar la violencia en México a partir del estudio estadístico de los homicidios. Se distinguen dos grupos de éstos, los que se cometen contra la sociedad y aquellos cometidos contra personal de seguridad y defensa, entre 1990 y 2007.<sup>135</sup> Se reconocen así cinco regiones del país: Norte-Occidente, Zona Metropolitana Ciudad de México (ZMCM), Pacífico, Centro y Sur-Este. Esta división responde a las tasas de ejecuciones en el periodo 2006-2008, con base en la información obtenida del Mapping Project, Trans-Border Institute (TBI), de la Universidad de San Diego.<sup>136</sup> Se analizará el comportamiento de las tasas de homicidios a nivel nacional y en cada región, utilizando la información que proporcionó el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Es importante mencionar, que cuando existieron los datos, se realizaron las comparaciones entre las ejecuciones y los homicidios.<sup>137</sup>

Este análisis pretende responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál es la dinámica de la violencia organizada en las distintas regiones de México?, ¿ser parte del personal de seguridad y defensa en México aumenta la posibilidad de ser víctima de homicidio? Se concluye que en la región Norte-Occidente del país, que incluye los seis estados fronterizos, más Sinaloa y Durango, existió un incremento más dinámico en las tasas de homicidios. Asimismo, los números absolutos de ejecuciones fueron los más altos de todo el país.

### *El nivel nacional*

Las muertes causadas por homicidio en todo el país han disminuido en 39%, entre 1990 y 2007. Por el contrario, se observa un aumento significativo de aquellas que son causadas por los cárteles del narcotráfico, que a su vez son altamente impactantes para la opinión pública, elevando la percepción de inseguridad entre la población.

<sup>134</sup> Universidad de Varsovia. Visitante en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

<sup>135</sup> Por “personal de seguridad y defensa”, en este artículo, se entiende el grupo principal núm. 83 entre las ocupaciones que se reconocen en México según INEGI, es decir: “Trabajadores en servicio de protección y vigilancia y fuerzas armadas”. Entre otros, son policías y agentes de tránsito, detectives, vigilantes y guardias, funcionarios fronterizos, miembros de las fuerzas armadas: la fuerza aérea, marítima y terrestre. Ver: *Clasificación Mexicana de Ocupaciones (CMO)*, vol. I, INEGI, México 2008, pp. 201-205.

<sup>136</sup> <http://www.sandiego.edu/tbi/projects/maps>. Igualmente, se toman los estimados del periódico *Reforma*, 2 de agosto de 2009, sección 1, p. 4.

<sup>137</sup> “La ejecución” no es un término jurídico, no se puede encontrar en ningún Código Penal mexicano. No obstante, dicho concepto es constantemente utilizado por académicos, medios de comunicación y por autoridades, como un tipo de homicidio relacionado con el crimen organizado.

Por ejemplo, en 2007 las muertes vinculadas con las actividades de los cárteles constituyeron casi el 25% de los homicidios en todo el territorio mexicano. En el caso de personal de seguridad y defensa, la tendencia del crimen cometido en su contra presentó un declive de 53% entre 1994 y 2004, pero a partir de 2005, se dio un incremento relevante de 28% en sólo dos años. A pesar de ello, la proporción de las muertes de miembros de la policía y las fuerzas armadas, en relación con el total, se han modificado muy poco, entre el 3 y el 5%. En la mayoría de las regiones aumentan los homicidios contra empleados del Estado, al mismo tiempo que se han reducido los de la sociedad en general. Es decir, quienes protegen a la sociedad mexicana, tienen una probabilidad más alta de ser asesinados que el resto de los ciudadanos.

Aunque han disminuido los homicidios en general, la paradoja es que la percepción de inseguridad se ha incrementado.<sup>138</sup> Esto se desprende de la comparación de los datos del INEGI con los de las encuestas del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI). Supuestamente, si se presentaran las tasas de homicidio en general, podrían provocar algunos efectos positivos en la opinión pública, pero la violencia de las ejecuciones neutraliza la objetividad de la información.

### *La región Norte-Occidente*

Esta región merece un análisis detallado, debido a que tiene el incremento en las tasas de homicidios y ejecuciones más notable. Sin embargo, los homicidios no representan las cifras más altas en términos absolutos en comparación con todo el país.

La razón de incorporar a Sinaloa y Durango es que estos estados tienen un crecimiento más intenso de las ejecuciones, a pesar de un fuerte declive de los homicidios, tanto en la sociedad como para el personal de seguridad y defensa. La paradoja es más evidente que en el caso de la sociedad. Los policías y militares son el grupo más afectado por el incremento en la tasa de homicidios en la zona fronteriza, alcanzando un 240% en el periodo estudiado, mientras que en el caso de Sinaloa y Durango hubo una disminución de 9%.

Se puede señalar que en los 18 años considerados, el aumento de las muertes causadas por homicidio contra el personal de seguridad y defensa es mucho más notable que los que afectaron a la sociedad en la región Norte-Occidente, 119% y 14% respectivamente. Otra observación indica que también hubo un crecimiento relevante en la proporción de homicidios que ocurren en esta región con relación a los que suceden en todo el país. En 1990, de cada cien soldados o policías que fueron

<sup>138</sup> Según las encuestas de ICESI, en 2002 el 44% del promedio de la sociedad se sintió insegura en su estado, en 2005 este porcentaje del promedio nacional subió a 54%, y en 2007 alcanzó nivel de 59%. Es decir, a partir de 2002, más del 15% de la sociedad mexicana se siente insegura en su lugar de residencia. ENSI-ICESI 2008. [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx), Encuestas Nacionales sobre Inseguridad.

víctimas de homicidio en todo México, 16 vivían en esta región. Sin embargo, 18 años después, en 2007, la proporción había aumentado considerablemente y los elementos muertos de esa forma en la región representaban ya 37% del total del país.

### *Zona Metropolitana Ciudad de México (ZMCM)*

En términos absolutos, por su dimensión demográfica, en el Distrito Federal y el Estado de México se registra el mayor número de homicidios del país, incluyendo a los funcionarios encargados de la seguridad. Sin embargo, se observa una disminución más acelerada en las tasas de homicidios que en las otras cuatro regiones del país. En el caso de la sociedad, hubo una considerable reducción del 56% entre 1990 y 2007. Por lo que se refiere a personal de seguridad y defensa, bajaron 48% en el mismo periodo. Respecto al Distrito Federal, el declive de los homicidios contra los funcionarios de seguridad es aún más intenso que en el Estado de México.

Vale la pena enfatizar que a pesar de la disminución en las tasas de homicidios que se observan en la ZMCM, la percepción de inseguridad se ha incrementado. En el Distrito Federal, la percepción de inseguridad medida en las encuestas del ICESI es la más alta de todo el país, por ejemplo, en 2007, 85% de sus habitantes se sintieron inseguros. En otras palabras, en la región con mayor decrecimiento en la tasa de homicidios del país, la gente se siente cada vez menos resguardada.<sup>139</sup>

### *Otras regiones*

Michoacán, Guerrero y Oaxaca integran la región Pacífico. Estos estados se distinguen por tener niveles de ejecuciones muy parecidos a los del Norte-Occidente. Entre 2007 y 2009, las ejecuciones en Michoacán se incrementaron de forma exponencial, de 176 en los primeros siete meses de 2007, a 274 en el mismo periodo de 2009.<sup>140</sup> Esto se puede explicar en función de la guerra entre los cárteles de La Familia y del Golfo-Zetas. Por otro lado, en estas tres entidades del Pacífico se registran homicidios, en números absolutos, parecidos a las que se observan en las catorce entidades que conforman la región Centro.<sup>141</sup>

Hay que señalar una diferencia fundamental entre las dos zonas fronterizas de México, la región Norte-Occidente y la Sur-Este, compuesta por Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo. La proporción de los homicidios ocurridos en las dos zonas fronterizas, con relación al resto del país, hace el contraste entre las dos todavía más notorio, pues mientras que en 1990 la zona Sur-Este concentraba el 4% y la Norte-Occidente el 14% de homicidios totales del país, en 2007 alcanzaron 5%

<sup>139</sup> ENSI-ICESI 2008. [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx), *Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2007*.

<sup>140</sup> *Reforma*, México, 2 de agosto de 2009, p. 4.

<sup>141</sup> Baja California Sur, Zacatecas, San Luis Potosí, Veracruz, Nayarit, Jalisco, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Colima, Morelos y Tlaxcala.

y 27%, respectivamente. La comparación permite visualizar la situación más violenta en que se encuentra la región Norte-Occidente. En la zona Sur-Este destaca una reducción, en términos absolutos, de los homicidios totales de 24%: en 1990 hubo 615, y en 2007 sólo 467.

### *Conclusiones*

De 1990 a 2007, las cifras absolutas de homicidios registradas por INEGI se redujeron en 39%, bajaron de 14,520 a 8,868. Este dato en sí mismo es positivo, pero se neutraliza por la violencia y espectacularidad de las ejecuciones del crimen organizado, lo que incrementa la percepción de inseguridad entre la población, debido en gran medida a la cobertura que hacen los medios de comunicación. Aunque la región Norte-Occidente no ha concentrado la mayor cantidad de homicidios en números absolutos, el ritmo de crecimiento de los mismos es el más alto del país. Sobresale que las regiones Norte-Occidente y ZMCM concentran juntas las cifras más altas de homicidios, con 51% de todo el registro del territorio mexicano en 2007, y con 58% en lo que se refiere a personal de seguridad y defensa.

En el país se observa que han disminuido los homicidios contra la sociedad, excepto en la región Norte-Occidente. Por el contrario, la cifra de las ejecuciones está creciendo constantemente en todas las regiones. Esto podría significar que las actividades del narcotráfico se han vuelto la causa más importante de homicidios, y por sí mismo incrementan la violencia organizada. Los resultados también enseñan cada vez una menor diferencia entre las tasas de los dos grupos estudiados. Esto muestra que los encargados de proveer la seguridad pública y nacional, son cada vez menos seguros. Lo último podría explicar el aumento de la percepción de inseguridad en toda la población. Como conclusión, se podría deducir que el esfuerzo contra el crimen organizado no ha sido exitoso por el aumento de las ejecuciones y la violencia extrema. No obstante, del análisis se desprende un cierto optimismo con relación a la disminución de las muertes causadas por homicidio durante los últimos 18 años en México.

## 25. Las maras: de pandillas a crimen organizado internacional

*Martín Íñiguez Ramos*<sup>142</sup>

Toda agrupación social que no se transforma o evoluciona, desaparece. Lo mismo pasa con las pandillas, particularmente con las llamadas “maras”. Su grado de transformación las ha llevado a dejar de tatuarse, abandonar su código de comunicación con las manos, a cambiar sus viejas vestimentas y cortes de pelo, por lo que ahora han comenzado a mimetizarse con la sociedad, a pasar desapercibidos. Hoy existen “maras” de tercera generación, las “maras nuevas”, mejor preparadas y educadas que sus antecesores, que empiezan a controlar de manera más inteligente y estratégica la venta de drogas, el tráfico de armas y de personas, los secuestros, asaltos y el lavado de dinero.

El mismo fenómeno se ha presentado con los narcotraficantes en América Latina, donde existían los estereotipos de hombres rudos, con grandes cadenas de oro, de escasa cultura y baja educación. Ahora, muchos de ellos son hombres de traje y corbata, con escolaridad alta que residen en barrios elegantes, donde controlan a sicarios preparados en artes militares y que cuentan con un ejército de abogados, no sólo para no llegar a la cárcel, sino para el lavado de dinero. Este fenómeno no es nuevo, se ha dado a lo largo de la historia, como pasó con las pandillas italianas en Estados Unidos, en la década de los treinta del siglo xx, tras la prohibición de la venta de licor. Al Capone, por ejemplo, fue detenido por evasión de impuestos y no por la venta de alcohol.<sup>143</sup> La legalización del licor hizo posible detener el grado de penetración del crimen organizado en las instituciones policiacas del país más poderoso del planeta. Pero, con las maras, ¿cómo se fue dando esta evolución?

El surgimiento de las maras históricas,<sup>144</sup> se dio en la década de los ochenta, con el arribo de centroamericanos a Estados Unidos, particularmente de salvadoreños que huían de la guerra civil en su país, y las pandillas ya existentes de origen latinoamericano, sobre todo las mexicanas, permitieron que aparecieran las primeras pandillas que, al principio, por su origen étnico, serían rivales: la Mara Salvatrucha 13 (salvadoreños) y el Barrio xv3 (mexicanos). La cárcel fue para ambas pandillas la principal escuela, donde la triple M (Mafia Mexicana Maravilla, por el barrio “Wonder”, del Este de Los Angeles) fue su maestra en las artes del crimen organizado. En las calles de esta ciudad el enfrentamiento fue inevitable, el barrio se convirtió en

<sup>142</sup> Consultor de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

<sup>143</sup> Ver Marcos Lara Khlar, *Hoy te toca la muerte*, Planeta, México, 2006.

<sup>144</sup> Ver Martín Íñiguez Ramos, “Los orígenes de la mara salvatrucha”, en *The Observer*, Magazine en español del New York Times, México, abril de 2005.

el mercado para la venta de las drogas, a finales de los ochenta y principios de los noventa del siglo xx.

Sin embargo, en un conflicto local y manejable aún para la policía angelina, el gobierno de Estados Unidos cometió uno de los peores errores estratégicos: la deportación de miles de centroamericanos, después de firmados los tratados de paz en la región, en la década de los noventa. Datos oficiales señalan que tan sólo de 1998 al 2004 fueron deportados 106,826 hondureños; 87,031 salvadoreños; 64,312 guatemaltecos y 7,745 nicaragüenses. De esta población se calcula que más de 50,000 de ellos tenían antecedentes penales.<sup>145</sup>

Con la llegada de las maras angelinas deportadas a Centroamérica (miembros tanto de la Mara Salvatrucha 13, MS13, y en menor medida de Barrio xv3 o lo que van a llamarse la mara 18, M18), aparece una segunda generación con características transnacionales. El contexto económico, político y social derivado de la guerra civil, así como la falta de espacios educativos y culturales para los jóvenes aunado al desempleo, permitió el crecimiento de estos grupos de manera impresionante. A esto se suma el proceso de abrupta desmilitarización y los vacíos de poder institucional, particularmente en el área de administración de justicia.

Los grupos conservadores, a través de sus partidos políticos, como Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en El Salvador, utilizaron el fenómeno de las maras para ofrecer seguridad a sus connacionales, aún antes de que estos grupos fueran un problema real. No representaban ni 5% de los delitos cometidos en la región, pero como mediáticamente eran muy vendibles (jóvenes tatuados, rapados, con ropa estrafalaria y códigos de comunicación encriptados), sus propuestas se fueron llenando de argumentos represivos. Así, en lugar de eliminarlos, los fortalecieron, permitiéndoles expandir sus dominios a través del proceso migratorio a otras regiones, no sólo de Centroamérica sino a México, Estados Unidos, Sudamérica, España y otros países de Europa.

Los programas de Plan Mano Dura y Súper Mano Dura en El Salvador, Plan Escoba en Guatemala, Plan Libertad Azul en Honduras tuvieron como objetivo combatir a las maras, a través de la policía y el ejército. México también se contaminó y aplicó, a principios del siglo xxi, el operativo Costa y Acero. Todos estos planes han resultado un rotundo fracaso en aplicación de políticas públicas que atiendan las causas y no los efectos.<sup>146</sup> Con los programas represivos contra las maras, éstas han empezado a cambiar de estrategia y de organización, lo que se llama reingeniería administrativa. Ya no se tatúan, o por lo menos no como lo hacían antes, ahora los

<sup>145</sup> U.S. Department of Justice, 1998, 1999, 2000, 2001 *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization*, Office of Immigration-U.S. Department of Homeland Security, 2002 *Yearbook of Immigration Statistics*.

<sup>146</sup> Ver Manuel Balcázar Villarreal, *La influencia de las Maras en México: un problema de inteligencia gubernamental*, INAP, México, 2007.

tatuajes son imperceptibles o poco visibles (entrepierna, pene, labios, atrás de la oreja, etc.). Además han dejado de comunicarse con las manos, ya que para eso están los teléfonos celulares y satelitales. Asimismo, han cambiado las vestimentas estafalarias por ropa casual o traje y corbata. Esto se puede considerar una tercera generación de las maras.

Los sistemas informáticos son parte de su organización. Ahora utilizan servicios financieros para el lavado de dinero, ya que sus negocios, narcotráfico, tráfico de armas y de personas, trata de mujeres, secuestros, asaltos y zonas de protección (lugares donde los empresarios y pequeños comerciantes pagan una cuota) han crecido de manera espectacular. Thomas Bruneau, analista de la Escuela Naval de Estudios Avanzados de la Armada de los Estados Unidos, describe cinco amenazas a la seguridad multinacional o desafíos asociados con las “maras transnacionales”:

- 1) Desgastan la capacidad gubernamental al abrumar los sistemas policíacos y legales empleando audacia y violencia. En El Salvador, por ejemplo, 49% de los homicidios cometidos en enero de 2005 fueron atribuidos a la violencia pandillera.
- 2) Desafían la legitimidad del Estado, en particular en regiones donde la cultura de la democracia es retada por la corrupción y reforzada por la inhabilidad de los sistemas políticos de funcionar lo suficientemente bien para proveer bienes y servicios públicos.
- 3) Actúan como gobiernos sustitutos o alternativos. En algunas regiones como en El Salvador y Guatemala, los “gobiernos se han rendido salvo en algunas zonas de las capitales, y las maras cobran impuestos a individuos y negocios”.
- 4) Dominan el sector económico informal, estableciendo pequeños negocios y empleando la violencia y la coerción para competir injustamente con negocios legítimos, evitando al mismo tiempo el pago de impuestos.
- 5) Infiltran las organizaciones de la policía y del gobierno para lograr sus objetivos. Al hacerlo demuestran sus intenciones políticas latentes.<sup>147</sup>

Como reflexión final, se puede apreciar que las maras han ido evolucionando en sistemas mejor organizados y sofisticados, dejando de ser pandillas para convertirse en organizaciones de crimen organizado a nivel internacional. El gran reto de los gobiernos es enfrentar esta amenaza a la seguridad regional ya que los errores del pasado no pueden repetirse. La fuerza policíaca y militar no ha sido la mejor respuesta, sino todo lo contrario, ha sido la peor solución. El Estado debe cambiar de estrategia, impulsando programas sociales que prevengan y no que contengan dicho fenómeno.

<sup>147</sup> Thomas Bruneau, “The Maras and National Security in Central America”, *Strategic Insights*, Vol IV, Issue May 2005, en <http://www.npps.navy.mil/2005/May/bruneauMayo5.pdf>.

Las maras deben ser vistas desde una óptica integral. La familia es la clave de todo sistema social, si los padres no tienen empleo o es mal pagado, si todo el tiempo están fuera de casa, los jóvenes tienen como referente lo que viven: padres pobres que ejercen violencia verbal y física. De esta manera, las pandillas se convierten en un espacio de reconocimiento y afecto, sustituyendo a la familia biológica. El crimen organizado se aprovecha de la falta de conciencia civil y ética de las pandillas. Por eso es importante combatir la violencia intrafamiliar. Un niño que sólo conoce la violencia en su casa, crece estructuralmente con códigos de comunicación basados en la misma. La violencia doméstica se convierte en un problema de seguridad pública que, si no se atiende a tiempo, puede llegar a ser un asunto de seguridad nacional.

También los medios de comunicación juegan un papel fundamental en los programas preventivos. En lugar de mitificar a los criminales como pasó con las maras, deberían transmitir cómo se vive en las cárceles y las calles, el tiempo que un delincuente está preso, y los riesgos que trae ser pandillero. Las maras son antes que todo un problema de jóvenes, pues nadie nació siendo pandillero. El Estado está obligado a ofrecer a la sociedad alternativas de educación, salud, vivienda, empleo digno y, sobre todo, respeto a la cultura democrática.

## **26. El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas<sup>148</sup>**

General Barry R. McCaffrey<sup>149</sup>

La alta dirigencia de México, conformada por el presidente Felipe Calderón, el Procurador General, Eduardo Medina Mora y el Secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna, están confrontando a los cárteles criminales de droga que han desafiado al Estado y a las autoridades municipales; situación que representa una gran amenaza para el cumplimiento de la ley de México. Las fuerzas armadas mexicanas

<sup>148</sup> Extractos del memorándum del General Barry R. McCaffrey (retirado) dirigido al Coronel Michael Meese, West Point, New York, que redactó como resultado de su visita a México del 5 al 7 de diciembre de 2008.

<sup>149</sup> Fue Jefe de la Oficina de la Casa Blanca para el Control de Drogas, y Comandante del Comando Sur.

están siendo cada vez más utilizadas por el gobierno federal debido a las deficiencias en los organismos encargados de hacer cumplir la ley civil.

La administración de Calderón tomó el poder con una débil legitimidad política, después de su victoria por un margen menor a 1% sobre el PRD, en una controvertida elección. La alta dirigencia política y los oficiales de seguridad han demostrado un liderazgo notable, coraje, fortaleza y dedicación en la búsqueda de hacer valer el imperio de la ley a través del Estado y de vencer a los cárteles de la droga. Los altos funcionarios del gobierno están tomando riesgos enormes, ya que los cárteles han demostrado su capacidad para asesinar líderes políticos y oficiales encargados de la aplicación de la ley. El compromiso de estos funcionarios para restablecer el imperio de la ley se convertirá en una cuestión de orgullo histórico nacional si resultan victoriosos.

Los Estados Unidos han apoyado modestamente al gobierno de México hasta el día de hoy. El presupuesto de 400 millones de dólares por año para la Iniciativa Mérida, concebida por el presidente Bush, con la participación de los presidentes de Canadá y México, fue apenas aprobado por el Congreso de los Estados Unidos después de un debate con divisiones e insultos. El gasto propuesto por el gobierno estadounidense en respaldo al gobierno de México es irrelevante comparado a lo que se ha gastado en Irak y Afganistán (estas guerras exteriores han consumido 700 mil millones de dólares y un resultado de 36,000 militares muertos y heridos). Sin embargo, lo que se juega en México es enorme, y no se puede permitir tener un narco-Estado como vecino.

La administración de Obama deberá enfocarse lo antes posible en los problemas peligrosos en México, que fundamentalmente amenazan a la seguridad nacional de los Estados Unidos. En menos de ocho años, los violentos y beligerantes cárteles criminales de droga podrían abrumar a las instituciones del Estado y establecer un control *de facto* sobre amplias regiones del norte de México. México no sólo está confrontando una criminalidad peligrosa, está peleando por la sobrevivencia del Estado contra el narco-terrorismo. Una terrible tragedia se presentará en la próxima década si no se establece una alianza sólida con el liderazgo valiente de la administración Calderón, y desarrollamos una estrategia de recursos apropiada para los peligros que se enfrentan.

México se encuentra al borde del abismo, se podría convertir en un narco-Estado en la próxima década. El consumo crónico de droga se ha duplicado desde 2002 a 500,000 adictos. Posiblemente 5%, o 3.5 millones de personas consumen drogas ilegales. En Estados Unidos representa 8.3%, o 20.4 millones de personas. Desde 2002, el consumo de droga entre los mexicanos se ha incrementado en 30% y el uso de cocaína se ha duplicado. Las tasas de crecimiento de adicción más rápidas se encuentran en la población de 12 a 17 años, mientras que las tasas de consumo entre las mujeres se han duplicado también.

El comportamiento criminal alrededor de la droga es la amenaza central al Estado. México produce aproximadamente ocho toneladas métricas de heroína al año, 10,000

toneladas métricas de marihuana y 90% de toda la cocaína de los Estados Unidos transita por México. También es un importante productor de metanfetaminas para el mercado norteamericano. Los cárteles de la droga obtienen ganancias criminales en exceso, las ganancias generan unos 25 mil millones de dólares por año, y físicamente repatrian más 10 mil millones de dólares por año en remesas en efectivo.

El indicador crítico son las casi 7,000 personas asesinadas en guerras internas entre los cárteles desde 2006, con 3,985 asesinadas tan sólo hasta el 25 de noviembre de 2008. Las autoridades mexicanas escasas de armas, enfrentan ataques criminales armados de unidades de tamaño de pelotones que usan lentes de visión nocturna, interceptores electrónicos, comunicaciones cifradas, operaciones bastante sofisticadas, sumergibles marítimos, helicópteros y transportación aérea moderna, armas automáticas, RPG's, misiles antitanques de 66 mm, minas y trampas, ametralladoras pesadas, rifles francotiradores de calibre 50, uso masivo de granadas de mano, y los últimos modelos de armas, como las lanzagranadas de 40 mm.

La corrupción es generalizada y corroe la confianza entre las instituciones mexicanas en niveles locales, estatales y el federal. La corrupción alcanzó a la Embajada de los Estados Unidos por un empleado mexicano de la DEA que recientemente fue arrestado por formar parte del cártel de Sinaloa, corrompido por un soborno de 450,000 dólares. Seis oficiales de alto rango fueron recientemente arrestados y los dos últimos directores de la oficina de Interpol en México, han sido acusados. Este es un recuerdo doloroso del arresto del Zar antidrogas, el general Jesús Gutiérrez Rebollo en 1997, acusado de estar trabajando como un agente del cártel de Juárez.

Las tasas de confiscación de granadas, RPG's y AK-47's se encuentran en niveles de incautación similares a los de campos de batalla en tiempos de guerra. Resulta difícil entender la indiferencia e incompetencia de las autoridades estadounidenses en los niveles estatal y federal sobre la amenaza a la seguridad nacional de un Estado democrático vecino. Se consideraría un acto de guerra de un Estado santuario si Estados Unidos fuera la víctima. Este país es ineficiente e irresponsable con las preocupaciones expresadas por México sobre el tráfico de armas, cargamentos de dinero en efectivo y químicos precursores.

No hay falta de valentía entre las fuerzas de seguridad mexicanas. Más de 475 policías y soldados han sido asesinados durante la ofensiva del presidente Calderón para recuperar calles y áreas rurales. Más de 218,000 prisioneros llenan las 455 instalaciones penales. De los 390,000 policías, sólo 26,000 o 6.8%, son federales. De las fuerzas que son municipales, 39.8% están mal entrenadas, pobremente equipadas y son frecuentemente corrompidas o intimidadas. Por ello, hacen falta herramientas esenciales para la aplicación de la ley, por ejemplo, no hay un registro nacional de policías, ni un registro nacional de vehículos o de placas.

La población mexicana cree que el sistema judicial es corrupto e ineficaz. La policía mexicana regularmente obtiene información a través de torturas y persecuciones, y las usan como evidencia en las cortes. El sospechoso es considerado culpable hasta que pruebe su inocencia. Más inquietante aún es que los mexicanos están perdiendo la fe en el sistema. Al inicio de la campaña de Calderón más de 87% de la ciudadanía apoyaba al presidente. Ahora solamente 67% se expresa a favor. La discusión sobre la legalización de las drogas está creciendo, y su adquisición se presume que es sólo un problema de Estados Unidos y no mexicano.

Las fuerzas armadas mexicanas son unas de las instituciones más confiables de la nación. En un sentido general son disciplinadas, fiables, valientes y respetuosas del liderazgo civil. Claramente las fuerzas armadas también son sujeto de penetración, intimidación y corrupción individual. La tasa de desertión de personal entrenado militarmente es de igual modo una amenaza significativa al Estado. Los Zetas, fuertemente armados –ahora el brazo ejecutor del cártel del Golfo–, se han conformado esencialmente en comandos armados.

Cabe recalcar que los cárteles de la droga no pueden vencer al gobierno mediante una confrontación directa. Las fuerzas armadas pueden en cualquier punto, en tierra o en el mar, confrontar y dismantelar la amenaza directa a las fuerzas de seguridad. De este modo, la herramienta más efectiva de los cárteles criminales es el narco-terrorismo y la corrupción e intimidación a la población para convencer a las autoridades políticas de permanecer pasivas ante la acción criminal.

El presidente Calderón ha trazado un audaz y heroico camino para el Estado. Algunos de sus altos dirigentes, como el secretario Genaro García Luna, han puesto su vida de por medio y el lema de la Policía Federal es “Ni un paso atrás”. Cientos de oficiales responsables de la aplicación de la ley han sido asesinados. Asimismo, se han incautado cantidades masivas de contrabando de estas bandas criminales: 70,000 kilogramos de cocaína, 3,700 toneladas de marihuana, \$304 millones de dólares, 28,000 armas, 2,000 granadas de mano, 3 millones de rondas de munición. El presidente Calderón, por primera vez en la historia mexicana, ha usado la herramienta de extradición valientemente, 83 criminales de peso mayor de la droga han sido enviados al norte.

La estrategia articulada por el Procurador General, Eduardo Medina Mora, es la de resquebrajar a los cuatro principales cárteles de la droga en 50 entidades más pequeñas y quitarles el poder de fuego y las grandes cantidades de recursos financieros. La alta dirigencia mexicana ha tratado de organizar los diez estados fronterizos de las dos partes, en asociaciones activas transfronterizas para la aplicación de la ley y cooperación para la prevención de la droga. Los mexicanos saben que una estrategia central es la profesionalización del sistema judicial mexicano y la modernización de la economía.

El presidente Calderón ha comprometido a su gobierno con la campaña “Limpiemos México”. Esto no es retórica. A la fecha, han dinamizado los programas de las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública y Salud para ser partes integrales de esta campaña. Además, existe un entendimiento claro que esta es un campaña para ocho años. Finalmente, tenemos la prometedora Iniciativa Mérida, no obstante que este programa vital está sub financiado y se implementa muy lentamente. La aplicación de las leyes en el nivel transfronterizo y la cooperación entre los sistemas de justicia son inadecuados.