



CASEDE

Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia

**Crimen
Organizado e
Iniciativa Mérida en las
Relaciones México-Estados Unidos**

**Raúl Benítez Manaut
(Editor)**

Crimen

Organizado e

Iniciativa Mérida en las

Relaciones México-Estados Unidos

Primera edición 2010

© Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia

Publicación a cargo del Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia, A. C.
Avenida México 682-301, colonia Héroes de Padierna,
CP 10700, México DF

ISBN 978-607-95380-1-9

Diseño y formación
Atril, excelencia editorial

Cuidado editorial:
Yuzel Ocampo
Olimpia Marroquín

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

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

Publicación disponible para su consulta en
www.seguridadcondemocracia.org

Índice

Presentación	5
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Capítulo I	9
México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica	
<i>Raúl Benítez Manaut</i>	
Capítulo II	31
La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente	
<i>Armando Rodríguez Luna</i>	
Capítulo III	69
Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?	
<i>Maureen Meyer</i>	
Capítulo IV	77
La Iniciativa Mérida en la frontera México-Estados Unidos	
<i>José María Ramos García</i>	
Capítulo V	87
El terrorismo como método del crimen organizado en México	
<i>Gerardo Rodríguez Sánchez Lara y Judith A. Nieto Muñoz</i>	
Capítulo VI	97
Seguridad nacional, crimen organizado y opinión pública	
<i>Azucena Cháidez Montenegro y Edgar Valle Álvarez</i>	
Capítulo VII	113
Medios y crimen organizado	
<i>Fernando Jiménez</i>	
Capítulo VIII	129
La lucha contra el crimen organizado en Estados Unidos: Alcances y límites para la frontera	
<i>Patricia H. Escamilla Hamm</i>	
Apéndice I	145
Lista de tablas, cuadros y gráficos	
Apéndice II	149
Lista de siglas y acrónimos	



Presentación

Raúl Benítez Manaut

El libro *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las Relaciones México-Estados Unidos* es uno de los productos que se desprenden de una investigación desarrollada por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE). El CASEDE es una agrupación de la sociedad civil conformada por académicos, expertos gubernamentales, comunicadores y activistas de la sociedad civil, preocupados por la seguridad, la defensa y los derechos humanos.

El proyecto *Observatorio del crimen organizado e Iniciativa Mérida*, tuvo como propósito hacer un análisis del nivel de desarrollo del crimen organizado e incluyó un monitoreo de la implementación de la Iniciativa Mérida como un programa de cooperación y transferencia de recursos de Estados Unidos a México, con el objetivo de combatir la delincuencia organizada, principalmente la que realiza actividades de narcotráfico, debido al nivel de crecimiento que esta actividad ha logrado y que impacta la seguridad nacional, así como la gobernabilidad de México. La investigación también tomó en cuenta el seguimiento del crimen organizado y el narcotráfico en los medios de comunicación, principalmente en la prensa escrita, analizando la divulgación del problema en periódicos del interior del país. En el contexto de ésta, el CASEDE organizó importantes seminarios de discusión entre especialistas y funcionarios públicos sobre la temática del crimen organizado, el narcotráfico y la gobernabilidad en México.

El crimen organizado y su versión más desarrollada en el territorio mexicano, el narcotráfico, se ha vuelto la principal amenaza a la seguridad nacional. El gobierno con su máximo representante, el presidente Felipe Calderón Hinojosa, definió el enfrentamiento como una *guerra*, con todas las consecuencias que de ello se derivan. Igualmente, para enfrentar ésta, las fuerzas armadas se emplean con gran intensidad, definiéndose como las herramientas estratégicas del Estado para poder ganarla.

El Estado mexicano tiene fortalezas y debilidades. Existen entidades gubernamentales del sector seguridad con un elevado nivel de profesionalización y especialización entre sus integrantes, como son los propios institutos militares, algunos servicios de inteligencia (claves para este tipo de *guerra*), e incluso un grupo de cuerpos policíacos que han asumido con responsabilidad sus tareas. Sin embargo, éstas deben ser apoyadas con políticas preventivas que son propias de los sectores vinculados a la impartición de educación, salud, desarrollo comunitario y por políticas sociales integrales. De igual forma, la democracia obliga a las

consultas permanentes con la sociedad civil, así como el respeto a los derechos humanos, para que el combate al crimen pueda tener éxito en el largo plazo.

Entre las vulnerabilidades del Estado está la más grave de ellas, se ha perdido el control en algunas ciudades y estados del país. Además, persiste la corrupción, que abre las puertas al gran negocio del narcotráfico, lavado de activos, protección de grupos de interés –que se convierten en grupos de presión política–, provocando que en muchos sectores del gobierno no se logre la eficiencia en el cometido de sus obligaciones. ¿Qué factor pesa más en la llamada (o mal denominada) *guerra al narcotráfico*: las fortalezas o las debilidades? Ésta es la pregunta que se hacen todos los analistas, políticos, diplomáticos, los organismos internacionales, incluso otros gobiernos interesados y preocupados en el devenir de los acontecimientos en México, principalmente el de Estados Unidos. También es una pregunta para la sociedad civil.

Un debate inevitable es el relativo a las estrategias para enfrentar el problema del narcotráfico. Las opiniones están polarizadas. Por un lado, hay quienes postulan que el Estado “no puede” ante el poder de los grandes cárteles, y que las instituciones han sido penetradas, ante lo cual habría que dar un giro total a la estrategia, incluso implementando cambios a la legislación que tiendan a la legalización del consumo de algunas drogas ligeras como la marihuana, y no considerar delincuentes a los consumidores. Por otro lado, el propio gobierno impulsa la “mano dura” a través de las fuerzas armadas y las policías federales, elabora diagnósticos que anuncian que el aumento de la violencia es pasajero, se llegará a un pico y el desmembramiento de los grandes cárteles poco a poco redundará en mayor seguridad, disminución de las tasas de violencia, y se recuperarán las capacidades de gobernabilidad. En realidad ningún diagnóstico ha sido lo suficientemente contundente para saber si se está ganando o perdiendo la *guerra*, pues claramente el debate no ha pasado a un escalón analítico superior y sólo le da énfasis al *factor violencia* como elemento de medición.

El debate conceptual sobre si se está en una *guerra* o no, sus implicaciones políticas y sociales, así como el empleo de los recursos de la fuerza militar no es menor. En un Estado democrático no se podría definir una *guerra* contra un grupo en el interior del país, no importando la dimensión o la capacidad de desestabilización que se desprenda de sus acciones. El crimen organizado debería combatirse empleando los recursos de los sistemas de justicia, policiaco, penitenciario y de inteligencia, así como la cooperación exterior. Teóricamente, en una democracia las fuerzas armadas se emplean sólo ante acontecimientos extraordinarios, no de forma cotidiana.

Sin embargo, en México, las organizaciones criminales del narcotráfico han acumulado gran poder financiero y hasta militar, teniendo capacidad suficiente para corroer las instituciones gubernamentales mediante la corrupción, al igual que debilitan la cohesión social. Los cárteles, en muchas regiones del país, tienen grupos de sicarios que superan las capacidades de las policías municipales y estatales. En la percepción gubernamental, los recursos civiles del área de seguridad se han visto rebasados, por lo que el presidente Calderón emplea a los institutos castrenses cada vez con mayor recurrencia, dado el nivel de gravedad de la situación.

En otras palabras, se trataría de una situación *anormal* o de emergencia, por lo que se define como *guerra*. Para la sociedad civil se están violando derechos humanos en las acciones militares y una de las preocupaciones sería la posible suspensión de garantías. Esto lo señalan organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, instituciones internacionales e incluso otros gobiernos, los cuales sostienen que esta *guerra* no se puede ganar transgrediendo el *estado de derecho*.

El gobierno no colabora con la sociedad civil, la academia y la prensa, pues la información que se autoriza para el debate público es contradictoria, limitada y frecuentemente se ampara en las cláusulas de seguridad nacional para resguardarla. En México, la ciudadanía conoce la realidad a través de “filtraciones” que hacen los funcionarios —muchas veces deliberadamente autorizadas por sus superiores—, de seguimientos de los medios de comunicación —por ejemplo, el conteo de ejecuciones que realizan cuatro periódicos con gran detalle y mérito—, y lo más grave: por documentos y artículos provenientes del extranjero. Eso ha sucedido con la Iniciativa Mérida, donde la información proviene de la parte estadounidense principalmente. Existen rivalidades y competencias interinstitucionales, no hay una centralización del conocimiento sobre el narcotráfico, los cárteles y en general la seguridad nacional, lo que da pie a confusiones, además de que en muchas ocasiones la prensa compete por enfatizar las “notas rojas” y se hace aparecer al país como un Estado incapaz o fracasado.

Estados Unidos, está preocupado por el aumento de la inseguridad en México, no por caridad o filantropía, sino porque afecta a su propia seguridad, es un país donde la información y su disponibilidad pública es abundante. Los estudiosos de la seguridad en México se nutren en un porcentaje muy importante de lo que se produce en Estados Unidos. A ello hay que agregar que cuando en Washington el gobierno decide disponer fondos, se activa una maquinaria de debate y deliberación entre políticos, académicos, organizaciones no gubernamentales y congresistas, que provee documentos de gran relevancia para el análisis. Por supuesto, lo que ellos entienden como “condiciones” para entregar fondos de ayuda, en México se interpreta como “intervencionismo”. Eso ha sucedido con la polémica que se da entre la estrategia implementada por las fuerzas armadas y las policías y sus tácticas, el respeto o violación de derechos humanos, así como la dotación de fondos estadounidenses que implica que se deben respetar los derechos humanos como condición.

La Iniciativa Mérida no puede abstraerse de estas realidades, apareciendo en México la discusión sobre el financiamiento del programa de asistencia: ¿es poco o mucho?; por cantidades irrisorias, ¿se está vendiendo la soberanía o no?; ¿vale la pena aceptar la ayuda, o México podría solo con el “paquete”? Parte importante de las contribuciones del libro se centran en el análisis de la Iniciativa Mérida, tanto desde su formulación en Estados Unidos, como desde la visión mexicana. En el libro también se toman en cuenta los problemas particulares de la seguridad México-Estados Unidos y la implementación de la Iniciativa en la frontera entre ambos países.

Los debates insoslayables que hay que atender son: ¿mano dura *vis à vis* liberalización?, ¿se gana o se pierde?, ¿la asistencia, ayudará a ganar la *guerra*? Es evidente que se necesita

mostrar la fuerza del Estado ante el crimen organizado, pero falta la acción de las instituciones gubernamentales dedicadas al desarrollo social, impulso de la cohesión social, la educación, la salud, los deportes, la infraestructura, etcétera. El equilibrio entre estas variables y estas preguntas aún no está resuelto. Además, el factor externo es importante, pues pensar que sólo entre México y Estados Unidos se puede enfrentar con éxito a las agrupaciones criminales es un error. La *guerra* es multinacional y transterritorial, por ello, lo que suceda en Colombia, Centroamérica y el Caribe también es crucial. La Iniciativa Mérida reconoce la transnacionalidad del problema, pero en México el ensimismamiento y desconocimiento de nuestro entorno es notable, a pesar de que se han iniciado programas y acciones de cooperación con prácticamente todos los vecinos del país en América Central y la Cuenca del Caribe.

Otras variables son los medios de comunicación y la sociedad civil: “No hay *guerra* que no se gane sin el respaldo de la población”. Este es un axioma de la ciencia militar. La población de México está aún asolada por el impacto mediático de la violencia. Con frecuencia, el gobierno califica a los medios de ser irresponsables por ser amarillistas, buscar solo la “nota roja”, o engrandecer el fenómeno del narcotráfico. La cobertura de la prensa extranjera también se encuadra en esta definición. Analizar cómo los medios abordan el problema es un gran desafío. En este libro se presenta una contribución pionera sobre el tema y además se toman en cuenta las encuestas de opinión sobre la seguridad y el crimen organizado. En el libro se ofrece igualmente un análisis acerca del terrorismo y la forma como los cárteles lo emplean de manera creciente contra la población civil. Este fue el caso del lanzamiento de granadas en la fiesta de Independencia en Morelia, Michoacán, el 15 de septiembre de 2008, y el asesinato de 15 jóvenes en Ciudad Juárez el 31 de enero de 2010.

El CASEDE sostiene que para enfrentar a un “monstruo de mil cabezas” debe haber coherencia en una estrategia que cumpla con tres requisitos básicos: en primer lugar, integralidad, pues no sólo empleando la fuerza legítima del Estado se puede vencer a este enemigo; en segundo lugar, simetría en el enfrentamiento, para que se den golpes por igual a todas las organizaciones criminales, a fin de que no se fortalezca un grupo de ellas sobre el resto; en tercer lugar, resguardar los derechos humanos, pues es condición de la democracia; a pesar de la elevada violencia impulsada por las organizaciones criminales, el respeto a la población debe ser prioridad en todo el esfuerzo del Estado y de todas sus instituciones, sin distinción. Lo más grave sería que se debilitara el *estado de derecho* en este esfuerzo.

El CASEDE desea agradecer al Open Society Institute (OSI), en particular a David Holiday, el apoyo irrestricto a esta investigación. Sin el entusiasmo del OSI no hubiera sido posible el desarrollo de este esfuerzo.

México D.F., marzo, 2010