



# México 2010, la seguridad en la encrucijada

Raúl Benítez Manaut

Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte. UNAM.

Presidente de la ONG: Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE)

manaut@servidor.unam.mx

## Siglo XX: seguridad nacional soberana

En el siglo XX, México tuvo desafíos de diversa índole que amenazaron la gobernabilidad y viabilidad del país. El primero de ellos fue la misma Revolución Mexicana de 1910 a 1920, que derivó en la instauración de un régimen político autoritario y centralizado encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) desde 1929. En este periodo, el país estuvo al borde de la desintegración territorial. La salida se encontró en un sistema político central cuyo epicentro fue la presidencia, desde donde se controlaban a los gobiernos estatales, el Congreso e incluso el Poder Judicial. De igual manera, se construyó un sólido sistema corporativo semi populista donde las asociaciones gremiales y campesinas, gravitaban alrededor del PRI. La ideología de esta fórmula de gobernabilidad autoritaria se sostuvo en el nacionalismo y en una política exterior basada en los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos. Estados Unidos, fue incorporado a este esquema como el “enemigo” ideológico, aunque en la práctica se establecieron relaciones pragmáticas que fueron consolidándose con el tiempo. Desde la Segunda Guerra Mundial México fue aliado de Estados Unidos, y durante la Guerra Fría la guerra al comunismo se desarrolló de forma exitosa con recursos nacionales, logrando las elites políticas mexicanas neutralizar la “amenaza” sin golpes de Estado ni rupturas constitucionales, como en la mayoría de los países latinoamericanos. Desde la funda-

ción del PRI en 1929 hasta el fin de régimen en el año 2000, los militares, que controlaban toda la maquinaria del sistema, fueron entregando de forma gradual el poder a los civiles, y sólo se les empleó en momentos de crisis, como en 1968, la llamada “guerra sucia” a las guerrillas de izquierda entre 1971 y 1976, y posteriormente en los noventa para emplazar un despliegue disuasivo de fuerzas ante la rebelión que encabezó el EZLN en 1994.

## Transición a la democracia, seguridad y globalización.

Un factor que en los años noventa fue transformando la seguridad nacional fue la globalización. Llevó a las elites a modificar la política económica, ante un gran fracaso del modelo de desarrollo de economía mixta, logrando la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos en 1993 y su entrada en vigor en 1994. Con ello, el paradigma de la soberanía poco a poco se modifica a favor de un concepto de soberanía relativa y de interdependencia compleja con Estados Unidos en lo económico, lo social e incluso en el nivel de política interna e internacional. Estados Unidos deja de ser el enemigo y pasa a ser un socio estratégico. El segundo elemento es el político, esta transición no era posible sin la democratización del sistema, con lo cual se abre paso a la transición que se da hacia un régimen de tres partidos políticos fundamentales (izquierda, centro, derecha),<sup>1</sup> y en primera instancia en un

1 En el centro político se ubica el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la derecha el Partido Acción Nacional (PAN) y en la izquierda el Partido de la Revolución Democrática (PRD), hay una periferia formada por un grupo pequeño de partidos políticos que se ubican alrededor de los tres grandes.



juego de balances políticos entre la presidencia, el Congreso y con los gobiernos estatales. En los años noventa, en materia de seguridad, aparece un problema vinculado a la descentralización de la vida política: no hay consensos básicos de seguridad. Cada partido tiene sus propias políticas y concepciones sobre los temas claves. En el factor que se observa mayor discrepancia es respecto a Estados Unidos, pues las fuerzas políticas nacionalistas cuestionan el rol que ha adquirido este país en sus políticas de cooperación, abriéndose una brecha entre nacionalistas y globalistas, donde están en discrepancia el viejo concepto de soberanía, defendido por los nacionalistas, versus los globalizadores, quienes señalan que de facto existe una seguridad compartida en áreas como las políticas contra el terrorismo, la seguridad de las fronteras, y el combate al crimen organizado. El otro problema que determinó los debates sobre seguridad durante los años noventa es la forma de abordar problemas sociales graves como el de los indígenas y los derechos de las minorías, pues conceptualmente la “doctrina” mexicana sostiene que sólo políticas inclusivas pueden darle salida a conflictos graves como el que se vivió en Chiapas.

Otra variable que emerge amenazando la seguridad del país es el crimen común, que afecta de forma creciente la seguridad de la población. El Estado mexicano llegó a fines del siglo XX con instituciones de seguridad pública descompuestas e ineficaces. Poco a poco se fue involucrando a los militares en tareas policíacas. Esto se reafirmó en 1996, con un dictamen de la Suprema Corte de Justicia, que señaló que la participación de las fuerzas armadas en seguridad pública no es anticonstitucional.<sup>2</sup> Esto abrió la puerta al diseño de la Policía Federal Preventiva (PFP) en 1999 y la Secretaría de seguridad Pública en diciembre del año 2000, que se configuran básicamente en su fuerza de despliegue policíaca por miembros de las fuerzas armadas “comisionados” a la nueva corporación.

El narcotráfico y el crimen organizado, si bien estaban incluidos en la agenda de seguridad del gobierno mexicano y estadounidense desde los años ochenta, no encabezaban la lista de prioridades. En los noventa, para Estados Unidos consolidar un área comercial fue la prioridad, y para México lograr una transición política sin

ingobernabilidad, y darle solución negociada a conflictos como el de Chiapas se volvió el eje de su acción de seguridad. Esto facilitó el camino a las organizaciones criminales mexicanas, quienes se beneficiaron de las políticas estadounidense y colombiana contra las drogas y del “descuido estratégico” de Estados Unidos y México. Estados Unidos colaboró en el desmantelamiento de los grandes cárteles de Medellín y Cali, y les cerró las rutas de comercio hacia la Florida a través del Caribe. Los mexicanos se beneficiaron de este declive colombiano y pasaron de ser sólo intermediarios, a controlar el negocio, empleando nuevas rutas a través de América Central, que se desmilitarizaba aceleradamente, así como por el Pacífico. Luego, la atención se dirigió a evitar el paso de terroristas islámicos por la frontera sur de Estados Unidos, por lo que los cárteles se beneficiaron de la falta de atención hacia ellos por los servicios de inteligencia de ambos países. Así, en los noventa crecieron y se fortalecieron los cárteles del Pacífico con sede en Sinaloa, la organización de los hermanos Arellano Felix, en Baja California, el Cártel de Juárez y el Cártel del Golfo, controlando la ruta desde la frontera México-Guatemala, Tabasco, Veracruz, Tamaulipas y Texas. Su fuerza se alimentó de las gigantescas ganancias provenientes de la cocaína andina, muy superior a las que obtenían tradicionalmente con la marihuana y la amapola-heroína. Incluso, por su poder acumulado, los cárteles mexicanos han expandido su influencia a varios países de América Latina como Argentina, Perú, Venezuela, República Dominicana y Costa Rica.<sup>3</sup>

### **Siglo XXI: terrorismo y crimen organizado.**

El mundo inició la nueva centuria con los ataques terroristas a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Canadá y México, por la condición de vecindad, tuvieron que apoyar las políticas que después se conocerían como “Protección de la Patria” (Homeland Security). Los dos países firmaron los acuerdos de fronteras inteligentes, Canadá en diciembre de 2001 y México en marzo de 2002, comprometiéndose a implementar las principales medidas de seguridad de las fronteras terrestres, aéreas y navales, así como la modernización y cooperación en sistemas de inteligencia policíacos, migratorios y hasta financieros.<sup>4</sup>

2 Ver Tesis número P.XXV.XXX/96, marzo de 1996: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

3 “Los cárteles de México se tomaron el continente”, *El Comercio*, [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com), 22 de febrero de 2010.

4 Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, “Seguridad y Fronteras en Norteamérica: del TLCAN al ASPAN”, en *Revista Frontera Norte*, No. 35, enero-junio de 2006.

A inicios del siglo XXI, la seguridad nacional de México pasó por una encrucijada nueva, producto de la emergencia de los poderes clandestinos de los cárteles del narcotráfico. Este es un desafío no tradicional, diferente a los vividos por el país en el pasado, lo que lleva a gran cantidad de dilemas en la implementación de políticas y estrategias gubernamentales para hacerle frente. De hecho, la llamada por el presidente Felipe Calderón “guerra” al narcotráfico, se debe enfrentar por las fuerzas armadas como brazo principal por la falta de capacidad, corrupción y falta de recursos humanos entrenados en las áreas civiles del Estado que son las responsables legales para realizar dicho esfuerzo. En el ámbito del gobierno federal, la Procuraduría General de la República (PGR) sería la responsable principal de emprender dicha tarea. De igual forma la SSP y la Policía Federal Preventiva (PFP), ahora conocida sólo como Policía Federal (PF), también tienen atribuciones para el combate a crímenes federales. Los múltiples y descentralizados sistemas de justicia deben enfrentar el reto, así como los servicios de inteligencia, que apenas están reordenando sus recursos humanos, doctrinas para hacer frente a las organizaciones criminales. Finalmente, el país cuenta con más de 2000 cuerpos policíacos de diversa índole, la mayoría de ellos policías municipales, sin recursos humanos y materiales suficientes, y sin profesionalidad, muchos de ellos transformados al servicio de los cárteles en las localidades medianas y pequeñas donde éstos tienen presencia en estados como Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Baja California, Michoacán y Durango. Según el Secretario de Seguridad Pública Federal, el 93% de los delitos que se comenten en el país son del fuero común y 7% del fuero federal. De éstos, la mitad (el 3.5% del total) se vincula a actividades del narcotráfico.<sup>5</sup> Así, superadas las amenazas convencionales a la seguridad de México del siglo XX, el crimen organizado y el común se vuelven el factor principal que está afectando la seguridad y la gobernabilidad.

El terrorismo se incorporó a la agenda mexicana de seguridad por solidaridad con Estados Unidos. Lo servicios de inteligencia políticos y migratorios no lograron encontrar ninguna célula islámica terrorista, y los ciudadanos de países considerados de “riesgo” no se encontró que

tuvieran o realizaran actividades terroristas en México. Por lo anterior, el terrorismo no es una amenaza directa a la seguridad mexicana, pero al serlo a la estadounidense, y al estar las agendas de seguridad, inteligencia y defensa de ambos países en condiciones intermésticas. Sin embargo, los cárteles del narcotráfico, al incrementar su actividad armada de forma exponencial de manera tal que han llegado a afectar de forma importante la gobernabilidad del país, realizan atentados y actos armados contra funcionarios del Estado e incluso población no involucrada, de forma que se puede considerar una modalidad de terrorismo, diferente a las vividas en México, o a las observadas en otros países, pues no tiene componentes religiosos, ideológicos o políticos, sino meramente económicos, para disputar los embargos de cocaína a los cárteles rivales. En los años recientes, dos atentados han cimbrado a la sociedad mexicana: los ataques la noche del 15 de septiembre de 2008 en la ciudad de Morelia, Michoacán, en las celebraciones cívicas de la Independencia de México, y el asesinato de 15 jóvenes en ciudad Juárez el 31 de enero de 2010.

La violencia armada provocada por el narcotráfico, concentrada en cinco ciudades del país (Juárez, Tijuana, Reynosa, Culiacán y Morelia) tiene una actividad en ascenso que se ha vuelto el principal asunto de seguridad del gobierno y la razón para emplear a las fuerzas armadas en su combate. El crecimiento de las ejecuciones del narcotráfico es exponencial. En el año 2001 fueron 1,080; en 2002 1,230; en 2003, 1,290; en 2004, 1,304; en 2005, 1,776; en 2006, 2,221; en 2007, 2,712; en 2008, 6,290; y en 2009, ascendió a más de 7,000. Sólo en el gobierno de Felipe Calderón, de diciembre de 2006, a diciembre de 2009, se registraron casi 17,000 ejecutados y muertos por la violencia entre los cárteles.<sup>6</sup> De estas muertes, casi el 60% se registra en tres estados del país, Chihuahua, Baja California y Sinaloa, y el 90 % de los muertos son miembros de los cárteles de la droga.<sup>7</sup> Dado que ciudades del país como Tijuana y Juárez se han convertido en “zonas de guerra”, el gobierno federal mexicano ha optado por emplear a las fuerzas armadas de forma intensiva para tratar de contener esta violencia entre las organizaciones criminales. De igual manera, las reformas a los sistemas de inteligencia, justicia y policíacos se tornan una

5 Palabras del ingeniero Genaro García Luna, secretario de seguridad pública, durante su comparecencia ante la comisión permanente de la Cámara de Diputados, México, Distrito Federal, 21 de enero de 2010.

6 Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (editores) Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009, CASEDE, México, 2009, p. 365.

7 Felipe Calderón “La guerra al crimen organizado”, en Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009, op. cit., p. 19.

prioridad, en la que también está empeñada la asistencia de Estados Unidos, la Iniciativa Mérida, debido a que esta crisis de seguridad se presenta en ciudades de la frontera norte de México.

### **Conclusión: la “Declaración de Guerra” y su impacto político.**

El presidente Felipe Calderón sostuvo en febrero de 2009: “La estrategia está planteada sobre dos horizontes: uno de muy corto plazo que consiste en repositionar a la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de fuerza pública y el ejército. No podemos perder territorios en entidades federativas donde se ha vulnerado la autoridad. Pero el elemento detonante es el largo plazo, y eso implica una estrategia de reconstrucción institucional completa: no sólo de las estructuras policíacas sino de las propias estructuras públicas. Eso implica la depuración y fortalecimiento de los cuerpos policíacos, la generación de nuevos sistemas de información e inteligencia, un nuevo marco institucional legal, como el que hemos planteado al Congreso de la Unión.”<sup>8</sup>

Esta polémica declaración del presidente Calderón, paralelo a la evolución de las cifras de ejecuciones y de mayor empleo de las fuerzas armadas, ha llevado a una polémica acerca de si se va ganado o se va perdiendo el esfuerzo contra los cárteles emprendido por el Estado mexicano. La ayuda estadounidense para respaldar este esfuerzo apenas comienza a ingresar para fortalecer el equipo militar, a través de helicópteros de combate y aviones con radarística de inteligencia naval para proteger las aguas del sur de México y Centroamérica (zona detectada como la principal ruta de ingreso de la cocaína al país), la profesionalización de la Policía Federal, y colaborar en mejorar las capacidades de las agencias de inteligencia en la Secretaría de Gobernación (Centro de Investigación y Seguridad Nacional) y PGR. También incluye fortalecer programas

de prevención y salud pública.<sup>9</sup> En términos de ampliación de las instituciones de seguridad nacional, en el año 2009 se agrega de forma importante a la Armada de México –que se había mantenido al margen–, al esfuerzo militar contra el narcotráfico.<sup>10</sup>

La crítica que se realiza al gobierno señala que se ha fracasado en el esfuerzo por contener la violencia de los cárteles mediante el empleo de las fuerzas armadas, donde incluso en las ciudades donde se emplaza a las tropas aumenta la violencia, como en Juárez y Tijuana. La solución a ello sería buscar una estrategia alternativa basada en paradigmas totalmente diferentes como poner énfasis en programas preventivos de reconstrucción del tejido social, así como el fortalecimiento de las instituciones civiles y de inteligencia. Desde el gobierno se afirma que el narcotráfico había incrementado su poder desde hace muchos años, con la tolerancia pasiva o activa de diversas autoridades (mediante la corrupción), por lo que esta reacción violenta responde a una fuerza acumulada económica y militar que apenas se está comenzando a neutralizar.<sup>11</sup> Por ello se explicaría el aumento exponencial de las ejecuciones.

Es claro que la guerra al narcotráfico ha modificado el mapa de la seguridad e incluso de la defensa en México, al poner a los recursos militares estratégicos para su combate.<sup>12</sup> No se puede sostener que la guerra ha fracasado sólo por el número de homicidios y su efecto en la gobernabilidad del país, donde se ha incrementado entre la población el sentimiento de inseguridad, pero tampoco se puede decir que la estrategia del gobierno se muestra exitosa.<sup>13</sup> Se observa una especie de “empate estratégico”, donde según evolucionen las acciones militares y de inteligencia contra los cárteles, y según sea la capacidad de respuesta de ellos, se pondrá en evidencia si la guerra emprendida por el presidente Calderón fue la decisión correcta.

8 Felipe Calderón “La guerra al crimen organizado”, op. cit., pp. 17-18.

9 Armando Rodríguez “Objetivos y límites de la Iniciativa Mérida”, en Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009, op. cit., p. 238.

10 “Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia del Estado de Derecho”, Diario Oficial, 15 de octubre de 2009, México, primera sección.

11 Rafael Rodríguez Castañeda El México Narco. La geografía del narcotráfico, región por región, estado por estado, ciudad por ciudad, Planeta, México, 2009.

12 Joaquín Villalobos, “Doce mitos de la Guerra contra el narco”, Nexos, enero 2010, p. 23.

13 Francis Maertens y Amado Philip de Andrés “David Against Goliath: Can Mexico, central America and the Caribbean Effectively fight drug trafficking, organized crime and Terrorism?”, UNODC, draft, 2009.



FLACSO Secretaría General  
Tel. 506+2253-0082 / Fax. 506+2234-6696  
Apdo. Postal 5429-1000 San José, Costa Rica  
flacsosg@flacso.org

