Los grandes problemas de México

▪ XV ▪

SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR

Arturo Alvarado y *Mónica Serrano*
coordinadores

Los grandes problemas de México

▪ XV ▪

SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR

Los grandes problemas de México

Coordinadores generales
Manuel Ordorica y *Jean-François Prud'homme*

▪ XV ▪

SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD INTERIOR

Arturo Alvarado y *Mónica Serrano*
coordinadores

EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972
G752
v. 15

Seguridad nacional y seguridad interior / Arturo Alvarado y Mónica Serrano, coordinadores -- 1a. ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, 2010
361 p. ; 22 cm. -- (Los grandes problemas de México ; v. 15)

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)
ISBN 978-607-462-127-3 (volumen XV)

1. Seguridad pública -- México. 2. México -- Fuerzas armadas. 3. Control de drogas y narcóticos -- México. I. Alvarado, Arturo, coord. II. Serrano, Mónica, coord. II. t. (serie)

Primera edición, 2010

DR © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN 978-607-462-111-2 (obra completa)
ISBN 978-607-462-127-3 (volumen XV)

Impreso en México

ÍNDICE GENERAL

Presentación general 9

Prólogo 11
Arturo Alvarado Mendoza

1. La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor 21
Jorge Chabat

2. Los movimientos guerrilleros y los servicios de inteligencia. (Notas reiteradas y nuevas conclusiones) 41
Carlos Montemayor

3. Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico 61
Froylán Enciso

4. Colombia y México: las violencias del narcotráfico 105
Marco Palacios y *Mónica Serrano*

5. Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional 155
José Luis Piñeyro

6. Inteligencia y seguridad nacional. Apuntes y reflexiones 191
Luis Herrera-Lasso M.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

7. La actuación de las fuerzas armadas en la seguridad pública en México y Brasil: una visión comparada 227
Arturo Alvarado Mendoza y *Jorge Zaverucha*

8. Seguridad y migración en la frontera sur 269
Manuel Ángel Castillo y *Mónica Toussaint*

9. Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007 301
Fernando Escalante Gonzalbo

10. El "piadoso olvido": el PAN y los derechos humanos 331
Sergio Aguayo Quezada y *Javier Treviño Rangel*

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

PRESENTACIÓN

Este libro forma parte de una colección de 16 volúmenes en los cuales se analizan los grandes problemas de México al comenzar el siglo XXI y se sugieren algunas ideas acerca de las tendencias de su desarrollo en el futuro cercano. La realización de este proyecto ha sido posible gracias a la colaboración de un grupo de investigadores, quienes con su experiencia académica enriquecen el conocimiento en torno a la situación actual de nuestro país. Los temas que se abordan son: población, desarrollo urbano y regional, migraciones internacionales, medio ambiente, desigualdad social, movimientos sociales, educación, relaciones de género, economía, relaciones internacionales, políticas públicas, instituciones y procesos políticos, seguridad nacional y seguridad interior, y culturas e identidades. El Colegio de México continúa así su tradición de publicar obras colectivas y multidisciplinarias para comprender mejor la sociedad mexicana y los problemas que enfrenta hoy día. Ésta es nuestra manera de participar, desde el ámbito académico, en la conmemoración del bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución. Agradecemos a la Secretaría de Educación Pública el apoyo para la realización de este proyecto.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

PRÓLOGO

In memoriam
Carlos Montemayor

Los mexicanos enfrentamos numerosos retos y un profundo estancamiento en la construcción de nuestra democracia y de un Estado en donde los derechos humanos sean respetados por gobernantes y gobernados, en donde encontremos la verdad y la solución al pasado autoritario y en el que los nuevos retos de la violencia homicida, del crimen organizado, del narcotráfico y la impunidad sean enfrentados con políticas socialmente aceptables.

Los nuevos retos de una gobernanza democrática obligan a reformular las estrategias de seguridad interior y nacional; asignar nuevas funciones y controles a los actores y a las instituciones responsables de sendas políticas, a las policías, al Ejército y a los servicios de inteligencia.

La violencia se ha incrementado de una manera inédita en la historia contemporánea. Los términos crimen organizado, narcotráfico, militarización, violación de los derechos humanos, políticas públicas inefectivas, militarización, politización de la procuración de justicia, corrupción e impunidad son comunes en la opinión pública y en los análisis contemporáneos. ¿Cómo reorientar las políticas de seguridad nacional y de seguridad interior en un país que enfrenta innumerables retos domésticos e internacionales? ¿Cómo cambiar las vetustas ideas del régimen autoritario sobre los enemigos o "amenazas" internos y externos del Estado? ¿Cómo reubicar la función de las fuerzas armadas en la democracia?

El primer reto de la seguridad es reducir la violencia y la violación persistente de los derechos humanos de la población, causada por las autoridades gubernamentales, el narcotráfico y el crimen organizado.

El contexto internacional presenta numerosos desafíos. El problema persistente del narcotráfico y las políticas estadounidenses han doblegado a los gobiernos; éstos han claudicado en su propia política de producción,

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

consumo y comercio de drogas ilegales. La nueva seguridad nacional de Estados Unidos y su lucha contra el terrorismo han tenido desastrosas consecuencias.

El presente volumen reúne un conjunto de ensayos sobre estos problemas. Las contribuciones de los autores, especialistas en los temas, muestran la riqueza del debate, así como la necesidad de encontrar alternativas a los retos que han detenido la democratización de México.

Jorge Chabat analiza las iniciativas de Felipe Calderón y el drástico cambio en la política de tolerancia seguida por los gobiernos priistas. El autor revisa los retos y dilemas que enfrenta el gobierno federal. Calderón hizo del combate al narcotráfico el eje de su acción gubernamental y rompió los equilibrios entre las bandas y entre éstas y los gobiernos pasados, lo que ha provocado un crecimiento extraordinario de los niveles de violencia, lo cual ha generado críticas y enormes costos sociales.

¿Cuáles son las opciones a esta política y cuál el panorama en el mediano plazo? Para el autor, Calderón no tiene margen de maniobra en su política de seguridad; tiene que decidir entre lo malo y lo peor y la opción menos costosa es combatirlo. No obstante, persisten dudas sobre la efectividad de las acciones del gobierno. Chabat sugiere que la única manera de escapar a este dilema es "salirse de la caja" y plantear la legalización de las drogas, lo cual sólo ocurrirá si Estados Unidos lo acepta.

Carlos Montemayor ofrece un recuento de las acciones del gobierno en inteligencia nacional dedicadas primordialmente a la lucha contra las guerrillas en el último cuarto de siglo. La aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el mes de enero de 1994, la del Ejército Popular Revolucionario (EPR), en junio de 1996, y los atentados reivindicados por esta organización armada en oleoductos de Pemex en julio de 2007, demostraron que los servicios de inteligencia del Estado mexicano arrastraban desde hacía tiempo errores e ineficiencias.

El autor hace un paralelismo entre el comportamiento del Estado mexicano y los procesos del crimen organizado, particularmente del narcotráfico. Desde el año 2007 comenzó un gran despliegue militar en muchas zonas rurales y urbanas del país en una lucha aparentemente a fondo contra el narcotráfico. Sin embargo, en los estados de Guerrero, Sinaloa, Durango, Chihuahua o Tamaulipas, los contingentes del Ejército estuvieron operando como fuerzas de reacción, sin un plan de inteligencia. En regiones de Guerrero o Oaxaca se efectuó un desplazamiento encubierto del Ejército para hostigar a bases sociales inconformes o a posibles guerrilleras. El Ejército mostró un

comportamiento igual al de la guerra sucia de los años setenta, en perjuicio de la población civil, con la aplicación de prácticas de terror, tortura, desapariciones forzadas de personas, que son rasgos característicos de una búsqueda de información que los servicios de inteligencia no podían obtener por otras vías más acordes con una estrategia que se pudiera llamar "inteligente".

El estado de excepción, la masacre, el terror, la guerra sucia son signos de la insuficiente labor de las instituciones responsables de prevenir o anticipar conflictos sociales, cuya función no solamente es actuar como fuerzas reactivas, planeando la represión selectiva o indiscriminada. Los gobiernos mexicanos traducen toda movilización popular como manipulación y toda solución, como represión. La seguridad nacional es uno de los contrapesos para medidas gubernamentales desprovistas de una ponderación social. Los análisis de gobierno eliminan sistemáticamente la vinculación de la guerrilla con procesos sociales concretos y la convierten en delincuencia o criminalidad inexplicable. Falta en los análisis políticos de seguridad nacional comprender que la guerrilla es un fenómeno social, por su estructura clandestina, por su capacidad de fuego y por su configuración como fuerzas de autodefensa o ejércitos populares.

La insuficiencia estratégica y operativa (del aparato de inteligencia) se debe a un error de análisis, pero también se origina en cambios, fisuras, enfrentamientos o desplazamientos del personal que labora en las instituciones responsables de tales tareas. Se acentúan por el sometimiento de las funciones de seguridad nacional a los intereses políticos de los grupos de poder en turno, con medidas que pueden estar poniendo en peligro la seguridad del país entero.

Si la instancia de seguridad nacional cumpliera cabalmente con su función, incluiría también la detección de los detonantes de los movimientos de inconformidad social, en cuyo caso, el gobierno debería estar preparado para saber que algunos de estos factores podrían abarcar desde decisiones del Presidente de la República hasta las del agente del Ministerio Público presionado por el hambre, los poderosos o el soborno.

La actuación del EZLN y del EPR son apenas episodios, instantes de una lucha social que se ha prolongado durante varias décadas en México. Son señal de la recurrencia de la guerrilla regional o de la continuidad secular de la resistencia indígena; son sucesos que hablan de fallas históricas graves en las tareas y el sentido de la seguridad nacional.

Froylán Enciso analiza la evolución histórica del régimen de prohibición de drogas mexicano, impulsado por una política de Estados Unidos

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que el autor caracteriza como chantajista e hipócrita, porque las ganancias por venta de drogas se obtienen allá y no en México. Marcado por el prohibicionismo, México instrumentó políticas policiacas y militares como respuesta a diversas amenazas del gobierno estadounidense que propiciaron el establecimiento de una cultura que permeó tanto en la élite del poder como en las clases populares. Las amenazas de Estados Unidos incluyeron dificultar los cruces fronterizos, retirar el apoyo para el mantenimiento del régimen autoritario, denunciar la corrupción de la élite mexicana, violar sistemáticamente la soberanía territorial, condicionar el apoyo económico durante las crisis financieras, boicotear las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y diversos procesos formales e informales de *certificación*. Enciso argumenta, como otros autores, que esta prohibición refleja los intereses políticos y económicos dominantes. Por eso es importante tomar en cuenta que el régimen global de restricción del consumo, producción y tráfico de drogas se explica, en parte, por presiones externas y luchas políticas internas tanto en nuestro país como en Estados Unidos. Las estrategias mexicanas de combate a las drogas son la culminación de los designios de la política gubernamental estadounidense, así como de las acciones y opiniones cambiantes de las élites de sus sociedades.

El mercado de drogas ilegales ha estado caracterizado por prácticas ilícitas y negociaciones sobre los espacios de interpretación jurídica, el ejercicio de la autoridad del Estado y la impunidad. El que se cierren rutas en otras partes del mundo y en otras entradas del contrabando a Estados Unidos y se abran en México implica que los traficantes mexicanos pueden beneficiarse.

Las regiones donde operan las organizaciones criminales o cárteles han sido el escenario de lo que Enciso llama "narcocultura" o "baja narcocultura". Esto explica la popularidad del narcocorrido, la existencia de una forma de vestir, de construir casas, de usar los autos y de enterrar a los muertos, así como la veneración a Malverde. La narcocultura popular es el entramado de intercambios de significados que permiten el reclutamiento, la protección ideológica y el manejo psicológico del riesgo en el mercado de drogas definidas por el prohibicionismo como ilegales.

El trabajo de Marco Palacios y Mónica Serrano ofrece una innovadora comparación de los mercados de drogas ilícitas en México y en Colombia, sus orígenes, la situación contemporánea y algunos escenarios frente a los planes actuales. Es un detallado esquema comparativo del origen y evolución de las actividades de producción de drogas ilícitas en ambos países, de

la economía ilegal, de sus impactos en la política y de los niveles de corrupción y de violencia que provocan. Los autores ofrecen también una comparación de los planes Colombia y Mérida, sus semejanzas, diferencias y los posibles impactos en cada país y en el mercado de drogas ilegales.

José Luis Piñeyro revisa la contribución de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FAM) a la gobernabilidad y a la seguridad tanto nacional como interior, o seguridad pública. Muestra que la participación militar en ambos tipos de seguridad se ha ampliado a lo largo de los últimos quince años, dada la sucesión de crisis económicas y políticas, la menor capacidad de mediación de las instituciones del Estado mexicano, el fortalecimiento de distintos actores no estatales (el crimen organizado y, en particular, el narcotráfico, comandos guerrilleros y movimientos sociales antisistémicos) y la recomposición de la cúspide de la clase gobernante y del grupo empresarial.

De 1994 a 2000 los cambios internos en las FAM respondieron a los conflictos políticos. Así, por ejemplo, en 1995 las repercusiones del conflicto guerrillero de Chiapas dentro de las FAM fueron múltiples en términos de organización: aumentaron las unidades de logística, de transporte terrestre y aéreo y de inteligencia; se incrementó el armamento y el equipo (se establecieron tres zonas militares y cinco bases aéreas adicionales), se reestructuró la educación (se creó la Escuela Militar de Inteligencia y la Escuela de Operaciones Especiales), se modificaron el funcionamiento interno (las maniobras conjuntas del Ejército y la Fuerza Aérea con la Marina) y externo, y la planeación estratégica, principalmente de carácter contraguerrillero y antinarcotráfico.

El proceso de transición provocó cambios en el pacto social en el que se basaba el Estado y los diferentes gobiernos federales. Esto se manifestó en la fragilidad de la seguridad pública y en la erosión paulatina de la seguridad nacional, entendida como la satisfacción de las necesidades sociales básicas para garantizar la reproducción material y moral de la nación por medio de acciones del gobierno y del conjunto del Estado. Piñeyro propone que el concepto de seguridad nacional ha perdido su contenido integral y hoy tiene uno represivo y militarizado, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de Felipe Calderón. El autor aborda la estrategia de seguridad pública anticriminal, sus errores tácticos y sus fracasos, y las repercusiones internas y externas que tales errores tienen en las FAM y la necesidad de una reforma militar.

La estrategia de seguridad pública federal muestra ineficiencia, corrupción e impunidad policiaca, judicial y carcelaria. Muestra la importancia y

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

objetivos de la asistencia policiaco-militar estadounidense vía el Plan México (PM), bajo el cobijo de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAM).

Luis Herrera Lasso efectúa un balance de la trayectoria del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (Cisen), responsable de la inteligencia y seguridad nacional, al cumplir veinte años de su reforma frente a la anterior Dirección Federal de Seguridad. El Cisen es una organización que la sociedad conoce muy poco. Hoy enfrenta retos muy serios, particularmente en el ámbito de la seguridad pública, que se han convertido en tema central de la agenda de seguridad nacional. Allí se presentan las principales amenazas a la seguridad nacional y los principales retos para el sistema de seguridad nacional del país, del cual el Cisen es parte.

Arturo Alvarado y Jorge Zaverucha comparan el proceso de militarización de la seguridad interior que está ocurriendo en Brasil y México. Proponen un esquema crítico para interpretar este fenómeno. Muestran las coincidencias y, sobre todo, los retos y dilemas que se están produciendo, tales como frenar la democratización de los regímenes y la incapacidad para detener la violencia. Las élites de ambas naciones no han tenido la voluntad de redefinir las relaciones entre el poder militar y el civil. En consecuencia, las instituciones policiales y militares que forman parte del viejo régimen, han sobrevivido con mayor autonomía y son ahora capaces de imponer límites a su reforma democrática.

Manuel Ángel Castillo y Mónica Toussaint revisan la situación de las fronteras y la migración en la última década. Analizan los problemas de la migración internacional, la falta de respeto a los derechos humanos y los esfuerzos por crear mejores condiciones para los migrantes y para la población regional, y proponen redefinir la noción de seguridad fronteriza. Muestran las consecuencias de la militarización de la frontera sur. De acuerdo con los autores, la seguridad se ha vinculado con los procesos de gestión y administración de las migraciones y de los escenarios fronterizos en distintas partes del mundo. México ha ocupado un lugar preponderante en el contexto de estas preocupaciones, sobre todo por su condición de vecindad con el territorio de Estados Unidos y por una serie de circunstancias que lo colocan dentro de lo que el gobierno de aquel país ha definido como su *perímetro de seguridad* desde septiembre de 2001.

Fernando Escalante elabora un panorama del homicidio en México en los años recientes. Expone los principales patrones de comportamiento nacional y las grandes tendencias urbanas y regionales. El rasgo básico del

periodo es la disminución sostenida y sistemática de la tasa de homicidios en el país. A partir de 1992 cambia el rumbo y la tasa se va reduciendo hasta situarse en menos de 10 homicidios por cada 100 000 habitantes: concretamente, de un máximo de 19.72 en el año 1992 a un mínimo de 8.04 en 2007. Propone algunos factores que afectan este derrotero, entre los cuales habría que considerar el cambio demográfico. También está la progresiva estabilización de la población urbana. Sigue habiendo fuertes movimientos migratorios dentro del país, en particular hacia las ciudades del norte y algunos municipios de las zonas conurbadas de Guadalajara y el Distrito Federal. Sin embargo, no hay una correlación entre el crecimiento de la población urbana y el índice de homicidios, con algunas excepciones (como el crecimiento explosivo de la población en Benito Juárez y Solidaridad en Quintana Roo, Cuautitlán Izcalli y Chimalhuacán en el Estado de México, Tuxtla Gutiérrez en Chiapas o el conjunto de las ciudades de la frontera norte).

El análisis territorial sugiere que hay al menos cuatro contextos que requieren de explicaciones distintas. En primer lugar, el homicidio rural. En segundo lugar está el homicidio urbano, de perfil más joven, con tasas más altas e inestables en ciudades con fuerte crecimiento de la población o ubicadas en puertos y zonas de tránsito intenso, en donde no hay una correlación entre pobreza y violencia. En tercer lugar hay que contar con el homicidio en las ciudades de la frontera norte que tienen tasas muy altas, crecientes y muy inestables, asociadas tanto con el crecimiento demográfico como con los diferentes tipos de tráfico, y con los mercados informales e ilegales de la zona fronteriza. Finalmente, encuentra dos zonas problemáticas: Michoacán y la Sierra Madre Occidental.

Sergio Aguayo y Javier Treviño evalúan críticamente el desempeño de los gobiernos nacionales panistas en la defensa y promoción de los derechos humanos y muestran cómo no enfrentaron las reformas necesarias y permitieron la permanencia de las prácticas del viejo régimen.

Al sistema político mexicano, controlado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se le caracterizó como autoritario, entre otras razones porque cometió reiterados y sistemáticos abusos contra los derechos humanos y por la ausencia de rendición de cuentas. Con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) a la Presidencia en el año 2000 se esperaba un cambio de fondo, porque una de las promesas de campaña del candidato Vicente Fox fue respetar los derechos humanos. Se esperaba que terminara con el "patrón de conducta de violación, negación y encubrimiento". Empero,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los gobiernos panistas evadieron la posibilidad de que una comisión de la verdad investigara las violaciones a los derechos de los mexicanos en el antiguo régimen y permitieron que la impunidad continuara.

Fox pactó con el viejo régimen y le otorgó una amnistía *de facto* a los perpetradores de abusos. Calderón continuó con esa política utilizando, para ello, una estrategia de indiferencia y silencio. El panismo ha ignorado o negociado los derechos humanos. Una expresión que captura la esencia de esa política es la de "piadoso olvido". Fue utilizada por Vicente Fox en su discurso de toma de posesión para pregonar su compromiso con el cambio. El trabajo profundiza en las causas de esa política y las consecuencias que tuvo para la transición democrática y para la seguridad nacional.

Esta política continúa porque la sociedad civil organizada que sigue luchando por la implementación de estos principios ha carecido de una agenda común que le permita materializar sus demandas de hacer justicia y conocer la verdad, y por la escasa coordinación entre las víctimas y sus familiares, las organizaciones de derechos humanos, nacionales e internacionales, y los activistas e intelectuales vinculados con el tema. Así, entre el dilema de crear una comisión de la verdad o una fiscalía que investigara los delitos del pasado se impuso la última, porque las organizaciones de las víctimas impulsaban una estrategia basada en el castigo a los culpables de los abusos para así, posteriormente, conocer la verdad de lo ocurrido.

Mientras este *impasse* continúa, en algunas regiones persiste o ha aumentado la represión y criminalización de la protesta social; hay abusos de militares en el contexto de la "guerra contra el narcotráfico" y se utiliza en exceso la prisión preventiva. Ante ello, los interesados en la instauración de un Estado de derecho tienen el reto de redefinir la agenda de los derechos humanos con el objetivo de refundar una democracia cuya consolidación fue frenada por el panismo.

El conjunto de ensayos de este volumen reúne las principales posiciones e interpretaciones de los problemas que enfrenta el país en materia de derechos humanos, democratización, Estado de derecho, políticas de seguridad y militarización. En varios de ellos es manifiesta la necesidad de repensar las nociones de seguridad nacional y seguridad interior. Todos examinan críticamente las políticas llevadas a cabo en los últimos quince años. El balance muestra que México enfrenta grandes dilemas y las tareas pendientes son ahora más difíciles de solventar, especialmente porque los gobiernos recientes se han negado a resolver los problemas del pasado régimen, y no están enfrentando de manera adecuada los nuevos retos; la élite y

los representantes de las principales instituciones de gobierno no han querido o no han logrado enfrentar los costos de las reformas necesarias y han cometido muchos de los errores en los que incurrieron otros regímenes. Como contraparte, la sociedad aún no encuentra un camino para retomar su ancestral lucha por una democracia.

Originalmente participaron en la configuración de este volumen los profesores Mónica Serrano y Sergio Aguayo, especialistas en los temas de seguridad nacional y con una gran obra de investigación. Mónica Serrano contribuyó con su apoyo para la organización de un coloquio sobre estos asuntos en julio de 2009. Agradezco la colaboración y las ideas para llevarlo adelante, al igual que a todos los contribuyentes por su trabajo, sus ideas y su dedicación para sacar adelante el libro, asimismo, a los comentaristas del coloquio, a Lorena Murillo y a muchas otras personas, sin cuyo trabajo no hubiéramos terminado este libro.

ARTURO ALVARADO MENDOZA

Nota adicional

Como está mencionado aquí, la concepción original de esta obra la llevamos a cabo Sergio Aguayo, Arturo Alvarado y yo. Ante las dificultades que al final me impusieron otros compromisos, tuve la suerte de encontrar en Arturo Alvarado un colega generoso, quien se encargó de llevar a buen término este volumen, le dio la estructura definitiva y trabajó con los autores para la integración de la obra. Le agradezco el esfuerzo.

MÓNICA SERRANO

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

1
LA RESPUESTA DEL GOBIERNO DE FELIPE CALDERÓN AL DESAFÍO DEL NARCOTRÁFICO: ENTRE LO MALO Y LO PEOR

*Jorge Chabat**

CONTENIDO

Introducción 22
Antecedentes: la política de tolerancia 23
Las respuestas gubernamentales 25
Las reformas institucionales, 25; Mayor colaboración con Estados Unidos, 26; Uso del Ejército para combatir el narcotráfico, 27
Hacia una política de confrontación con el narco: el gobierno de Vicente Fox 27
El gobierno de Calderón: la herencia del pasado 29
Los operativos policiaco-militares, 29; Las reformas legales, 31; Mejora de las capacidades institucionales: profesionalización de la policía federal e Iniciativa Mérida, 32
Diagnóstico del problema 34
Conclusiones 36
Referencias 37

* Profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas: <*jorge.chabat@cide.edu*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Hasta mediados de la década de los ochenta el combate a la delincuencia organizada no ocupaba un lugar destacado en la agenda del gobierno mexicano. Existían, desde luego, grupos dedicados al tráfico de drogas, cuyo destino principal era Estados Unidos, pero éste no era un tema de la discusión pública ni un punto de conflicto con la comunidad internacional a pesar de algunas fricciones esporádicas con Estados Unidos, como la Operación Intercepción llevada a cabo en 1969. El panorama cambió con la exportación masiva de cocaína proveniente de Colombia hacia Estados Unidos y cuando México se convirtió en el lugar de paso, lo cual aumentó y fortaleció a las bandas de narcotraficantes que operaban en territorio mexicano. El dinero del narco corrompió, de una forma nunca antes vista, a las autoridades mexicanas a mediados de los ochenta, y aunque hubo algunos intentos por combatir el problema de parte de los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, lo cierto es que éstos fueron insuficientes y el fenómeno creció hasta desestabilizar de manera importante al país en los años noventa (Chabat, 2006). Esta tendencia continuó en la década de 2000, lo cual provocó que el presidente Calderón hiciera del combate al narcotráfico el eje de su acción gubernamental. Sin embargo, su actuación ha provocado un crecimiento extraordinario de los niveles de violencia asociados con el narcotráfico, lo cual ha generado críticas de los partidos de oposición a la política de seguridad de Calderón. A pesar de ello, no hay indicios de un cambio importante en la estrategia de combate al narco, probablemente porque las opciones con que cuenta el gobierno son muy limitadas. De hecho, todo parece indicar que el gobierno federal tiene que decidir entre lo malo y lo peor: entre combatir el narcotráfico o tolerarlo. ¿Cuáles son las características de la política de seguridad instrumentada por el Presidente de México? ¿Por qué, a pesar de los costos, ésta se mantiene y cuenta incluso con un amplio apoyo de la población? ¿Cuál es la alternativa a esta política y el panorama en el mediano plazo? Este ensayo buscará responder a estas preguntas. La hipótesis que se plantea es que el gobierno de Calderón no tiene margen de maniobra en su política de seguridad y que la opción menos costosa es combatir el narcotráfico a pesar de los costos que genera. En este trabajo se presentarán en una primera parte los antecedentes de la situación que enfrenta el gobierno de Calderón en este ámbito, poniendo énfasis en la política de tolerancia seguida por los gobiernos priistas durante las décadas de los ochenta y

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

noventa. En una segunda parte veremos el panorama que se presentó al comenzar el gobierno de Calderón y las razones por las cuales el presidente mexicano decidió hacer del combate al narco el eje de su política. En la tercera parte se hará un diagnóstico del problema y se analizarán las opciones que enfrenta el gobierno mexicano en este tema. Por último, se señalarán algunas conclusiones.

ANTECEDENTES: LA POLÍTICA DE TOLERANCIA

Como ya apuntamos, el narcotráfico no fue un problema de primer orden en la agenda pública mexicana hasta mediados de la década de los ochenta, aun cuando México era productor de mariguana y opiáceos desde la primera mitad del siglo XX. A pesar de ello, desde la creación del régimen internacional antidrogas, México fue parte de él y durante todo el siglo XX el gobierno mexicano firmó todos los acuerdos internacionales relacionados. Internamente las autoridades del país desarrollaron un enfoque punitivo hacia las drogas ilegales durante los años cuarenta y cincuenta, aumentando las penas contra quienes traficaban con drogas y dedicando un número creciente de soldados a la labor de erradicación de cultivos ilegales.[1] El problema creció en los años sesenta por el aumento en el consumo de drogas ilegales en Estados Unidos en el marco de la contracultura jipi. Esta situación llevó al gobierno de Richard Nixon a pedir una mayor colaboración de México en el combate al tráfico de la mariguana y la heroína que se producían en el país y que Estados Unidos importaba. La manera de presionar de la Casa Blanca fue la Operación Intercepción, desarrollada en 1969 y que consistía en la revisión de todos los vehículos que ingresaban a territorio estadounidense por la frontera con México, lo cual evidentemente provocó una disminución en el número de turistas que visitaban México y una baja en los ingresos de las ciudades fronterizas.[2] Aunque el conflicto se resolvió pronto con la disposición del gobierno mexicano de combatir con más determinación la producción de drogas en su territorio, el incidente mostró el conflicto potencial que se avecinaba. En la década de los seten-

[1] Para la relación histórica de las políticas de combate al narcotráfico en México véase Rodríguez Manzanera (1974).

[2] Sobre la Operación Intercepción, véase Craig (1980: 360-361).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ta el gobierno mexicano luchó con éxito para abatir la producción tanto de mariguana como de amapola, y las exportaciones mexicanas de ambas drogas se redujeron sensiblemente. La producción de mariguana en México pasó de representar 90% de las importaciones estadunidenses en 1974 a alrededor de 5% en 1981, y la heroína mexicana bajó de 85% de las importaciones estadounidenses de esa droga en 1974 a 37% en 1980 (Chabat, 1994). Sin embargo, el narcotráfico resurgió en los años ochenta debido a los siguientes factores: *a*] la exportación masiva de cocaína proveniente de Sudamérica a Estados Unidos; *b*] una política de tolerancia del gobierno mexicano hacia el narcotráfico, y *c*] la debilidad de las instituciones policiacas y de justicia mexicanas y su consecuente incapacidad para controlar la corrupción generada por el narco.[3]

Todos estos factores se combinaron para convertir al narcotráfico en una amenaza a la seguridad nacional. Sin embargo, a pesar de la gravedad del problema, el gobierno mexicano no desarrolló una estrategia de contención y todo indica que a fin de evitar la violencia extrema, el gobierno decidió tolerarlo, aunque algunos autores sugieren incluso que hubo alguna especie de pacto con el narco (Pimentel, 2000). De cualquier forma, lo cierto es que los niveles de violencia asociada al narco en México eran, en las décadas de los ochenta y noventa, mucho menores a los de otros países productores de drogas como Colombia. Esta situación es aún más sorprendente si tomamos en cuenta que, desde mediados de los noventa, los cárteles mexicanos se fortalecieron de manera muy notable, debido en buena medida al desmantelamiento que sufrieron los cárteles colombianos como el de Cali y el de Medellín. De hecho, para fines de la década de los noventa, existían en México cuatro megacárteles que controlaban el tráfico de drogas hacia Estados Unidos y que incluso habían ya logrado integrar varias etapas de la cadena de producción y distribución de drogas: el cártel de Juárez, el de Tijuana, el de Sinaloa y el del Golfo. Es probable que en esta *pax narcotica* también haya desempeñado un papel clave la existencia de un mediador dentro del mundo del narcotráfico. Algunas versiones asignan este papel a Amado Carrillo en los años noventa (Gray, 2000: 142). A pesar de los bajos niveles relativos de narcoviolencia, lo cierto es que la situación de seguridad comenzó a empeorar en México en la segunda mitad de la

[3] Craig (1989: 75-77) menciona también factores relacionados con la capacidad de adaptación de los productores de drogas, quienes aprendieron a sembrar la amapola de forma dispersa, también considera razones climáticas: aumento de las lluvias en 1984 y dificultad para rociar los plantíos de droga debido a la aparición de nubosidad.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

década de los noventa. Por un lado, en esos años se registró un notable incremento en los índices delictivos en el país, debido probablemente al impacto de la crisis económica de 1995 y, tal vez, al reclutamiento de cuadros criminales para los grandes cárteles de la droga. Adicionalmente, se registra la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y de algunos grupos de guerrilla tradicional como el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y un grupo que se escindió de allí, el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI), lo cual complicó el panorama de seguridad para el gobierno mexicano.

LAS RESPUESTAS GUBERNAMENTALES

Las reformas institucionales

Ante este panorama, el gobierno mexicano desarrolla tres tipos de respuesta. Primero, realiza una serie de reformas institucionales que buscaban mejorar las capacidades del Estado para combatir el crimen organizado y dar mayor seguridad a los ciudadanos. En 1989 se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), que reemplazó a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (Disen), fundado en 1985, para sustituir a la Dirección Federal de Seguridad, que había caído en el descrédito por involucrarse en actividades criminales (Curzio, 2002). En 1993 surgió el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, un mes después del asesinato del cardenal Jesús Posadas Ocampo, muerto en un tiroteo efectuado por narcotraficantes en el aeropuerto de Guadalajara (Chabat, 2006). En ese mismo año se llevan a cabo varias reformas al Código Penal para incrementar las condenas y el tiempo de detención de narcotraficantes, así como reformas al Código Fiscal que establecían la obligación de los bancos de notificar transacciones mayores a 10 000 dólares (Chabat, 2006). Posteriormente, en 1995 el gobierno creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública para coordinar las políticas de seguridad en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, así como construir una base de datos a nivel nacional con la información sobre criminales y el personal de los diferentes cuerpos policiacos (Chabat, 2006). En diciembre de 1996, se expidió la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Esta Ley aumentó las penas contra el crimen organizado y sancionó la asociación criminal, de la misma manera que lo hacía la ley contra el crimen organizado de Estados Unidos (RICO

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Law). También permitió las intervenciones telefónicas, los testigos protegidos, el uso de agentes encubiertos y el decomiso de bienes. Para aplicar esta Ley se fundó, en 1997, la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) y la Unidad Especializada contra el Lavado de Dinero, en la Procuraduría General de la República (Chabat, 2006). Asimismo, en 1997 desapareció el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, debido al arresto de su titular, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, acusado de tener vínculos con el narcotráfico y se instituyó en su lugar la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud (Chabat, 2006). En 1998, y como respuesta inmediata a la crisis provocada por grupos estudiantiles, en la Universidad Nacional Autónoma de México, al tomar sus instalaciones, el gobierno de Ernesto Zedillo creó la Policía Federal Preventiva, compuesta por elementos militares y dependiente de la Secretaría de Gobernación.

Mayor colaboración con Estados Unidos

El segundo tipo de respuesta al desafío presentado por el narco consistió en una mayor colaboración con Estados Unidos. Ésta tenía dos propósitos: mejorar las capacidades del gobierno mexicano en su combate a la delincuencia organizada y evitar los conflictos diplomáticos entre los dos países generados por el narcotráfico. De esta forma, en 1996 se crea el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) entre ambos países para mantener una comunicación ágil entre los dos gobiernos con el fin de prevenir conflictos como los generados por notas periodísticas por la corrupción de las autoridades mexicanas.[4] Asimismo, en 1997 el gobierno mexicano aceptó realizar extradiciones temporales a Estados Unidos de narcotraficantes, práctica que continuó durante los años siguientes de manera muy reducida y que fundamentalmente buscaba facilitar la colaboración con Estados Unidos contra el narcotráfico (Storrs, 2004: 7). Durante esos años, el gobierno de Zedillo también autorizó la entrada de aeronaves y buques estadounidenses en territorio y aguas mexicanos cuando persiguieran narcotraficantes (*Crónica*, 2007). Incluso algunas versiones periodísticas señalaron que los agentes de la Drug Enforcement Administration (DEA) en México portaban armas, lo cual fue negado por el

[4] El 23 de febrero de 1997 el *New York Times* publicó un artículo en el cual acusaba a los entonces gobernadores priistas de Sonora, Manlio Fabio Beltrones, y de Morelos, Jorge Carrillo Olea, de estar involucrados con el narcotráfico, de acuerdo con informes de inteligencia (Dillon y Pipes, 1997).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

gobierno mexicano (Dillon, 1997). En este periodo de gobierno también se solicitó la colaboración del Federal Bureau of Investigation (FBI) y de la DEA en el entrenamiento de agentes policiacos mexicanos (*Crónica*, 1997).

Uso del Ejército para combatir el narcotráfico

Desde mediados de los noventa, el gobierno mexicano comenzó a recurrir de manera creciente al uso del Ejército para apoyar operativos de captura de narcotraficantes, como en el arresto de *el Güero* Palma, en 1995. Este apoyo marcó un cambio cualitativo frente al uso tradicional de las fuerzas armadas en las labores de erradicación de cultivos de drogas. No obstante, el Ejército también comenzó a realizar en esos años funciones en apoyo de la seguridad, tales como las labores de patrullaje en una parte de la ciudad de México, en mayo de 1997 y la participación en varios puestos de mando de la policía del Distrito Federal, lo cual dio pie a una serie de críticas sobre la *militarización* de la seguridad del país. El principal argumento de quienes criticaron que se usara el Ejército en labores de seguridad fue que éste no estaba preparado para ejercer funciones de policía y que se exponía a las fuerzas armadas a la corrupción del narcotráfico. El arresto del general Gutiérrez Rebollo fortaleció este argumento. La utilización de las fuerzas armadas en el combate directo al narco fue presentada por el gobierno mexicano como una medida temporal ante la evidente incapacidad de los cuerpos policiacos para combatir este fenómeno. Sin embargo su uso, lejos de reducirse, aumentó en los años siguientes.

A pesar de las respuestas gubernamentales, el poder del narcotráfico continuó creciendo durante el gobierno de Zedillo y el de su sucesor, Vicente Fox, lo cual generó un cambio importante en la política de este último frente al problema.

HACIA UNA POLÍTICA DE CONFRONTACIÓN CON EL NARCO: EL GOBIERNO DE VICENTE FOX

La llegada a la Presidencia de un candidato de un partido diferente al que había gobernado el país durante 71 años rompió varias inercias de corrupción entre el gobierno mexicano y el narcotráfico, lo cual se reflejó en una política del gobierno de Fox de mayor confrontación, dando como uno de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los resultados el arresto de varios líderes del narcotráfico como Osiel Cárdenas, del cártel del Golfo, Benjamín Arellano Félix, del cártel de Tijuana, Adán Amezcua, del cártel de Colima y otros líderes importantes como Gilberto García Mena, alias *el June*, del cártel del Golfo.

Al mismo tiempo, el gobierno de Vicente Fox continuó con la tendencia de hacer cambios institucionales como respuesta al crecimiento de la delincuencia organizada. Durante su primer año de gobierno realizó dos reformas de gran importancia en materia de seguridad. Por un lado, estableció una nueva secretaría de Estado, la de Seguridad Pública, a la cual se transfiere la Policía Federal Preventiva. Por otro lado, desapareció la Policía Judicial Federal dentro de la Procuraduría General de la República y, en su lugar, se creó la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) que pretendía ser un FBI a la mexicana, con el uso de técnicas científicas de investigación y tecnología de punta. El gobierno de Fox también buscó regular la actividad de la agencia de inteligencia civil, el Cisen, mediante la Ley de Seguridad Nacional, aprobada en 2005, que establecía controles judiciales para las intervenciones telefónicas realizadas por ese organismo.

Por otro lado, durante el gobierno de Vicente Fox se continuó utilizando al Ejército en el combate al narco e incluso se nombró como procurador general de la República a un militar, el general Rafael Macedo de la Concha, lo cual facilitó una coordinación entre la Procuraduría General de la República (PGR) y el Ejército. No obstante, la coordinación de la PGR con la Policía Federal Preventiva y las policías estatales y municipales, por medio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no fue buena, por lo que el gobierno de Fox privilegió a la Procuraduría y a las fuerzas armadas para realizar los operativos de captura de narcos, porque ese sistema no estaba funcionando como debería hacerlo y las fuerzas policiales en el país no estaban interesadas en entrar "en la dinámica generada por la Secretaría de Seguridad Pública" del gobierno federal.[5]

A pesar de los esfuerzos del gobierno de Fox para combatir el narcotráfico, los resultados fueron mixtos. Si bien logró la captura de varios capos, los volúmenes de droga traficada a Estados Unidos no disminuyeron y las bandas del narco siguieron operando. Como afirma el procurador general de la República del gobierno de Calderón, Eduardo Medina Mora, si bien se registraron capturas "muy importantes de líderes emblemáticos", lo cier-

[5] Afirmaciones del subprocurador José Luis Santiago Vasconcelos, en el Canal del Congreso (2004).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

to es que no se provocó "la desarticulación de la estructura operacional, de mercadeo y financiera", ni se afectó la logística de esos grupos delictivos (Cisen, 2009: 73). Adicionalmente, el descabezamiento de las organizaciones criminales rompió el equilibrio en el mundo del narcotráfico, lo cual provocó una guerra entre el cártel de Sinaloa y el cártel del Golfo por el control de la plaza de Nuevo Laredo. Ello empujó al gobierno de Fox a instrumentar, en junio de 2005, el operativo policiaco-militar México Seguro, luego de que el jefe de la Policía de Nuevo Laredo, Alejandro Domínguez Coello, fuera asesinado a sólo siete horas de haber tomado posesión del cargo. A pesar de este operativo, la ola de violencia continuó en Nuevo Laredo y se reprodujo en otros estados del país como Guerrero y Michoacán. El programa fue rebautizado en marzo de 2006 como Proyecto Frontera Norte, pero de todos modos la violencia continuó durante ese año, lo cual provocó serias fricciones con Estados Unidos.

EL GOBIERNO DE CALDERÓN: LA HERENCIA DEL PASADO

Cuando Felipe Calderón asumió la Presidencia en diciembre de 2006 heredó una situación en materia de seguridad caracterizada por lo siguiente: *a*] control del narcotráfico de diversos territorios del país; *b*] una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia; *c*] renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública; *d*] conflictos con Estados Unidos por la narcoviolencia en la frontera; *e*] flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas antinarco de Fox; *f*] aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México, sobre todo a partir de la década de los noventa.

Los operativos policiaco-militares

Frente a este panorama, y en un contexto de crisis de legitimidad interna por su triunfo apretado en la elección de 2006, el gobierno de Calderón decide lanzar una campaña de combate directo al narco con el apoyo del Ejército. De esta forma, a sólo 11 días de comenzar se realiza el primero de una serie de operativos territoriales contra el narcotráfico en el estado de Michoacán, de donde es originario el presidente Felipe Calderón. El objetivo

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de este operativo, según el secretario de la Defensa, Guillermo Galván Galván, era "proporcionar los niveles de seguridad que hagan viable la vida ciudadana" (Chabat, 2007). Evidentemente, este ataque frontal al narco no buscaba erradicar totalmente la producción y el tráfico de drogas sino solamente evitar el impacto desestabilizador del fenómeno y la afectación social que éste genera. El propio procurador Medina Mora señaló en una entrevista televisiva en 2008 que el objetivo de esta guerra no era "terminar con el narcotráfico sino convertirlo en un problema de seguridad pública" (*Milenio*, 2008) en lugar del problema de seguridad nacional en el que se había convertido. En esta lógica, durante 2007 el gobierno de Calderón continuó con los operativos policiacomilitares en varios estados del país como Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero. Estos operativos, si bien lograron reducir de manera inmediata la presencia del narcotráfico en las entidades mencionadas, provocaron lo que algunos medios de información llamaron el "efecto cucaracha", el cual consistía en el desplazamiento de la narcoviolencia de un estado a otro. De hecho, a raíz del operativo en Michoacán comenzó a crecer la violencia en estados que no presentaban tal fenómeno de manera importante como Sonora, Nuevo León, Veracruz y Tabasco.

Paralelamente, como resultado de la política de combate frontal contra el narcotráfico del gobierno de Calderón, los enfrentamientos entre las bandas del narco crecieron, lo cual confirmó la tendencia a la alza en el número de personas ejecutadas por el crimen organizado. De acuerdo con un informe de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, tan sólo en 2007 el número de muertes vinculadas con el narcotráfico fue de alrededor de 2 700 (Agencia Efe, 2008), 600 más que en 2006 y más del doble de las registradas en 2005 (Merlos, 2007). Cabe destacar, sin embargo, que la tendencia creciente en la narcoviolencia disminuyó a mediados de 2007, según algunas versiones periodísticas debido a un pacto entre las bandas de narcotraficantes (Ravelo, 2007). Sin embargo, las narcoejecuciones volvieron a crecer de manera alarmante en 2008 a causa de que se intensificó el ataque a las bandas delictivas por parte del gobierno mexicano, y las víctimas aumentaron a más de 5 000 en ese año, el doble de las ocurridas en 2007 (Agencia Efe, 2008). Lo que llama la atención es que, a pesar de los altos índices de violencia asociada con el narco, las encuestas mostraron en esos años un alto apoyo de la población a esta guerra.[6]

[6] Según una encuesta de Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión (SIMO) de fines de 2008, 72% de los mexicanos considera muy adecuado o algo adecuado el

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Las reformas legales

La estrategia de Calderón de combate al narcotráfico contenía otros elementos además de los operativos policiaco-militares. Algunos de éstos fueron las reformas legales propuestas por el gobierno en 2007 y 2008. En marzo de 2007 el Presidente envió al Congreso una iniciativa de reforma a varios artículos constitucionales en materia de justicia penal (Poder Ejecutivo Federal, 2007a). Las principales propuestas de esta iniciativa eran: *a*] la inclusión del arraigo en el texto constitucional como una medida cautelar para los delitos graves y la delincuencia organizada, con un límite de 30 días en los primeros y el doble de plazo en la segunda; *b*] la autorización para que la policía pueda ingresar en un domicilio particular, sin orden de cateo, en caso de un delito flagrante; *c*] la aprobación para que, en caso de delitos de delincuencia organizada, el Ministerio Público pueda ordenar arraigos, cateos e intervención de comunicaciones privadas, cuya validez estará a revisión judicial posterior de acuerdo con lo que establezca la ley; *d*] el permiso para que los sentenciados del fuero común puedan purgar sus penas en prisiones federales y los del fuero federal en prisiones del orden común, así como la posibilidad de que los sentenciados puedan compurgar su pena en las prisiones más cercanas a su domicilio, salvo en el caso de delitos de delincuencia organizada en los que deberán hacerlo en prisiones de máxima seguridad; *e*] la autorización para que en caso de delincuencia organizada, se pueda mantener en reserva el nombre y los datos del acusador; *f*] la posibilidad de que la víctima de un delito también pueda solicitar directamente la reparación del daño; *g*] establecer que los menores de edad no estarán obligados a carearse con el inculpado; *h*] la autorización para que el Estado pueda incautar bienes que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada; *i*] el establecimiento de la autonomía técnica de la policía para realizar labores de investigación, aunque sigue dependiendo del Ministerio Público; *j*] el establecimiento de un código penal único para todo el país que sería emitido por el congreso nacional y no por los congresos

esfuerzo del gobierno en el combate al narco (Egremy, 2009). En una encuesta de salida el día de las elecciones legislativas el 5 de julio de 2009, 47% pensaba que el narco le iba ganando la batalla al gobierno, en tanto que sólo 39% consideraba que era el gobierno quien estaba a la delantera. Sin embargo, en dicha encuesta 51% estimaba que al final ganaría el gobierno contra 31% que creía que era el narco el que triunfaría (Parametría, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

estatales; *k*] la creación de un sistema nacional de desarrollo policial que regulará y estandarizará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de los policías de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios; *l*] la remoción libre de los agentes del Ministerio Público y de los policías de los municipios, de los estados y del Distrito Federal y de la Federación. Paralelamente, Calderón envió otra iniciativa de reforma al Código Penal Federal a fin de establecer la prisión vitalicia para el delito del secuestro (Poder Ejecutivo Federal, 2007b). Estas propuestas se aprobaron en marzo de 2008 excepto la que se refiere a los cateos sin orden judicial, la remoción libre de los agentes del Ministerio Público y de los policías, así como el establecimiento del código penal único (Arriaga Valenzuela, 2008). Quedaron pendientes de aprobación el establecimiento de un sistema nacional de desarrollo policial, que se incluyó hasta fines de 2008 en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (CDDHCU, 2009a), y la incautación de bienes asociados a la delincuencia organizada que fue aprobada en la Ley Federal de Extinción de Dominio, promulgada el 29 de mayo de 2009 (CDDHCU, 2009b). Hay que mencionar que en las reformas aprobadas en marzo de 2008 también se incluyó una transformación profunda del sistema de justicia penal que sustituye el sistema inquisitorio por uno acusatorio, conocido popularmente como *juicios orales*. Esta había sido una de las propuestas de campaña de Calderón, pero él no la había incluido en la iniciativa de reformas que envió al Congreso en marzo de 2007. Esta última reforma implica un cambio de gran calado al sistema judicial y tiene un plazo de ocho años para instrumentarse a partir de su aprobación.

Mejora de las capacidades institucionales: profesionalización de la Policía Federal e Iniciativa Mérida

Una de las prioridades en materia de seguridad de Felipe Calderón desde su campaña fue profesionalizar la Policía Federal Preventiva así como la creación del Sistema Único de Información Criminal con el fin de desarrollar una base de datos "con inventarios y registros de armas y automóviles, archivos de casquillos percutidos, nombres de delincuentes, modos de operación, fotografías, huellas dactilares, perfiles criminológicos" y "consolidar una infraestructura de comunicación que permita la interrelación in-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mediata entre cuerpos policiales y sus respectivos mandos" (Calderón, 2006: 20). En este sentido, desde el principio del sexenio se lanzó el proyecto llamado Plataforma México, que "consiste en la interconexión de redes de dependencias e instituciones vinculadas directamente al ámbito de la seguridad pública, que propicien y faciliten el intercambio de información de sus diferentes bases de datos a fin de optimizar la eficacia de estrategias y operativos para enfrentar a la criminalidad" (Presidencia de la República, 2008). Este proyecto contiene tres etapas: *a*] red de datos encriptada; *b*] Sistema Único de Información Criminal, y *c*] equipamiento de estaciones de policía.

La profesionalización de la Policía Federal Preventiva, cuyo nombre cambió a, simplemente, Policía Federal, con la Ley de la Policía Federal que entró en vigor el 1 de junio de 2009 (Secretaría de Seguridad Pública, 2009), se encuentra contenida tanto en esta ley como en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En ambas leyes se establecen requisitos para el ingreso y la permanencia en la Policía Federal, tales como la inscripción en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y la obtención del "Certificado Único Policial, que expedirá el Centro de Control de Confianza, conforme al protocolo aprobado por el Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza" (Secretaría de Seguridad Pública, 2009). Paralelamente, el gobierno de Calderón negoció con Estados Unidos que se le otorgara equipo para mejorar las capacidades de las dependencias encargadas del combate al narcotráfico, en la llamada Iniciativa Mérida. Este programa de colaboración se gestó durante la visita del presidente Bush a Mérida, Yucatán, en marzo de 2007. En esa reunión el gobierno mexicano habría solicitado ayuda estadounidense para la guerra contra el narcotráfico y otras amenazas, como el terrorismo. Después de más de un año de negociaciones, la Iniciativa Mérida fue finalmente aprobada por el Senado de Estados Unidos en junio de 2008 y contemplaba una ayuda de 1 400 millones de dólares en equipo, durante tres años. A diferencia del Plan Colombia, instrumentado por el gobierno estadounidense a fines de la década de los noventa, la Iniciativa Mérida se centró en el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia del gobierno mexicano y en la modernización organizativa de las agencias de seguridad mexicanas (Chabat, 2009). Evidentemente, este programa de colaboración con Estados Unidos no va a resolver el problema por sí mismo, pero sí dará al Estado mexicano más instrumentos para llevar a cabo la lucha contra el narcotráfico.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

DIAGNÓSTICO DEL PROBLEMA

A tres años del gobierno de Calderón es difícil tener una evaluación concluyente sobre su política de combate al narcotráfico. No obstante, una primera aproximación sugiere que la estrategia ha estado marcada por la urgencia. Como ya hemos señalado, cuando Calderón asume la Presidencia, el narco tenía ya una presencia territorial que amenazaba la gobernabilidad del país de una manera muy directa. En este sentido, el margen de maniobra que tenía el gobierno mexicano era muy reducido. Ciertamente, se pudo haber optado por regresar a la política de tolerancia del pasado, pero esto no era viable por varias razones. En primer lugar, la tolerancia se podía mantener en un régimen autoritario en el cual la información era controlada por el Estado. Esta posibilidad está cancelada en un régimen democrático en el cual la información fluye con facilidad. Cualquier intento del gobierno de Calderón de llegar a un arreglo con el narco podría tener consecuencias políticas muy graves para su gobierno. En segundo lugar, el crecimiento del fenómeno del narco ponía al Estado en una situación de debilidad para una eventual negociación con las bandas de narcotraficantes. En tercer lugar, existía una fuerte presión de la opinión pública mexicana para que el gobierno enfrentara de una manera más decidida el problema, dada la renuencia del gobierno de Fox para utilizar la fuerza pública. En cuarto lugar, era difícil para Felipe Calderón eludir la confrontación con el narcotráfico, dado su discurso constante de fortalecimiento del Estado de derecho y su creencia personal en la aplicación de la ley. Finalmente, el combate al narco parecía una buena apuesta política que podría ayudar al Presidente a superar la crisis de legitimidad que enfrentó al principio de su gestión debido al triunfo apretado sobre el candidato de la izquierda.

Evidentemente, la política de confrontación contra el narco ha generado altos costos en términos de violencia que el Estado mexicano no ha podido contener. Ello se explica, fundamentalmente, por la debilidad del gobierno mexicano para aplicar las leyes que definen al narcotráfico como delito. Desde luego, este problema no es nuevo[7] y constituye la razón por

[7] Jorge Carpizo, quien fue procurador general de la República durante el gobierno de Salinas de Gortari, reconoció las debilidades del Estado mexicano para enfrentar el narcotráfico al referirse a los motivos por los cuales no intentó arrestar a los líderes del cártel de Tijuana, los hermanos Arellano Félix, cuando se entrevistaron con el nuncio apostólico, el cardenal Gerónimo Prigione, en la sede de la Nunciatura: "Era fácilmente

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la cual los gobiernos del pasado tenían una política de tolerancia frente al narco. En este sentido, cuando un Estado no tiene la capacidad de aplicar sus propias leyes, existen básicamente dos opciones a corto plazo: o se toleran los delitos o se les confronta de manera ineficiente (cuadro 1.1). Evidentemente, ambas opciones parecen ser muy malas: Las dos tienen altos costos: corrupción o violencia.

No obstante, a largo plazo pueden existir otras opciones (cuadro 1.2). Si el Estado no tiene la capacidad de aplicar la ley, existen dos posibilidades: o se cambia al Estado, dándole mayores capacidades para esta tarea, o se modifica la ley. La primera de estas opciones, la de fortalecer al Estado, es la que ha seguido el presidente Calderón, con la esperanza de que funcione a la larga. Con esta opción la corrupción y la violencia no desaparecerían

Cuadro 1.1. Opciones de política a corto plazo

Opciones de política	*Costos*	*Viabilidad*
Tolerancia	CORRUPCIÓN Violencia Consumo	Factible
Combate frontal	Corrupción VIOLENCIA Consumo	Factible

Cuadro 1.2. Opciones de política a largo plazo

Opciones de política	*Costos*	*Viabilidad*
Cambiar al Estado (fortalecer instituciones)	Corrupción Violencia Consumo	?
Cambiar la ley (acabar con la prohibición)	– – CONSUMO	Muy difícil
Desaparición de las drogas	– – –	Imposible

previsible que si se trataba de Ramón Arellano Félix, no iba a dejar capturarse sin una feroz resistencia puesto que se trataba de uno de los más importantes líderes de la delincuencia organizada" (Carpizo, 2004: 29).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pero se mantendrían en niveles que no afectarían la gobernabilidad. No obstante, no está claro que esta opción sea posible.

La otra posibilidad, la de cambiar la ley, implicaría básicamente moverse en la dirección de la legalización de las drogas, lo cual es actualmente imposible en términos políticos por la oposición de Estados Unidos para discutir el tema. Esta opción resolvería los problemas de la corrupción y la violencia que genera el narco, aunque ciertamente no solucionaría el problema del consumo y seguramente lo agravaría, al menos a corto plazo. Idealmente, lo que resolvería tanto los problemas de corrupción y violencia como el del consumo es la desaparición de las drogas. Sin embargo, esto es una utopía y no va a ocurrir.

CONCLUSIONES

Como hemos visto, el fortalecimiento del narcotráfico durante los sexenios anteriores a la llegada de Felipe Calderón a la Presidencia de la Republica había generado ya una seria amenaza a la gobernabilidad del país que difícilmente podría ignorarse. Por ello y dada la formación personal del nuevo Presidente, aunada al hecho de que existía una preocupación real de la población que hacía políticamente rentable lanzar un combate frontal al narco con la ayuda del Ejército, Calderón decidió hacer de la seguridad el eje de sus políticas de gobierno. La opción del combate frontal al narco ciertamente ha generado altos costos para la sociedad en términos de violencia, pero la información disponible sugiere que durante la primera mitad del sexenio, esta política goza todavía de apoyo entre la mayoría de la población. Ello le ha dado un cierto margen de maniobra al gobierno mexicano para realizar una serie de reformas en materia de seguridad que, en principio, buscan fortalecer las capacidades del Estado para enfrentar al narcotráfico. No obstante, persisten dudas sobre la duración del apoyo popular y sobre la efectividad de las reformas aprobadas para lograr la meta del gobierno de transformar al narco en un problema de seguridad pública, principalmente por la corrupción que no ha sido erradicada y por los abusos contra los derechos humanos que esta guerra comienza a generar. Por otro lado, si el incremento de la narcoviolencia en el gobierno de Calderón se debe a que las acciones gubernamentales han roto los equilibrios entre las bandas del narco, ello supondría que la única manera de reducir estos niveles de violencia es que el Estado no rompa estos equilibrios, lo que

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

básicamente implicaría regresar a una política de tolerancia hacia el narcotráfico. Si esto es cierto, la opción de combatir al narco y fortalecer las instituciones del Estado al mismo tiempo, no parece tener posibilidades de éxito, pues la violencia sería un resultado automático de la política de confrontación con el narco. En otras palabras, si este supuesto es válido, el gobierno de Calderón y cualquiera que llegue después de él estarían en un callejón sin salida: o seguir una política de tolerancia frente al narco lo que no resuelve el problema y más bien lo agrava a largo plazo, o seguir una política de confrontación, la cual, por definición, va a generar violencia.

Evidentemente, la única manera de escapar a este dilema es "salirse de la caja" y plantear la legalización de las drogas, lo cual sólo ocurrirá si Estados Unidos acepta apoyar tal opción. Y para que esto ocurra, los costos de la política de confrontación deben presentarse en territorio estadounidense, como ocurrió en los años treinta cuando, ante la violencia incontrolable de una mafia que había crecido al amparo de la prohibición del alcohol, el gobierno decide legalizar la producción y el consumo de este tipo de bebidas. Mientras eso ocurre, si es posible, es evidente que el gobierno mexicano tendrá que elegir entre lo malo y lo peor: combatir al narco o tolerarlo.

REFERENCIAS

Agencia Efe, 2008. Rebasa México 5 mil ejecuciones por narcotráfico, 3 de diciembre, en <*www.terra.com.mx/articulo.aspx?articuloId=760015*>.

Arriaga Valenzuela, L., 2008. Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México, *El Cotidiano* **23** (150): 83-88.

Calderón, F., 2006. Partido Acción Nacional. Felipe Calderón, presidente del empleo. Para que vivamos mejor. Seguridad pública y justicia penal (inédito).

Canal del Congreso, 2004. Causas y efectos del secuestro en México. 21 de junio (inédito), en <*www.canaldelcongreso.gob.mx/article.php3?id_article=666*>.

Carpizo, J., 2004. *El expediente Posadas a través de la lupa jurídica*. México, UNAM.

CDDHCU (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión), 2009a. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en <*www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf*>.

CDDHCU, 2009b. Ley Federal de Extinción de Dominio, reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial*, 29 de mayo, en <*www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFED.pdf*>.

Chabat, J., 1994. Drug trafficking in the US-Mexican relations: What you see is

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

what you get, en B.M. Bagley y W.O. Walker III (eds.), *Drug-Trafficking in the Americas*. New Brunswick, Transaction Publishers-North-South Center.

Chabat, J., 2006. Mexico: The security challenge, en J. Díez (comp.), *Canadian and Mexican Security in the New North America: Challenges and Prospects*. Montreal, Queen's University-McGill, Queen's University Press, pp. 51-68.

Chabat, J., 2007. En busca de la vida ciudadana, *Letras Libres*, febrero.

Chabat, J., 2009. La Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en busca de la confianza perdida, en R. Velázquez y J.P. Prado (coords.), *La Iniciativa Mérida: ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?* México, UNAM-BUAP, pp. 21-32.

Cisen, 2009. Entrevista con el licenciado Eduardo Medina-Mora Icaza, en *Cisen: 20 años de historia. Testimonios*. México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP, febrero.

Craig, R., 1980. Operation Condor. Mexico's antidrug campaign enters a new era, *Journal of Inter American Studies and World Affairs* **22** (3): 345-363.

Craig, R., 1989. US narcotics policy toward Mexico: Consequences for the bilateral relationship, en G. González y M. Tienda (comps.), *The Drug Connection in US-Mexican Relations*. San Diego, Center for U.S. Mexican Studies, University of California.

Crónica, 1997. Informe McCaffrey: crece la presencia de agentes de EU en México. 18 de septiembre.

Crónica, 2007. Fuerzas armadas de EU en aguas de México. 21 de julio.

Curzio, L., 2002. The evolution of intelligence services in Mexico, en J. Bailey y J. Chabat (comps.), *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*. La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California/San Diego.

Dillon, S., 1997. U.S. Drug agents want Mexico to ease "rules of the game", *The New York Times*, 16 de marzo.

Dillon, S., y C. Pipes, 1997. Drug ties taint 2 Mexican governors, *The New York Times*, 23 de febrero.

Egremy, N., 2009. Amenazas a la seguridad nacional: encuesta nacional, *Contralínea*, 1 de enero, en <*www.contralinea.info/archivo-revista/index.php/2009/01/01/amenazas-a-la-seguridad-nacional-encuesta-nacional/*>.

Gray, M., 2000. *Drug Crazy: How We Got into this Mess and how We Can Get Out*. Nueva York, Routledge.

Merlos, A., 2007. Nueve mil ejecutados en sexenio foxista reportan, *El Universal*, 2 de enero.

Milenio, 2008. El objetivo no es buscar terminar con el narcotráfico: Medina-Mora (video). 24 de septiembre, en <*www.milenio.com/node/84584*>.

Parametría, 2009. El efecto de la campaña contra el narco en la intención de voto. 23 de julio, en <*www.parametria.com.mx/carta-parametrica.phtml?id=4158*>.

Pimentel, S., 2000. The nexus of organized crime and politics in Mexico, en J.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Bailey y R. Godson (comps.), *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the US Borderlands*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Poder Ejecutivo Federal, 2007a. Oficio con el que se remite la siguiente iniciativa: Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Enlace Legislativo, Oficio No. SEL/300/1153/07. México, 9 de marzo, en <*www.scribd.com/doc/6642686/Reforma-Penal*>.

Poder Ejecutivo Federal, 2007b. Oficio con el que se remite la siguiente iniciativa: Proyecto de decreto que reforma los artículos 25 y 366 del Código Penal Federal, Subsecretaría de Enlace Legislativo. Oficio No. SEL/300/1124/07. México, 9 de marzo, en <*sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/03/asun_2319950_20070313_1173820241.pdf*>.

Presidencia de la República, 2008. Plataforma México. 17 de abril, en <*www.presidencia.gob.mx/programas/?contenido=35018*>.

Ravelo, R., 2007. Bajo la amenaza del pacto, *Proceso* (1606), 12 de agosto.

Rodríguez Manzanera, L., 1974. *Los estupefacientes y el estado mexicano*, 2ª ed. México, Botas.

Secretaría de Seguridad Pública, 2009. Decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de junio, en <*www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf*>.

Storrs, K.L., 2004. Mexico's counter-narcotics efforts under Fox. *The Library of Congress, Congressional Research Service*, 10 de noviembre, en <*www.policyarchive.org/bitstream/handle/10207/167/RL32669_20041110.pdf?sequence=1*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

2
LOS MOVIMIENTOS GUERRILLEROS Y LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA (NOTAS REITERADAS Y NUEVAS CONCLUSIONES)

*Carlos Montemayor**

CONTENIDO

Introducción 42
Seguridad nacional y guerrilla** 43
Estrategias contra el EZLN 45
Las instancias de Seguridad Nacional frente al EPR 48
Movimientos guerrilleros, manifestación de la desigualdad social 57
Referencias 58

* Ensayista, novelista y poeta. Falleció en la ciudad de México en febrero de 2010.
** [Subtítulos del E.].

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

La aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el mes de enero de 1994, la del Ejército Popular Revolucionario (EPR) en junio de 1996 y los atentados reivindicados por esta organización armada en oleoductos de Pemex en julio de 2007, demostraron, entre otras cosas, que los servicios de inteligencia en el Estado mexicano habían venido arrastrando desde hacía tiempo ciertos errores, ineficiencias y fisuras. Hasta ahora, me he ocupado de analizar y comentar estos aspectos particularmente en tres libros (Montemayor, 1999a; 2007; 2009).

En ellos he explicado que la caracterización de los movimientos guerrilleros desde la perspectiva oficial ya forma parte de una estrategia de combate y no de un análisis para comprenderlos como procesos sociales. Tal perspectiva elimina características indispensables para entender políticamente los movimientos armados y plantear su solución de fondo. El razonamiento oficial tiende a reducir al máximo los contenidos sociales, las motivaciones políticas y las condiciones de injusticia y desigualdad social extremas que privan en las regiones donde surge la guerrilla, pues de esa manera se favorece la aplicación de medidas sólo policiacas y militares. Al análisis insuficiente, pues, se agrega con frecuencia una contrainsurgencia que amplía indiscriminadamente el radio de la represión mediante aprehensiones colectivas, tortura y desapariciones forzadas de personas, rasgos característicos de guerra sucia.

Aunque sólo atiendo aquí el tema de seguridad nacional y movimientos guerrilleros, puede hacerse un paralelismo con el comportamiento del Estado mexicano ante procesos del crimen organizado, particularmente el narcotráfico. Desde el año 2007 comenzó un gran despliegue militar en muchas zonas rurales y urbanas del país en una lucha aparentemente a fondo contra el narcotráfico. Sin embargo, en los estados de Guerrero, Sinaloa, Durango, Chihuahua o Tamaulipas, los contingentes del Ejército estuvieron operando como fuerzas de reacción, sin un plan de inteligencia. En regiones de Guerrero o Oaxaca se efectuó un desplazamiento encubierto del Ejército para hostigar a bases sociales inconformes o a posibles bases guerrilleras. En esta lucha contra el narcotráfico en zonas rurales de Guerrero o de Chihuahua, el Ejército mostró un comportamiento igual al de la guerra sucia de los años setenta en perjuicio de la población civil, es decir, el terror, la tortura, las desapariciones forzadas de personas, se convirtieron en rasgos característicos de una búsqueda de información que los servicios de inteligen-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cia no podían obtener por otras vías más acordes con una estrategia que pudiéramos llamar, precisamente, inteligente.

En cierta medida, estos rasgos hablan de fallas en los servicios de seguridad nacional. El estado de excepción, la masacre, el terror, la guerra sucia son signos de la insuficiente labor de las instituciones responsables de prevenir o anticipar conflictos sociales y no solamente de planear la represión selectiva o indiscriminada, al actuar como fuerzas reactivas.

SEGURIDAD NACIONAL Y GUERRILLA

La insuficiencia estratégica y operativa se debe a un error de análisis, he dicho, pero también se origina en cambios, fisuras, enfrentamientos o desplazamientos del personal que labora en las instituciones responsables en tales tareas. O mejor, se acentúan por el sometimiento de las funciones de seguridad nacional a los intereses políticos de los grupos de poder en turno.

Las medidas represivas policiales o militares no siempre han logrado frenar los movimientos populares de inconformidad social. El 18 de mayo de 1967, en Atoyac, en la Sierra de Guerrero, la represión a la manifestación pacífica de los padres de familia de la Escuela Primaria Juan Álvarez produjo la guerrilla de Lucio Cabañas (Montemayor, 2000: 13-20). Ese mismo año, en el mes de agosto, la masacre de 27 copreros en Acapulco desencadenó las acciones de la guerrilla de Genaro Vásquez Rojas.[1] La represión policial y militar desplegada del 26 al 29 de julio de 1968 no frenó las pugnas estudiantiles, sino que dio origen al movimiento estudiantil de 1968.[2] La represión del 10 de junio de 1971 en la ciudad de México y en el estado de Nuevo León no detuvo la inconformidad popular; por el contrario, provocó el surgimiento de la Liga Comunista 23 de Septiembre y de las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN), organización esta última que en las décadas finales del siglo XX aportó la base de trabajo de la que surgió en 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) (Flores, 2006: 461-494; Ortega Juárez, 2006: 188-192). La respuesta a la masacre de 17 campesinos en el vado de Aguas Blancas en 1995, en Guerrero, se demoró un año: fue

[1] Para una exposición amplia de las luchas copreras en Guerrero véanse Ursúa (1977); Gómezjara (1979).

[2] Un relato pormenorizado de estos hechos, incluido el de López Alanís, puede verse en Vargas Valdés (2008: 107 y ss.); Álvarez Garín (1998: 29 y ss.) y Del Toro Rosales (1996: 185 y ss.).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la aparición de la guerrilla del EPR.[3] Posiblemente conectada con el conflicto social de Oaxaca del año 2006 (Martínez Vásquez, 2007; Sotelo Marbán, 2008), la desaparición forzada el 25 de mayo de 2007 en perjuicio de dos militantes eperristas, Edmundo Reyes Amaya y Gabriel Alberto Cruz Sánchez, provocó devastadores atentados del EPR a oleoductos de Pemex en Querétaro y Guanajuato los días 5 y 10 de julio de ese mismo año.

Este breve recuento que podríamos llamar de "errores de cálculo" en medidas represivas son sintomáticos de los momentos graves de ineficiencia en que han incurrido las esferas diversas de inteligencia en México. Una de las consecuencias más lógicas de los atentados a Pemex, por ejemplo, fue el cuestionamiento de las políticas de seguridad nacional. El secretario de Gobernación atribuyó las deficiencias del Cisen al escaso presupuesto. Gabriel León Zaragoza, en el periódico *La Jornada*, lo refutó (León Zaragoza, 2007). Un análisis comparativo del presupuesto del Cisen en los últimos 10 años revelaba que de 1996 a 2006 se había registrado un incremento de 482%. La partida de 1996 había sido de 239 113 900 pesos; la del año 2006 había sido, en cambio, de 1 153 113 635. Habría que señalar como posible, empero, que a partir de la formación de la PFP una parte relevante del personal del Cisen se viera desplazada o reubicada en ése o en otros ámbitos federales, lo cual sería un perjuicio más importante que el de su relativamente insuficiente disponibilidad presupuestal. Pueden inferirse tales reubicaciones en particular durante la gestión en la PFP del almirante Wilfrido Robledo, cuando se intentó centralizar una importante base de datos sobre crimen organizado y movimientos subversivos de la cual no disponía el país y que aún ahora sigue sin poseer. Es difícil confirmar esta reubicación, pues se mantiene como información *reservada* el directorio de quienes laboran en el Cisen y es secreto el número total de sus plazas y vacantes.

Una semana después de los atentados a Pemex se hizo pública, por otra parte, la decisión de trasladar varias funciones del Cisen a otras dependencias, como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Coordinación de Información Criminal Estratégica de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y el Centro Nacional de Planificación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia de la Procuraduría General de la República, datos no nece-

[3] Véase el Dictamen de la CNDH en la Recomendación 104/1995 (CNDH, 1995); también el documento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en, expediente 01648/2001-PL, ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, con fecha de resolución 15 de noviembre de 2001.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sariamente nuevos ni forzosamente reveladores de modificaciones sustanciales en las tareas de seguridad nacional. En efecto, las críticas y observaciones oficiales que se sucedieron en ocasión de los atentados del 5 y del 10 de julio siguieron adoleciendo de la misma visión reduccionista militar y policial de los viejos años del siglo XX. Tal visión, hemos dicho, reduce el análisis de los movimientos subversivos a un mecanismo simple: evaluarlos por su capacidad de fuego, no por su significación política.

ESTRATEGIAS CONTRA EL EZLN

Lo inesperado de la aparición del EZLN el 1 de enero de 1994, por otra parte, no fue una equivocación aislada, sino un eslabón conectado con otros errores no sólo graves, sino increíbles. El Ejército encontró el 29 de junio de 1993 un campamento militar de esta organización guerrillera y un mes después, en agosto, la Secretaría de Desarrollo Social decidió efectuar una derrama presupuestal importante en las Cañadas de Chiapas como un mecanismo que frenara, disuadiera o retrasara el posible levantamiento armado. Se comentó con asombro en esa Secretaría, que el gobernador interino de Chiapas prefirió construir con esos recursos un puente y una carretera para un rancho suyo en Bachajón. Fue un indicador claro de que en el gobierno estatal no se entendía la magnitud del movimiento social que estaba por estallar. Las deficiencias en los servicios de inteligencia se evidenciaron de manera extrema: el secretario de Gobernación en ese momento, Patrocinio González Garrido, que había fungido poco antes como gobernador de Chiapas, no supo, no creyó o no entendió la dimensión de la movilidad social que representaba el EZLN y que lo tomó por sorpresa.

A finales del año de 1994, hacia octubre o noviembre, sin embargo, el Ejército había preparado ya al menos tres documentos de análisis social, político y militar del EZLN, de sus bases de apoyo, de los territorios donde tenía presencia y de los emplazamientos que el Ejército mexicano debía asegurar para una posible estrategia de ataque y estado de sitio.[4] El primero era un estudio histórico firmado por el general José Rubén Rivas Peña, que fungía como un diagnóstico social del estado. El segundo, sin firma, era un amplio análisis de los contingentes, localización y opciones

[4] Estos documentos se dieron a conocer en Marín, 1998. Algunos pasajes fundamentales de estos documentos los incluí en Montemayor (1999a: 221-222).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

militares y políticas del EZLN. El tercero, más voluminoso, también sin firma, contenía las cuatro fases de un plan de guerra del Ejército en Chiapas.[5]

Los documentos proporcionan un contexto importante para comprender la estrategia que han mantenido los gobiernos mexicanos en contra del EZLN a lo largo de años. Por ejemplo, en los primeros días de 1994, el comandante de la VII zona militar de Chiapas, el general Miguel Godínez, describió así la estructura social y militar del EZLN:

> Pienso que es un grupo de individuos preparados en cuestiones de guerra, bien entrenados y bien armados. Sin embargo, creo que el grupo con estas características es pequeño. Hay después otro grupo al cual estas personas han tratado de arbitrear y llevado a lugares cercanos a las poblaciones o dentro de la selva para darles instrucción militar; este grupo es más numeroso que el primero y cuenta con armas, creo yo, de bajo calibre. Y hay otros grupos que realmente son los simpatizantes, los vecinos de las localidades alrededor de donde se encuentran estas personas y que en su mayoría no cuentan con armas directamente, aunque tienen simpatía por estos individuos.[6]

Como lo expliqué hace tiempo, esta descripción deslinda el núcleo militar entrenado y bien armado de diversos anillos de protección. El primer anillo es de milicianos mal armados y mal entrenados y el segundo, de bases sociales simpatizantes. Aunque el general no lo afirmó en ese momento, el Ejército consideraba otro círculo invisible: la Diócesis de San Cristóbal de las Casas. Recordemos que la Comisión Nacional de Intermediación (Conai) y la Diócesis eran las puertas abiertas hacia un amplio corredor de observadores, periodistas y organizaciones de defensa de derechos humanos internacionales y nacionales. Desactivar este círculo no requería de intervención militar. Contra el núcleo central armado el Ejército preparó el plan militar de instalación de guarniciones que le permitiera atacar en un momento dado. Contra el siguiente círculo, más numeroso pero mal armado, organizó los retenes y rutinas de inspección de caminos y comunidades. Contra los *simpatizantes*, contra las bases sociales, el Ejército ideó y alentó la formación de grupos paramilitares, técnicamente llamados en los documentos del Ejército *de autodefensa civil*.

[5] El lector puede encontrar este documento militar en el Apéndice VI. Secretaría de la Defensa Nacional. Plan de Campaña Chiapas 94, en Montemayor (2009: 345-384).

[6] Véanse estas declaraciones y su análisis en Montemayor (2007: 48-49).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En esos documentos se preveía la creación de un *grupo coordinador*. En la sección titulada Plan general de maniobra estratégica operacional para destruir la estructura política y militar del EZLN y mantener la paz se describía en la *fase de preparación* la necesidad de organizar un centro de coordinación estatal (CCE) para ocuparse de los planes, coordinar y dirigir todos los esfuerzos militares y de desarrollo y garantizar una atención inmediata a requerimientos operacionales para objetivos políticos, sociales, económicos y psicológicos de corto, mediano y largo plazos (Montemayor, 2009: Apéndice VI, 350 y ss.). A propósito de la elaboración de los planes de adiestramiento y de asesoramiento regionales, el documento decía lo siguiente:

> …el plan de asesoramiento describe actividades del ejército en el adiestramiento y apoyo de las fuerzas de autodefensa, lo cual puede ser el principio fundamental de la movilización para las operaciones militares y de desarrollo. Incluye, además, el asesoramiento y ayuda que se presta a otras dependencias del gobierno y a funcionarios gubernamentales locales, municipales, estatales y federales. En caso de no existir fuerzas de autodefensa civil, es necesario crearlas (Montemayor, 2009: 359).

Gran parte de la estrategia seguida en Chiapas por el Ejército mexicano y el gobierno federal a partir del surgimiento del grupo Paz y Justicia, que se designó a sí mismo como un grupo de autodefensa civil, estaba ya prevista en estos documentos. Los grupos paramilitares extendieron su actividad en más de setenta municipios a los tres años de su formación. Estas fuerzas entrenadas, armadas y protegidas por el Ejército y la policía produjeron millares de familias desplazadas en las Cañadas, en los Altos y en el norte; el incendio de millares de viviendas, parcelas y cosechas; la muerte de centenares de simpatizantes zapatistas.

La detención de algunos integrantes del grupo Paz y Justicia en el año 2000 volvió a poner sobre la mesa de discusión nacional el papel de estos grupos; particularmente, volvió a poner al día la necesidad de aclarar por qué surgieron y por qué formaban parte de una estrategia militar. No afirmo que el documento que incluyo como Apéndice VI en Montemayor (2009) sea el que aplica actualmente el Ejército mexicano, pero sí que se trata de uno de los documentos que sirvieron de base para la estrategia finalmente acordada. El documento quedó elaborado entre los últimos días de octubre y los primeros días de noviembre de 1994 y empezó a aplicarse cuando se celebraban las primeras reuniones de San Andrés, en 1995.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Es claro que en el lenguaje oficial no existen grupos paramilitares, pues sólo se reconocen grupos de autodefensa civil. Es claro también que estamos hablando de una estrategia de guerra que desde finales de 1997 y abiertamente desde principios de 1998 fue anulando, primero, la diócesis; después, las bases sociales de simpatizantes; luego, los grupos milicianos, preparando el camino para un golpe.

Además de los retenes militares para neutralizar los anillos sociales y de milicianos del EZLN se ha echado mano de otro elemento estratégico: la derrama presupuestal para proyectos de desarrollo regional con una lógica selectiva en zonas donde se fortalecen los grupos paramilitares. La creación de los Caracoles y de las Juntas de Buen Gobierno ha fracturado algunos lineamientos de la administración de guerra prevista, pero no ha provocado el desmantelamiento de los grupos paramilitares, lo que debe corresponder al Ejército, en algún momento, después de una compleja negociación con estos grupos y las comunidades que los protegen, por la relevancia económica de su condición cada vez más dependiente de tales presupuestos. Aún desconocemos las consecuencias del desgarramiento del tejido social que la creación de las fuerzas paramilitares ocasionará en esa y otras regiones.

La naturaleza de una parte de la información que privilegiaron las tareas de inteligencia quedó clara en dos trabajos "historiográficos" y "periodísticos": *La rebelión de las cañadas*, de Carlos Tello Díaz (Tello Díaz, 1995), y *Marcos: la genial impostura*, de Bertrand de la Grange y Maité Rico (1997). En ambos casos, la información provino de dos fuentes en ese momento muy diferentes: el Cisen e Inteligencia Militar, según lo comentó varias veces conmigo, en encuentros personales, el general Javier del Real Magallanes, responsable de Inteligencia Militar en el periodo sexenal de Ernesto Zedillo, que facilitó la información por instrucciones directas del secretario de la Defensa, el general Antonio Riviello Bazán, al primero de los autores citados.

LAS INSTANCIAS DE SEGURIDAD NACIONAL FRENTE AL EPR

Pasemos ahora al tema complejo del EPR. Las tareas de investigación y de inteligencia sobre movimientos guerrilleros avanzaron de manera ininterrumpida en el Ejército desde 1996, año de la aparición de esta organización. Ese año se reestructuró el sistema de inteligencia militar. El Ejército había creado la Escuela de Inteligencia y el Servicio de Inteligencia para

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

reforzar la cultura de la información y la contrainformación como parte vital del adiestramiento castrense en el nivel de jefes y oficiales. Durante el mes de junio de 1996, la antigua Escuela de Grupos de Comando cambió su nombre por el de Escuela Militar de Inteligencia, la cual, a su vez, formaría ahora parte del Centro de Estudios del Ejército y la Fuerza Aérea. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo la estrategia seguida por el Ejército mexicano se condujo por los cauces previstos en los documentos que hemos mencionado. Cursos de especialización y capacitación dentro y fuera del Ejército han tenido como propósito la formación de cuadros especiales en las policías judiciales de algunos estados y en las policías federales.

La creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) y la gestión como primer Comisionado del almirante Wilfrido Robledo, que dejó el Cisen para encabezar la nueva institución, fue otro hito destacado en las tareas de inteligencia del gobierno mexicano. Un vasto acopio de información, procesamiento y concentración de datos, facilitó un amplísimo seguimiento de cuadros del EPR, ERPI, FARP y otros núcleos y organizaciones subversivas. En ese periodo las investigaciones dieron un giro esencial: se propusieron conocer la estructura toral, jerárquica, de los grupos guerrilleros, pero no capturar las células que no condujeran a las cabezas rectoras de las organizaciones. El encargado del manejo y establecimiento de esta especie de banco de datos del crimen organizado, una parte del cual correspondía a movimientos subversivos, era Genaro García Luna, posteriormente fundador de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) en la PGR y secretario de Seguridad Pública al principio de la administración de Felipe Calderón. El cambio de administración presidencial reavivó quizá fisuras anteriores y es difícil saber si esos bancos de datos se conservaron a salvo de las querellas entre funcionarios salientes y nuevos. Podemos suponer, al menos, que no hubo continuidad.

En julio de 1999 recibí una información confidencial sobre irregularidades en los tabuladores de homologación de sueldos y niveles jerárquicos entre las diversas corporaciones policiales integradas en la Policía Federal Preventiva. Publiqué con ese motivo un artículo el 13 de agosto en la revista *Proceso* titulado precisamente "Seguridad Nacional" (Montemayor, 1999b), que atrajo la atención del almirante Wilfrido Robledo. Me invitó a que me reuniera con él para que yo conociera más a fondo esa institución. La conversación fue amplia y duró varias horas. Me mostró un audiovisual donde se desplegaban los criterios de la base de datos interinstitucionales sobre subversión, crimen organizado, narcotráfico, robo de contenedores en carre-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

teras, robo de autopartes, robo de vehículos, etcétera. En algún momento, a propósito del EPR y del desprendimiento de sus organizaciones de origen (ERPI, FARP), pregunté a qué atribuía él la continuidad de las organizaciones guerrilleras. "A que no se acabó por completo con el grupo inicial", contestó. "¿No influye más que permanezcan las condiciones sociales en las que surgió la guerrilla?", repliqué. El almirante no respondió; García Luna quedó por unos segundos desconcertado: "No había pensado en eso", comentó.

En 1999 o en el año 2000, a la PFP no le importaba tomar por asalto ni catear una casa de seguridad, porque entendía que las casas sólo eran canales de comunicación de una o varias jerarquías de un grupo. Tampoco le interesaba detener a una célula o a un comando guerrillero, porque entendía que las células no conducen automáticamente a las jerarquías más altas; son estancos vinculados con lazos muy tenues a otras células del mismo nivel o a otras de un nivel inmediatamente inferior o superior. Para llegar a la cúpula, era necesario aguardar con paciencia y descifrar la estructura de la organización guerrillera. Es factible, como lo he explicado en otros momentos, localizar o identificar elementos individuales e incluso células de grupos subversivos. Es relativamente sencillo sostener un seguimiento durante un tiempo prolongado y que se identifiquen una, dos o más casas de seguridad. A partir de ahí es factible un seguimiento más fino: registros fotográficos, de audio y de filmación, además de la vigilancia constante de las casas. Es posible hacer todo esto, pero *no indefinidamente*. Las organizaciones guerrilleras abandonan casas y vehículos después de cierto tiempo por la necesidad misma de su movilidad y seguridad.

La base de datos que comenzó a construir la PFP era novedosa por su método y por sus propósitos. La información sobre células, elementos individuales, registros fotográficos y filmográficos que pudieron acumular de casas de seguridad llegó a ser cualitativamente mejor que en otros tiempos. Así las cosas, ¿cómo podríamos analizar o leer la "decisión" de Seguridad Nacional de aprehender a una presunta "célula" de las FARP, la de los hermanos Héctor y Antonio Cerezo, el día 13 de agosto de 2001?

Debemos considerar que algo de fondo pudo haber cambiado con la remoción del almirante Wilfrido Robledo, que se reflejó en ese nuevo *modus operandi* repentino. Cuando una célula es interceptada o incluso infiltrada, la organización bloquea los contactos o accesos que esa célula tuviera con otros segmentos de la organización. Cuando se captura una célula, se corta la línea de cualquier posible investigación futura. Significa un retroceso, puesto que se debe empezar, otra vez, de cero.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Lo mismo podemos decir de las casas de seguridad. En cuanto una organización guerrillera detecta que la casa ha sido identificada, borra todos los canales que mediante ella solían manifestarse. Es decir, una casa de seguridad se toma por asalto o se catea cuando se tiene la certeza de que en ella se capturará una célula o un elemento indispensable de las jerarquías cupulares de la organización.

En ese momento se desempeñaba en la PGR el anterior responsable de inteligencia de Wilfrido Robledo en la PFP, Genaro García Luna. Pero era difícil saber si la información que había comenzado a estructurarse de manera minuciosa en la PFP permanecía intacta o si se había llevado también a la PGR. En la aprehensión de los presuntos guerrilleros no se capturó a ningún dirigente de las FARP. Podía suponerse que Seguridad Nacional prefirió dar un golpe publicitario a mantener vivo el orden de investigación anterior, lo que iba muy de acuerdo con el régimen de ese entonces, que privilegiaba la mercadotecnia de la imagen a la eficacia en la realidad. Al golpe publicitario se agregaban mensajes de endurecimiento oficial: no habría espacios de negociación para grupos como las FARP, el EPR o el ERPI. Pero, sobre todo, como lo diremos adelante, si los padres de los hermanos detenidos eran los dirigentes principales de la organización, el mensaje político era preocupante: la instancia gubernamental de seguridad nacional (o lo que este concepto signifique en el orden institucional, castrense, policial o administrativo) estaba advirtiendo que no le importaba reiniciar, en esos tiempos de "cambio democrático", *la guerra sucia*. El operativo en cuestión, pues, se vinculaba no con las FARP, sino con su origen inmediato, el EPR.

Es posible que a lo largo de los últimos lustros el EPR haya avanzado en varias regiones del país en sus tareas de reclutamiento y fortalecimiento militar, pero sobre todo es posible que en Oaxaca haya avanzado en algo más importante: en el reclutamiento y consolidación de bases sociales urbanas y rurales, magisteriales y populares, campesinas e indígenas, que podrían explicar en más de un sentido las barricadas populares de Oaxaca en el año 2006. El surgimiento de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), la participación notable de brigadas populares efectivas y organizadas en numerosas barricadas y la intervención de los grupos policiacos y militares federales evidenciaban que la presencia del EPR y su posible neutralización no era asunto regional, sino federal.

El 24 de mayo de 2007, en un operativo en el que participaron elementos del Ejército y de la Unidad Policiaca de Operaciones Especiales del estado, fueron detenidos en la ciudad de Oaxaca, decíamos, dos militantes

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

eperristas, Edmundo Reyes Amaya y Gabriel Alberto Cruz Sánchez. El EPR denunció en un primer comunicado el 2 de junio que los detenidos pertenecían a su organización y que habían sido torturados, por lo que pedían que se les presentara con vida; en el siguiente, fechado el 17 de junio, el EPR señaló que la mayoría de los medios impresos y electrónicos se autocensuraban ante sus comunicados por comisión, omisión o convicción. En ciertos círculos policiales de Oaxaca se filtró que el día 25 de mayo se encontraban en las mazmorras de la Procuraduría oaxaqueña, detenidos y en muy malas condiciones, los dos militantes. La entrada y salida de médicos fue un indicador del estado de gravedad de los detenidos. Ese mismo día ambos fueron sacados de allí en camillas y transportados a la ciudad de México, presumiblemente al Campo Militar número uno, dada la presencia en ese momento de miembros del Ejército.

En otro comunicado, fechado el 10 de julio, el EPR habló ya de "detenidos-desaparecidos". El reclamo persistente de que fueran presentados con vida tenía una lógica precisa: el gobierno federal debía demostrar que no estaba resurgiendo la guerra sucia, cuyo dato relevante volvía a ser el de la desaparición forzada de personas. Pero ese comunicado tuvo una importancia mayor: el EPR se adjudicó la autoría de dos atentados a instalaciones de Pemex en los estados de Guanajuato y Querétaro los días 5 y 10 de julio. El documento informó, textualmente, que:

> Tres pelotones mixtos conformados por unidades urbanas y rurales pertenecientes al destacamento "Francisco Javier Mina" y contando con el apoyo de milicias populares de todo el estado han realizado acciones quirúrgicas de hostigamiento, poniendo ocho cargas explosivas en los ductos de Pemex ubicados en Celaya, Salamanca y Valle de Santiago, Guanajuato, y en la válvula de seccionamiento de Coroneo, en Presa de Bravo, municipio de Corregidora, Querétaro (EPR, 2007).

Los atentados con explosivos en instalaciones de Pemex fueron la demostración de la continuidad histórica de los elementos iniciales del EPR. Como las acciones fueron realizadas en Querétaro y Guanajuato, en ese momento territorios gobernados por el Partido Acción Nacional, tuvieron que llevarse a cabo con una asesoría técnica relevante para sólo dañar instalaciones en puntos estratégicos y no provocar pérdidas humanas. A esta cobertura y asesoramiento técnico quizás se refirió el párrafo del comunicado del EPR que aseguraba contar "con el apoyo de milicias populares de todo el estado".

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Uno de los eperristas desaparecidos el 24 de mayo de ese año, Gabriel Alberto Cruz Sánchez, era un militante de larga trayectoria; había participado en el movimiento estudiantil de 1968 en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca (UABJO), después se integró en la Unión del Pueblo, posteriormente en la formación del PROCUP-PDLP y finalmente en el EPR. La desaparición forzada de él y de Edmundo Reyes Amaya, pues, era una clara operación de guerra sucia.

Recordemos que el Partido Revolucionario Obrero Campesino-Unión del Pueblo (PROCUP) fue una de las organizaciones guerrilleras más combativas y constantes en México. Desde su inicio contó con la participación del militante guatemalteco José María Ortiz Vides, fundador de la Unión del Pueblo, organización activa en el Estado de México, Puebla, Oaxaca y Jalisco, entre otras zonas, durante la década de los setenta. El rasgo distintivo de Ortiz Vides y de la Unión del Pueblo fue precisamente el manejo de explosivos, que caracterizó después al PROCUP. Este rasgo debemos destacarlo no sólo como un dato aislado, sino como una señal de identidad y continuidad en la ulterior alianza del PROCUP con el Partido de los Pobres (PDLP) de Lucio Cabañas y en la posterior conversión del PROCUP-PDLP en el EPR, que constituyó el primer gran ensayo de coordinación nacional guerrillera en México. La sola continuidad de esta organización armada que va del año 1967 hasta el año 2006, o más aún, hasta nuestros días, es un ejemplo ilustrativo, podríamos decirlo, de la ineficiencia de la seguridad nacional en México.

Tras la desaparición de los dos militantes eperristas se difundió una información que antes sólo poseían círculos militares y policiales de seguridad nacional. José Gil Olmos en la revista *Proceso* y Blanche Petrich en el periódico *La Jornada* entrevistaron a varios ex militantes del PROCUP y con tales entrevistas quedó en claro que Gabriel Alberto Cruz Sánchez era hermano de Tiburcio Cruz Sánchez, cabeza del EPR[7] y padre de los hermanos Héctor y Antonio Cerezo Contreras. Tiburcio Cruz se hacía llamar Francisco Cerezo Quiroz, y de ahí el primer apellido de sus hijos; la madre de ellos, por otra parte, se hacía llamar Emilia Contreras Rodríguez, pero su nombre verdadero era el de Florencia Canseco Ruiz. El 13 de agosto de 2001 la policía y el Ejército detuvieron a los hijos, como ya hemos señalado. Ahora podemos enten-

[7] La Dirección Federal de Seguridad tiene registros de seguimiento de Tiburcio Cruz Sánchez, alias *Milton Luna*, por lo menos desde 1975, y se le consideraba desde entonces como uno de los dirigentes de la Unión del Pueblo en Oaxaca. Véase, por ejemplo, del Fondo Gobernación Sección DFS-Argena, el Exp. 11-235-75 H263 L31, 15 de julio de 1975.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

der el sentido de tal arresto: quizás pretendían encontrar en ese domicilio a los padres, lo que representaría un grave error en los servicios de inteligencia. O que con ese arresto se buscaba presionar a los padres, porque según las entrevistas realizadas por José Gil Olmos y Blanche Petrich, desde entonces cuadros militares y policiales reactivaron el seguimiento y acoso a los parientes. Con esta posibilidad se estaría reconociendo el retorno de la guerra sucia y la imposibilidad de contar con un acceso directo a la cúpula guerrillera.

En los últimos meses de 2007, empero, el general Tomás Ángeles Dahuajuare, a la sazón subsecretario de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), trató de establecer contacto directo con el EPR a fin de evitar más acciones violentas por parte de la organización armada.[8] Buscó tal comunicación mediante familiares y ex militantes del PROCUP-PDLP que participaban dentro de la legalidad y en forma pacífica, en la organización política Izquierda Democrática Popular (IDP). Para buscar esos contactos posibles el general recibió la ayuda de un colaborador de confianza, Alejandro Punaro, que en el pasado había trabajado con él en la búsqueda de ese tipo de contactos en el estado de Guerrero. El señor Alejandro Punaro durante 29 años laboró en la Procuraduría General de la República y en la AFI llegó a ser subdirector de Terrorismo, Lavado de Dinero y Acopio de Armas. Se jubiló en el año 2005 y por su amistad con el general Ángeles Dahuajuare aceptó ayudarle a establecer canales formales o informales con el EPR. Sus tareas consistieron en entablar contacto con familiares, lo cual solicitó directamente a los directivos de la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (Limeddh). Por medio de esa organización estableció los contactos con familiares como Nadin Reyes Maldonado, doña Margarita Cruz Sánchez y Francisco Cruz Sánchez; en algunas reuniones, como las sostenidas con la esposa y el hijo de Edmundo Reyes Amaya, se agregaron elementos de la Secretaría de Gobernación.

Es relevante destacar que ocho días después de que el general Ángeles Dahuajuare y Alejandro Punaro se habían entrevistado con los integrantes de la IDP, Felipe Edgardo Canseco Ruiz y Hermenegildo Torres Cruz, éste último fue detenido por elementos de la PGR, lo cual comunicó Alejandro Punaro al general Ángeles por considerar sumamente delicado que una de las personas a las que ellos se habían acercado para buscar comunicación con el EPR in-

[8] Esta información puede consultarse en el documento del 14 de agosto de 2008 que incluye: Antecedentes, Acciones oficiales y evaluaciones diversas, Conclusiones y Anexo técnico, de la Comisión de Mediación entre el PDPR-EPR y el gobierno federal (Serapaz, 2008).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

fructuosamente, pudiera ser arrestada. El general intervino en diversas instancias para que el día 15 de septiembre Hermenegildo Torres fuera liberado. Este dato puede considerarse, pues, como una falta de coordinación oficial.

Durante las acciones de acercamiento emprendidas por el general Ángeles Dahuajuare y Alejandro Punaro, en cambio, ocurrió una coincidencia relevante: el cese del hostigamiento a los hermanos Alejandro y Francisco Cerezo Contreras, aunque no al Comité Cerezo-México en su totalidad, pues fue agredido físicamente uno de sus miembros sin vinculación alguna con el general Ángeles ni con Alejandro Punaro.

El 24 de abril de 2008, a las cinco de la tarde, recibieron los hermanos Alejandro y Francisco Cerezo por correo electrónico las últimas amenazas y una entrevista espuria con Gabriel Cruz Sánchez, en aparente respuesta al comunicado que el EPR hizo público el 22 de abril; en ese comunicado el EPR propuso la integración de una Comisión de Mediación y desmintió un supuesto acuerdo secreto entre el gobierno y la organización popular armada para pactar una tregua. En la mañana del día siguiente, los primeros cuatro miembros de la futura Comisión hicieron pública su aceptación y pidieron como condición al EPR una tregua durante el tiempo que durara la mediación.

Diversas estrategias del Ejército y del Cisen partieron, pues, de considerar canales de comunicación naturales con el EPR y, por tanto, de negociación con esa organización, a los hermanos Cerezo Contreras. En el Cisen, además, prevaleció durante mucho tiempo, y quizás aún ahora, la presunción de que Francisco Cerezo era el enlace específico con el EPR. Durante las últimas semanas del año 2007 en el Cisen se consideró inminente, además, un encuentro directo con Tiburcio Cruz Sánchez.

A partir de estos supuestos, las amenazas de muerte a los hermanos Cerezo Contreras constituyeron, para ciertos análisis y al interior de algunos sectores del Ejército y de corporaciones policiacas, un posible mecanismo de presión al EPR y una forma de enviar mensajes a la organización armada para disuadirla de efectuar más atentados. Pudo pensarse en algunos sectores militares y policiacos que las amenazas serían útiles como disuasión para frenar un tercer atentado, en efecto, aunque en realidad no funcionaron así para detener el segundo de ellos.

Otras señales que varios sectores oficiales del gobierno creyeron estar enviando al EPR fueron los traslados carcelarios de Héctor Cerezo, en diciembre de 2007, y de Antonio Cerezo, en marzo de 2008, desde el Penal del Altiplano La Palma o Cefereso núm.1, en el Estado de México, al Penal

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de Atlacholoaya, en el estado de Morelos. Es razonable, pues, suponer que el gobierno mexicano creyó posible transmitir mensajes de negociación y de disuasión al EPR por conducto de los hermanos Cerezo Contreras, de familiares de los desaparecidos y de ex militantes del PROCUP-PDLP. También lo es creer, además, que en este contexto algunos sectores de inteligencia hayan pensado que la "respuesta" del EPR fue la Comisión de Mediación. Por ende, que la tregua del EPR no derivó de la propuesta planteada a esa organización por la Comisión de Mediación y que no estaba comprometido el gobierno, por tanto, a una aportación equivalente en importancia política a la tregua eperrista. De esta manera, es lógico creer, por último, que el gobierno federal no consideró necesario avanzar ante la Comisión de Mediación.

El 13 de febrero de 2009 la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió la recomendación relativa al caso de la desaparición forzada de Edmundo Reyes Amaya y Gabriel Alberto Cruz Sánchez. Se trata de un amplio documento que constituye, sin embargo, una síntesis de numerosas diligencias realizadas por la CNDH y contenidas en casi 10 000 fojas. En esta misma recomendación, un punto de particular relevancia sobre la resistencia y negligencia en las pesquisas de la PGR sobre la desaparición de los dos militantes eperristas es la revelación de este dato esencial:

> …que en relación al teléfono que llevaba consigo el señor Edmundo Reyes Amaya (…) el 12 de noviembre del 2007… recibió el informe de una compañía de servicio de telefonía celular, en el que se describe que del 21 de mayo al 24 de septiembre de 2007 estuvo activo dicho teléfono; esto es, hasta cinco meses después de su desaparición, y que de éste, se realizaron 19 llamadas a 4 números telefónicos diferentes, uno de ellos, fijo en la ciudad de México, cuyos datos de ubicación se precisan en la lista de claves y que corresponde al de una persona de nombre (TPGR-4) de origen Israelí, y a tres celulares con números telefónicos de Oaxaca, cuyas llamadas dan la ubicación de una radio base de la ciudad de México.
>
> Es importante señalar que al concluir el estudio del acuerdo de referencia no se observó que la representación social de la Federación hubiera agotado todas y cada una de la líneas de investigación con el objeto de localizar a los agraviados, además de que omitió hacer comparecer ante su presencia a la persona (TPGR-4), a fin de que ésta aclarara el origen de las llamadas y sobre todo revelara la identidad de las personas que las efectuaron; también omitió efectuar acción de investigación derivada de los datos de la persona citada, tendente a esclarecer el origen y motivo de las llamadas detectadas, como se

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> desprendió del acuerdo de incompetencia que emitió el 5 de mayo de 2008 un servidor público de la Procuraduría General de la República (PGR-3), dentro de la averiguación previa PGR/SIEDO/UEIS/208/2007, y no obstante que dichas diligencias resultan importantes para conocer el empleo del aparato telefónico que llevaba el agraviado, máxime que la fecha de desaparición fue el 24 de mayo de 2007 (CNDH, 2009).[9]

No se necesita ser un avezado agente del Cisen para comprender que las llamadas efectuadas desde ese teléfono celular son errores de inteligencia y, particularmente, indicios incómodos de que uno de los responsables de esas tareas oficiales estuvo usándolo.

MOVIMIENTOS GUERRILLEROS, MANIFESTACIÓN DE LA DESIGUALDAD SOCIAL

En suma, retomando todos los puntos enlistados aquí, falta en los análisis políticos de seguridad nacional comprender que la guerrilla es siempre un fenómeno social. Por su estructura clandestina, por su capacidad de fuego, por su configuración como fuerzas de autodefensa o ejércitos populares, la opinión pública, los discursos oficiales y los análisis de gobierno eliminan sistemáticamente la vinculación de la guerrilla con procesos sociales concretos y la convierten en delincuencia o criminalidad inexplicable. Las fallas de seguridad nacional no pueden reducirse por ello a la lenta o fallida detección militar o policiaca de focos guerrilleros. Para que desaparezcan organizaciones como el EPR no bastan medidas militares. Con la hipotética desaparición de los grupos guerrilleros no desaparecerían las necesidades sociales y políticas de México ni la pobreza y la corrupción que son en sí mismas la injusticia institucionalizada que llamamos paz y estabilidad social.

Como los gobiernos mexicanos traducen toda movilización popular como manipulación y toda solución como represión, seguridad nacional podría ser uno de los contrapesos naturales para medidas gubernamentales desprovistas de una ponderación social; podría generar una útil información de vastos alcances políticos reconocer que no debe desdibujarse las condiciones sociales que las acciones gubernamentales producen. No debe ser un apoyo para el endurecimiento público, es un recurso más para co-

[9] Se trata de una de las partes finales del capítulo IV, Observaciones.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nocer lo que puede llegar a ocurrir si no desaparecen medidas gubernamentales de índole política o económica que puedan estar poniendo en peligro la seguridad del país entero. Creer que detrás del EZLN permanece un grupo manipulador que explica a satisfacción lo que ocurre en Chiapas es un error de seguridad nacional. Creer que hay que masacrar en Aguas Blancas a diecisiete campesinos para frenar la aparición del EPR o frenar una creciente ola de descontento social es un error de seguridad nacional. Creer que detrás de todo movimiento campesino o urbano, que detrás de todo descontento social, hay un grupo que manipula y que explica a satisfacción el descontento social sin suponer que hay errores graves en la conducción política o económica del país es un error de seguridad nacional.

Si las dependencias de seguridad nacional cumplieran a cabalidad su función, incluirían también la detección de los posibles detonantes sociales de los movimientos de inconformidad social. En este caso, el gobierno deberá estar preparado para saber que algunos de estos detonantes podrían abarcar desde decisiones del Presidente de la República hasta decisiones del agente del ministerio público presionado por el hambre, los poderosos o el soborno. Una estructura firme y con continuidad de seguridad nacional no implica, como quizás desean algunas autoridades, que sus reportes confirmen que sólo aquellos pobres, indígenas o rebeldes que están fuera del poder tienen la culpa de la catástrofe del país.

El EZLN y el EPR son apenas episodios, instantes de una lucha social que se ha prolongado durante varias décadas en México. Su hipotético triunfo o fracaso social, no militar, no sería el éxito o el fracaso de un alzamiento, sino una nueva señal de la recurrencia de la guerrilla regional o de la continuidad secular de la resistencia indígena. Pero son episodios, igualmente, que hablan de fallas graves e históricas en las tareas y el sentido de la seguridad nacional en México.

REFERENCIAS

Álvarez Garín, R., 1998. *La estela de Tlatelolco*. México, Grijalbo.

CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos), 1995. Recomendación 104/1995, 14 de agosto de 1995, en <*www.cndh.org.mx/recomen/1995/104.htm*>.

CNDH, 2009. Recomendación 7/2009, en <*www.cndh.org.mx/recomen/2009/007.html*>.

EPR (Ejército Popular Revolucionario), 2007. EPR: Comunicado del 10 de julio 2007 (Guanajuato), en <*www.regeneracionradio.org/index.php?option=com_content&t*

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ask=view&id=1480&ITemid=89>.

Flores, Ó., 2006. Del movimiento universitario a la guerrilla, en V. Okión Solano y M.E. García Ugarte (comps.), *Movimientos armados en México, siglo XX*, vol. II. Morelia, El Colegio de Michoacán-CIESAS Michoacán, pp. 461-494.

Gomezjara, F.A., 1979. *Bonapartismo y lucha campesina en la Costa Grande de Guerrero*. México, Posada.

La Grange, B. de, y M. Rico, 1997. *Marcos, la genial impostura*. México, Nuevo Siglo-Aguilar.

León Zaragoza, G., 2007. Las cifras desmienten rezago presupuestal que señala la Secretaría de Gobernación. *La Jornada*, 22 de julio, Sección Política, en <*www.jornada.unam.mx/2007/07/22/index.php?section=politica&article=010n4pol*>.

Marín, C., 1998. Plan del Ejército en Chiapas. *Proceso*, 5 de enero.

Martínez Vásquez, V.R., 2007. *Autoritarismo, movimiento popular y crisis política: APPO Oaxaca 2006*. Oaxaca, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca-Instituto de Investigaciones Sociológicas-Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, A.C.-Servicios para la Educación Alternativa-Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, A.C.

Montemayor, C., 1999a. *Los informes secretos*. México, Planeta.

Montemayor, C., 1999b. Seguridad nacional. *Proceso*, 13 de agosto.

Montemayor, C., 2000. *Guerra en el paraíso*. México, Planeta.

Montemayor, C., 2007. *La guerrilla recurrente*. México, Random House Mondadori.

Montemayor, C., 2009. *Chiapas, la rebelión indígena de México*. México, Random House Mondadori [1ª ed.: México, Joaquín Mortiz, 1997].

Ortega Juárez, J., 2006. *El otro camino. Cuarenta y cinco años de trinchera en trinchera*. México, Fondo de Cultura Económica.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), 2001. <*www.scjn.gob.mx*>.

Serapaz (Servicios y Asesoría para la Paz), 2008. Comisión de Mediación: informe y conclusiones, en <*www.serapaz.org.mx/documentos/COMEDDocumentos/080814COMEDInforme%20y%20conclusiones.pdf*>.

Sotelo Marbán, J., 2008. *Oaxaca, insurgencia civil y terrorismo de Estado*. México, Ediciones Era.

Tello Díaz, C., 1995. *La rebelión de Las Cañadas*. México, Cal y Arena.

Toro Rosales, S. del, 1996. *Testimonios*. Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Ursúa, F.E., 1977. *Las luchas de los copreros guerrerenses*. México, Editora y Distribuidora Nacional.

Vargas Valdés, J., 2008. *La patria de la juventud. Los estudiantes del Politécnico en 1968*. Chihuahua, Nueva Vizcaya.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

3
LOS FRACASOS DEL CHANTAJE. RÉGIMEN DE PROHIBICIÓN DE DROGAS Y NARCOTRÁFICO

*Froylán Enciso**

CONTENIDO

Introducción 62
Peculiaridades mexicanas del prohibicionismo 64
Discursos en competencia con la criminalización (bi)nacional, del Porfiriato a 1920, 66; Criminalización con excepciones: el discurso de la salud (1930-1947), 69; Internacionalización del discurso criminalizador (1947-1969), 73; La criminalización con dientes: estrategias policiacas, militares y la seguridad nacional durante la transición a la democracia (1969-2010), 79; Un régimen global inacabado y de futuro desigual, 89
Economía política del narcotráfico 92
Epílogo para continuar: a falta de agricultura, ¿cuál es su narcocultura? 96
Alta narcocultura, 97; Baja narcocultura, 99
Abreviaturas 100
Referencias 101

* Doctorante del Departamento de Historia de la State University of New York-Stony Brook: <*fenciso@gmail.com*>.

El autor agradece los comentarios de los profesores Paul Gootenberg, Elaine Carey, Diane Davis, Andrés Estefane, Arturo Alvarado y Mónica Serrano, así como el apoyo incondicional de Guillermo Osorno, Fernando Mesta, Gabriela Cámara, José Rojas, Pablo Bueno y Carla Medina.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

La mayor evidencia de la naturaleza, además de chantajista, hipócrita, del establecimiento del régimen de prohibición de drogas impulsado por Estados Unidos es el hecho de que la mayor parte de las ganancias por venta de drogas se obtienen allá y no en México. En este capítulo mostraré que, marcado por el prohibicionismo, México instrumentó políticas policiacas y militares como respuesta a diversas amenazas del gobierno estadounidense que propiciaron el establecimiento de una cultura que permeó tanto en la élite del poder como en las clases populares. Las amenazas de Estados Unidos incluyeron dificultar los cruces fronterizos, retirar el apoyo para el mantenimiento del régimen autoritario, denunciar la corrupción de la élite política mexicana, violar de manera sistemática la soberanía territorial, condicionar el apoyo económico durante las crisis financieras de los años ochenta, boicotear las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y diversos procesos formales e informales de *certificación*.

Normalmente, nos dice cualquier diccionario, el chantaje es un procedimiento de coacción de un ente hacia otro con el que se busca alcanzar un objetivo mediante la difamación. Cuando uno interpreta la instrumentación del régimen global de prohibición en México, se descubre la gradual imposición de definiciones legales y políticas policiacas movidas por un chantaje profundamente extraño. Las definiciones legales prohibicionistas se asentaron en México poco a poco desde inicios del siglo XX y se reforzaron después de la segunda Guerra Mundial, cuando el gobierno estadounidense se escandalizó ante el consumo de mariguana de su juventud progresista o el drama del regreso de tropas adictas y, del otro lado, por los intentos de Lázaro Cárdenas de crear un mercado de drogas controlado por el gobierno y por la corrupción rampante de la familia revolucionaria.

Luego, con los movimientos radicales de los años sesenta, el gobierno estadounidense intensificó su campaña global contra la mariguana, seguida por la puesta en vigor de la prohibición de la heroína en los setenta y la cocaína en los ochenta, mediante la extensión extraterritorial de sus procedimientos policiacos y militares. La definición del narcotráfico como tema de seguridad nacional y militar es la máxima expresión de los resultados del chantaje al que México se sometió (Astorga, 2007). El origen de esta actitud policiaca y militarista frente al narcotráfico, durante el gobierno de Richard Nixon, coincide con el principio de la transición a la democracia en México —que para algunos comenzó con el asalto al cuartel militar de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Ciudad Madera en 1965 y, para otros, con el movimiento estudiantil de la ciudad de México en 1968—. Hasta los años ochenta, diversos agentes gubernamentales estadounidenses condicionaron su apoyo al régimen autoritario con la adopción de políticas de combate al narcotráfico. El alineamiento mexicano fue la letra de cambio por el silencio de Estados Unidos ante la naturaleza antidemocrática del régimen político. En otras palabras, la élite política mexicana entendió el mensaje: mientras se apegaran a las políticas estadounidenses sobre drogas, el gobierno de Estados Unidos no denunciaría sus abusos, represión, métodos de control político y corrupción. Esto no niega que en ocasiones estas políticas ayudaran al avance de la rendición de cuentas y la denuncia de la corrupción de la élite mexicana, pero entorpeció el desarrollo del proceso democratizador en general y propició consecuencias no deseadas, como la sofisticación de las organizaciones criminalizadas (Astorga, 2005; Enciso, 2009; Toro, 1995; Serrano, 2009a; Gootenberg, 2008).

Luego de la Operación Intercepción en 1969, las políticas de interrupción y erradicación, primero, y de combate al crimen organizado, después, fueron las condiciones de posibilidad para el fortalecimiento y expansión internacional de las organizaciones criminalizadas de México. El cierre de la ruta turco-francesa de heroína en los setenta y de la ruta del Caribe para la cocaína amplió el potencial de ganancia por producción y trasiego de estas sustancias por México. Estas condiciones establecieron la economía política —especialmente de precios inflados por el riesgo de participar en el mercado subterráneo— de la que surgió la consecuencia más desastrosa de este fenómeno: la erección de la violencia como parte de la vida cotidiana en la frontera y en algunas zonas productoras de sustancias psicoactivas criminalizadas. El grado de riesgo del mercado subterráneo de drogas ha estado marcado no sólo por definiciones legales (Reuter y Kleiman, 1986), sino por prácticas ilegales y negociaciones sobre los espacios de interpretación jurídica, el ejercicio de la autoridad del Estado y la impunidad (Schneider y Schneider, 2008). Es decir, más que marcos jurídicos de ejercicio predecible, el régimen de prohibición ha creado un entramado de intercambios culturales entre los grupos de traficantes y la élite del poder en México. Estos intercambios pueden ser definidos como "narcocultura".

Con narcocultura no me refiero sólo a las expresiones sujetas a exotización en los medios de comunicación en nuestros días. Las intersecciones de la transición democrática con el prohibicionismo devinieron en la creación

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de una baja narcocultura, o entramado de intercambios de significados que permiten el reclutamiento, la protección ideológica frente a la estigmatización y el manejo psicológico del riesgo del mercado negro de drogas. A su vez, la élite del poder y los liderazgos de organizaciones criminalizadas produjeron una alta narcocultura, o narcopolítica, que se relaciona con diversos mecanismos de negociación de los espacios de impunidad en la práctica del régimen de prohibición y la propuesta de arreglos legales alternativos.[1]

PECULIARIDADES MEXICANAS DEL PROHIBICIONISMO

Dice Ethan A. Nadelmann que la piratería, la esclavitud, el tráfico de esclavos y mujeres o niños para prostituirlos, y el tráfico de sustancias psicoactivas controladas tienen en común que están prohibidas por fuertes normas globales. En uno de sus artículos sobre el tema, publicado en *International Organization* (Nadelmann, 1990), argumenta que los regímenes globales de prohibición reflejan los intereses políticos y económicos de los miembros dominantes de la sociedad internacional, pero tienen una explicación más completa si se vinculan con normas morales y consideraciones emocionales. Por eso es importante tomar en cuenta que el régimen global de prohibición del consumo, producción y tráfico de drogas se explica, en parte, por presiones externas y luchas políticas internas tanto en nuestro país como en Estados Unidos. De esta manera las políticas mexicanas de combate a las drogas son la culminación tanto de los designios de la política gubernamental estadounidense, como de las acciones y opiniones cambiantes de las sociedades de ambos lados de la frontera. Otras prácticas prohibidas por las leyes nacionales de casi todos los países, como el abuso sexual, el canibalismo o el incesto no llegan a constituirse en régimen global ni a tener un entramado regulatorio internacional para eliminarlas. Sólo las actividades que evidencian una fuerte dimensión transnacional llegan a ser sujetos de un régimen global, es decir, sólo en los casos en que los actos unilaterales, relaciones bilaterales y convenciones internacionales se unen al proselitismo moral constante dentro y fuera de los países, llegan a formar un régimen internacional de prohibición, porque se crean expectativas de cooperación

[1] Algunos ejemplos de buenos artículos periodísticos sobre *narcocultura* son los de Jonhson (2003); Guillermoprieto (2008); Mendoza Rockwell (2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

para los gobiernos y pruebas de demostración de fuerza de los grupos internos y de los "empresarios morales" transnacionales que buscan la prohibición de cierta conducta.

Las ideas de Nadelmann sobre este asunto tienen sentido en el caso mexicano, pero hasta cierto punto. México no puede compararse con otros países debido a la gran cercanía que, para bien y para mal, tiene con Estados Unidos, principal impulsor de las drogas y de los narcotraficantes[2] como sujetos de la persecución de los gobiernos. De ahí que las acciones de moralización estadounidenses tengan efectos más inmediatos y definitivos en las acciones del gobierno y la sociedad mexicana: México vive marcado por la vecindad con responsabilidades asimétricas que obliga a respuestas inmediatas y, en ocasiones, a adelantarse a los designios de la potencia vecina (Toro, 1998). Si se ve el narcotráfico como una cadena económica que une los puntos de producción con los de consumo, la cantidad de recursos que se generan y lavan en los centros urbanos de Estados Unidos son muy superiores. De ahí que las amenazas que han caracterizado la relación de Estados Unidos con México puedan interpretarse como un ejercicio de extorsión y chantaje constante desde el principio del siglo XX, aunque haya que aceptar que en ocasiones los intereses estadounidenses han coincidido con los de la élite mexicana.

Esto queda claro a partir de la revisión de la historia de la instrumentación del régimen de prohibición en México: el desarrollo del prohibicionismo revela la naturaleza hipócrita de leyes cambiantes que han tenido convergencia o no con el avance de la democracia mexicana. Eso sí, estas leyes han realimentado las condiciones políticas y económicas que permiten la obtención de mayores recursos en Estados Unidos y la absorción de mayores costos políticos, económicos y humanos en México. Hay muchas maneras de hacer la revisión. Se podría, por ejemplo, retomar la costumbre de analizar sexenio por sexenio de los presidentes mexicanos, pero con esto perderíamos de vista las continuidades y elementos estructurales que trascienden los ritmos de la política nacional. También podríamos tomar como punto de referencia los grandes arcos históricos en que Paul Gootenberg, autor del mejor libro sobre historia de las drogas que yo conozca, dividió la historia de la cocaína. Sin embargo, el estudio del paso del prestigio de la cocaína médica (1884-1905) a su desprestigio legal y curativo (1905-1940),

[2] Sobre la construcción lingüística criminalizada de los términos "drogas" y "narcotráfico", véase Astorga (1995); Gootenberg (2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

que desembocó en la construcción de su prohibición global (1940-1970) y guerras hemisféricas (1970-2000), nos limita a centrarnos en una sola sustancia que refleja, pero no analiza en sí, las implicaciones políticas y las relaciones de poder en su construcción social y definición legal más amplia. Es decir, nos obliga a distraer la atención de la influencia de otras sustancias y de la relación de actitudes morales y definiciones legales con los sistemas políticos y modelos económicos (Gootenberg, 2008). Aquí retomaré la periodización en cinco etapas, propuesta por Nadelmann, sobre la creación, expansión e instrumentación de regímenes globales de prohibición para estudiar el caso mexicano en relación con Estados Unidos, porque permite analizar las percepciones y relaciones de poder de diferentes unidades de análisis social en ámbitos nacionales, transnacionales e internacionales (Nadelmann, 1990).

Discursos en competencia con la criminalización (bi)nacional, del Porfiriato a 1920

En la primera etapa propuesta por Nadelmann, la mayoría de las sociedades consideran que la actividad que tienen en la mira no es ilegítima en ciertas condiciones y entre ciertos grupos de personas, y los Estados son los principales protagonistas a la vez que instigadores de ésta; las principales limitaciones para involucrarse en esta ocupación tienen que ver con consideraciones de prudencia política y tratados bilaterales que con la evolución de normas internacionales. Esta etapa se reflejó en México como una actitud social tolerante ante las drogas durante el Porfiriato hasta los años de revueltas revolucionarias. No en balde, durante este periodo, un diario local comentaba que la opiomanía era "un vicio elegante, caro, suntuoso, aristocrático sobre todo en la forma de morfinismo, esto es, la inyección hipodérmica del alcaloide extraído del opio… resulta que la morfina ha invadido sin duda, por imitar a París, el nivel alto en que las damas aristocráticas podían presentar empleos de virtud y estímulos de deber".[3] Para ilustrar cómo se presentó esto en México, basta ver las fotografías, conservadas en el Archivo Casasola, de hombres y mujeres elegantemente apoltronados en divanes de terciopelo, lo que aumentaba el disfrute de unas

[3] Es un artículo de 1908 publicado en *Voz del Norte*, de Mocorito, Sinaloa, citado por Astorga, 2005: 23.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

buenas bocanadas de opio, en la década de los años treinta.[4] Sin embargo, hubo sustancias estigmatizadas desde ese periodo, principalmente la mariguana que se relacionaba con las clases bajas de las ciudades. Es posible afirmar que desde las primeras discusiones sobre drogas en México durante el siglo XX se crearon marcadores sociales de diferenciación de clase. Además, hubo grupos de médicos que pugnaron por la regulación de la venta y consumo de narcóticos, pues consideraban que el empleo por placer, desregulado, desprestigiaba el uso de sustancias psicoactivas con fines médicos (Astorga, 2005: cap. 1).

Al margen de esto, fue la presencia de Estados Unidos y las negociaciones propias del proceso revolucionario —sobre todo en lo que al control de la frontera norte se refiere— lo que determinó el cambio de la actitud gubernamental y la de diversos actores sociales mexicanos al final del periodo porfirista. Además, poco después de estas reuniones, en 1919, Estados Unidos entró en una etapa de prohibición del alcohol que se extendió hasta 1933 e inició el activismo multilateral en el tema. El activismo prohibicionista caracterizó su postura durante el siglo XX. A solicitud de Estados Unidos y Gran Bretaña, delegados de trece países se reunieron en Shangai en 1909 en lo que fue la primera conferencia de prohibición del opio, identificada como el principio de la cascada de instrumentos internacionales de penalización de las drogas. México empezó a firmar y ratificar todos los tratados y acuerdos internacionales prohibicionistas luego de la Convención internacional del opio de La Haya en 1912 (Astorga, 2005: 28).

La firma de estas leyes se realizó principal, aunque no únicamente, para avalar la visión estadounidense, y evitar que las diferencias entre México y Estados Unidos en la actitud jurídica frente a sustancias como el opio crearan oportunidades empresariales para traficantes de ambos lados de la frontera, especialmente el mexicano. Durante los últimos años del Porfiriato, tanto Estados Unidos como Canadá se habían percatado del reto que la legalidad de estas sustancias en México representaba para su actitud frente a las drogas y las oportunidades empresariales que esto representaba para los traficantes. Bishop Charles H. Brent, Hamilton Wright y Henry Ford, delegados estadounidenses para la Segunda Conferencia Internacional sobre Prohibición del Opio, informaron sobre este asunto al Senado de su

[4] Un par de estas fotografías están reproducidas en Ortiz Monasterio (2002: 148-149). Definitivamente el papel de las mujeres en el tráfico y el consumo de drogas es un área por desarrollar. Véase, por ejemplo, el excelente texto de Carey (2009), entre otros.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

país. Canadá ya había prohibido la manufactura, tráfico y exportación de opio, pero el reglamento estadounidense sobre la materia (Opium-Exclusion Act, 9 de febrero de 1909) permitía la importación de opio preparado para su exportación inmediata: "México no tiene una ley sobre la materia. El resultado es que una gran cantidad de opio de Macao llega a San Francisco para su transportación inmediata por mar a los puertos mexicanos del Pacífico, donde es agregado directamente a las importaciones mexicanas y traficado en su mayoría rumbo a Estados Unidos por la frontera" (USG, 1919: 214).[5] De esta manera, si bien la intención de Estados Unidos era aparentemente evitar que el opio se quedara en su territorio, en realidad fomentaba que se mantuvieran las actividades y ganancias de los empresarios que se dedicaban a este comercio en Estados Unidos, pero además tuvo la consecuencia de incluir a México en las rutas globales de tráfico rumbo a ese país.

La frontera mexicana desde aquellos años se volvió un punto de entrada de drogas para la narcotizada sociedad estadounidense. Esto acarreó problemas a las autoridades de México en el control fronterizo. Dadas las negociaciones para el establecimiento de un gobierno central durante la Revolución, la frontera quedó en manos de autoridades locales, alcaldes y gobernadores. Venustiano Carranza tomó la decisión de penalizar el opio ante el miedo de perder el control de la frontera y como mensaje a estas autoridades locales. Su orden fue ignorada por algunos como Esteban Cantú, entonces gobernador de Baja California. El tema de la asignación de cuotas de contrabando de opio y otras mercancías para contrabandistas amigos fue el objeto de pugnas políticas entre Cantú y el carrancismo (Astorga, 2003: cap. 1).[6] Este tipo de pugnas conllevaron la creación de marcos jurídicos prohibicionistas que se fueron fortaleciendo y refinando con el tiempo.

[5] Agradezco profundamente, la generosidad de la profesora Elaine Carey por haber llamado mi atención hacia esta fuente. La traducción de las citas en otros idiomas es mía.

[6] En 1915 Esteban Cantú fue acusado de contrabandear con cabras marinas, pero salió bien librado. En 1919 solicita un permiso de importación de armas que le otorgan las autoridades federales. Sin embargo, ya en 1920, existen reportes de que realizaba actividades en contra del gobierno. Los mismos cargamentos de armas que anteriormente hacía con conocimiento del gobierno se calificaron después como contrabando. Esto reflejó el deterioro de su relación con las autoridades federales y el control que tenía sobre las actividades comerciales en la frontera (ARSERE, AUMEUA, Leg. 538(II).44/47; Leg. 475.4/5; Leg. 498.10/15; Leg. 503(I).1/13; Leg. 630.18/34; Leg. 480.8/8; Leg. 623.5/5; Leg. 458.1/18; Leg. 537(II). 36/68; Leg. 573(I).6/79). Dado que los siguientes documentos de este archivo no habían sido catalogados al concluir este texto me limito a señalarlos con las siglas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En 1923, el presidente Álvaro Obregón prohibió la importación de todos los narcóticos y decretó ley seca en 50 millas aledañas a la frontera. Además, ordenó que desde Ciudad Juárez patrullaran la frontera para impedir el paso de contrabando de alcohol porque, según creía, ayudar a la efectividad de las leyes de prohibición estadounidenses evitaría transgresiones del lado mexicano. Tengo la impresión de que esta ley también tenía la intención de institucionalizar la relación con el alcalde de esta ciudad fronteriza, asunto que no sé logró hasta muchos años después y crea tensiones incluso en nuestros días.[7]

En 1925, el presidente Plutarco Elías Calles negoció un tratado bilateral con Estados Unidos para combatir el contrabando y ordenó a las autoridades judiciales incrementar las acciones en contra de traficantes y usuarios de opio, heroína y cocaína, incluyendo las armas y el alcohol. Estados Unidos no cumplió el tratado más de un año, porque mostró poca eficacia para evitar el paso de alcohol y permitir el tránsito de armas. En 1927, Calles decretó la penalización de la exportación de heroína y mariguana. Dos años más tarde, el Código Penal Federal fue revisado. Incluyó ya fuertes penas contra los productores y traficantes de narcóticos (Toro, 1995: 8). Los discursos sobre las drogas que competían en México —de diferenciación de clase con el consumo de caras sustancias y de defensa del prestigio gremial de los médicos y boticarios— abrieron paso al impulso estadounidense de la criminalización, que en muchas ocasiones coincidió con los intereses de la familia revolucionaria.

Criminalización con excepciones: el discurso de la salud (1930-1947)

En la segunda etapa señalada por Nadelmann, la actividad es definida como un problema y un mal y el involucramiento de los gobiernos es visto como ilegítimo, principalmente por legalistas, grupos médicos, religiosos u otros empresarios morales. Sin embargo, muchos gobiernos, en lo individual, siguen tolerando a grupos y personajes implicados en la actividad. Este

[7] Existen varios informes sobre el tráfico de drogas enervantes en municipios de la frontera en que se involucraba a presidentes municipales (AGN, DGIPS, cajas 1-20). Más adelante el general Francisco Mújica informó sobre el tráfico de drogas en Mexicali, Tijuana y Ciudad Juárez (Carta del general Francisco Mújica al presidente Lázaro Cárdenas del Río, AGN, P, LCR, c. 111, exp. 135.23/39).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

periodo en México se puede delinear desde el triunfo del carrancismo hasta el fracaso de los intentos de Lázaro Cárdenas por definir el problema de las drogas como un asunto de salud pública y de necesidad de que el Estado controlara el mercado de narcóticos.[8] Luego del intento de Cárdenas por establecer un mercado de drogas controlado por el Estado, hubo voces que buscaban arreglos legales y actitudes alternativas a la criminalización. Sin embargo, el prohibicionismo estadounidense se impuso con fuerza creciente, sobre todo luego de la segunda Guerra Mundial.

Es conocido que, desde aquellos años, la actitud de los estadounidenses ha sido de penalización en el ámbito interno y persecución en el internacional, pues, como señala David Musto, "no es de sorprender que la prohibición se convirtiera… en un vehículo de purificación moral". Los instrumentos de derecho internacional de la prohibición de las drogas avanzaron como respuesta a la política bilateral y a los cálculos de política interna. La prohibición del alcohol creó los incentivos para consolidar rutas de contrabando no sólo de bebidas alcohólicas, sino de otras sustancias, en puntos tradicionales de cruce fronterizo: comenzó una nueva etapa de instrumentación del prohibicionismo en México (Musto, 1993: 75).

En 1931, se publicó el primer Reglamento de Toxicomanías en que se criminaliza a los traficantes y consumidores de drogas o *toxicómanos*. Estas leyes negociadas en el ámbito bilateral pudieron también vincularse con la idea de controlar el alcoholismo en el campo mexicano, como parte de los mecanismos que, desde los primeros pasos de la Revolución, se pusieron en práctica para romper con las inercias de dominación de clase en las haciendas donde se llegó a pagar a los peones con alcohol.[9] Sin embargo, el

[8] AGN, P, LCR, c. 363, Exp. 422/3.

[9] Sólo por poner un ejemplo del razonamiento del antialcoholismo de Lázaro Cárdenas, me permito traer a colación una carta que le envió el general Francisco Mújica en 1937. Ahí el general Mújica le cuenta que recibió una carta de Víctor Contreras, residente de los Altos de Jalisco. El señor Contreras afirma que el espíritu individualista no permite el avance del reparto agrario, tanto en la distribución de tierras como en el crédito parcelario. Según él, numerosas comunidades de Jalisco son cardenistas pero no están preparadas aún para comprender y practicar el Plan Sexenal porque su mente sigue moldeada como peones de hacienda y porque tienen costumbres que fortalecen ese individualismo. Entre los problemas menciona la falta de educación y la tendencia al alcoholismo y al juego de baraja. El alcoholismo y el juego es por lo que despilfarran el dinero que ganan en la cosecha. Y es por el mismo vicio que buscan ventaja en la adjudicación de tierras. Recomienda suspender el crédito a los ejidatarios que no vayan a la escuela nocturna y no manden a los hijos a la diurna, y evitar que haya expendios de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

reglamento de 1931 resulta ser un fracaso. Los traficantes ya son considerados un problema para el gobierno y sigue siendo frecuente que los funcionarios de salubridad y gobierno locales de la frontera estén involucrados en las rutas de tráfico a Estados Unidos. El 17 de febrero de 1940, el gobierno de Lázaro Cárdenas decide publicar un nuevo Reglamento Federal de Toxicomanías del Departamento de Salubridad Pública, en el *Diario Oficial*. Éste pretendía definir el problema del consumo como un asunto de salud pública y el combate al tráfico como la necesidad de fortalecer el control estatal del mercado de drogas para disminuir sus ganancias. Vale la pena citar un fragmento de la exposición de motivos de esta ley racional y progresista que refleja bien lo que digo:

> Que la práctica ha demostrado que la denuncia [de la "toxicomanía" y el "tráfico de drogas enervantes"] sólo se contrae a un pequeño número de viciosos y a los traficantes en corta escala, quienes por carecer de suficientes recursos no logran asegurar su impunidad;
>
> Que la persecución de los viciosos que se hace conforme al reglamento de 1931 es contraria al concepto de justicia que actualmente priva, toda vez que debe conceptuarse al vicioso más como enfermo al que hay que atender y curar, que como verdadero delincuente que debe sufrir una pena;
>
> Que por falta de recursos económicos del Estado, no ha sido posible hasta la fecha seguir procedimientos curativos adecuados con todos los toxicómanos, ya que no ha sido factible establecer el suficiente número de hospitales que se requiere para su tratamiento;
>
> Que el único resultado obtenido con la aplicación del referido reglamento de 1931, ha sido el del encarecimiento excesivo de las drogas y hacer que por esa circunstancia obtengan grandes provechos los traficantes (citado por Andrade, 1999: 150).

La ley fue bien recibida por la opinión pública en la ciudad de México.[10] Sin embargo, el gobierno estadounidense la consideró peligrosa. A finales

alcohol y centros de juego en los ejidos (Carta de Víctor Contreras al general Francisco Mújica, ministro de Comunicaciones y Obras Públicas, el 26 de mayo de 1937; y carta de Francisco Mújica, secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, a Lázaro Cárdenas, el 29 de junio de 1937, AGN, P, LCR, c. 111, exp. 135.23/39).

[10] Véase el editorial de *El Universal*, del 23 de marzo de 1940. Le llegó a Lázaro Cárdenas con la siguiente nota: "Tengo el honor de adjuntarle el editorial que con fecha de hoy publica 'El Universal', en relación con el reglamento de toxicomanías aprobado

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de marzo, Estados Unidos había suspendido la exportación de drogas para fines médicos a México. Esto provocó la reacción virulenta del gremio médico y de farmacéuticos y boticarios. El gobierno mexicano se vio obligado a entablar conversaciones diplomáticas.[11] El resultado fue la derogación del nuevo reglamento a los pocos meses y, después, la reapertura del flujo de medicinas durante la segunda Guerra Mundial en que el abasto proveniente de farmacéuticas alemanas se había dificultado. Una ley que permitiera el abastecimiento legal de drogas a los "viciosos" era mal vista por Estados Unidos, no sólo por motivos legales, sino quizá también geoestratégicos. Con la publicación de "listas negras" en que se incluían a casas farmacéuticas alemanas, los médicos y boticarios mexicanos se vieron obligados a depender del abastecimiento estadounidense y establecer un mercado negro de drogas. Aunque el tráfico ilegal de drogas no era conveniente para el gobierno mexicano, el gobierno estadounidense se negó a aceptar una ley que pudiera crear sobredemanda de drogas legales por parte de "viciosos" mexicanos que pudiese producir problemas de abastecimiento durante la guerra. El intento de racionalización del tema de las drogas en México terminó coartado por la amenaza estadounidense de impedir el acceso a su mercado (Andrade Bojorges, 1999: Anexos).

El principal efecto de este episodio no sólo se sintió en la economía política en lo relativo a las drogas, sino también en lo cultural. Es quizá desde entonces que, en México, se estableció la idea de la imposibilidad de

---

recientemente por este Departamento a mi cargo deseando que al leerlo vea usted la certidumbre con que refleja los lineamientos de esta Dependencia, pues considero de interés que usted los conozca" (Carta del Dr. y Gral. José Siurob al Gral. de División y Presidente de la República Lázaro Cárdenas fechada el 23 de marzo de 1940, AGN, P, LCR, c. 363, exp. 422/3).

[11] El telegrama con la noticia llegó a Ciudad Las Casas, Chiapas, desde la oficina de Presidencia de José Siurob, Jefe del Departamento de Salubridad, para pedir autorización en la negociación con los estadounidenses al presidente Cárdenas durante su gira: "Gobierno americano mal interpretando nuestro decreto sobre toxicomanías ha suspendido exportación de drogas México. Tratando asunto Secretaría de Relación y Consejo Salubridad estimaron necesario proponer pláticas entre delegados Departamento Salubridad ambos países y suspensión medida tomada gobierno americano. Ruégole caso ser de superior aprobación estas medidas facultarme para nombrar delegado siempre que embajador nuestro en Washington diga que gobierno americano acepta celebración conferencias. Si usted desea mayores informes ruégole autorizarme ir a informarle personalmente" (Mensaje cifrado de Juan Gallardo Moreno, Oficial Mayor de la Presidencia de la República, al general Lázaro Cárdenas del Río, el 19 de marzo de 1940, AGN, P, LCR, c. 363, exp. 422/3).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pensar en otras opciones de instrumentos legales. Las voces que trataban de impulsar el tema como asunto de salud pública y fortalecimiento institucional del Estado perdieron fuerza ante la imposibilidad de instrumentar políticas diferentes al prohibicionismo estadounidense. Estados Unidos, a su vez, tuvo una política ambigua durante la guerra. Por un lado, la necesidad de morfina y otros analgésicos fuertes en el frente de batalla crearon la impresión de que era el mismo gobierno estadounidense el que impulsaba un mercado negro de amapola. Por otro lado, Estados Unidos no dejaba de alentar medidas restrictivas y un discurso que creaba la imagen ilícita y la ilegalidad de las "drogas".

En pocas palabras, durante estas primeras etapas de instrumentación del régimen de prohibición en México, a pesar de los efectos catastróficos de las leyes contra el alcohol,[12] el gobierno estadounidense participó en la negociación de leyes cada vez más represivas que, en ocasiones, aunque no siempre, coincidieron con los intereses políticos y sociales de los gobiernos revolucionarios (Nadelmann, 1988: 83-108). Sin embargo estas leyes mexicanas se centraron en el tratamiento del problema como un asunto de salud y de control del uso adecuado de sustancias que debería servir sólo para fines medicinales. De ahí que, durante este periodo, los departamentos de salubridad pública se encargaran de cumplir con las reglamentaciones hasta 1947. Ya para estas fechas, dadas sus propias limitaciones y el crecimiento del mercado negro, dejaron la labor en manos de la Procuraduría General de la República (PGR). Esto coincidió con la radicalización de la internacionalización del prohibicionismo y el fortalecimiento de los procedimientos policiacos.

Internacionalización del discurso criminalizador (1947-1969)

En la tercera etapa, quienes proponen este régimen animan y promueven la criminalización de la actividad con el fin de lograr la firma de tratados y convenciones internacionales en la materia. Como dije, entre éstos puede

[12] La mayoría de los analistas coinciden en afirmar que la ley de prohibición del alcohol fue un error de estrategia y que sólo tuvo efectos contrarios a los buscados; el artículo de Vargas (2000: 22-24) es sólo uno de muchos ejemplos posibles. A su vez, Musto (1993) es un ejemplo de los pocos autores que resaltan los efectos positivos de la llamada Ley Harrison en Estados Unidos.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

haber Estados y organizaciones sociales, así como empresarios morales que usan desde la persuasión diplomática hasta la inducción económica y la intervención política para lograr su cometido.

En México, esta etapa puede delinearse a partir de que la PGR asume la persecución del narcotráfico en 1947 hasta la Operación Intercepción de 1969. Este gesto coincide y quizá es reflejo, como dice Nadelmann, del triunfo de los diplomáticos estadounidenses en extender la prohibición mediante mecanismos internacionales y las presiones de los empresarios morales de Estados Unidos hacia distintas autoridades mexicanas. Como coronación de esta estrategia, en 1948, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas formó la Comisión de Estupefacientes. Desde los primeros años de su formación, Naciones Unidas asumió un papel activo en el credo prohibicionista. A diferencia de lo que ocurrió en la Liga de las Naciones, la Comisión de Estupefacientes estaba auspiciada y tutelada por funcionarios estadounidenses como Harry J. Anslinger, quien fue director de la Oficina Federal de Narcóticos del Departamento del Tesoro estadounidense de 1930 a 1962.

Anslinger tuvo injerencia directa en las actividades de Naciones Unidas, al grado de llegar a dirigirla de 1962 a 1964, periodo en el que este personaje fue fundamental en el manejo internacional del tema y en la formulación de las políticas antidroga de muchos países en el mundo. Como dice Paul Gootenberg, "luego de un breve periodo de posicionamiento político, en 1947, Estados Unidos esperaba la nueva lealtad de los Estados en su clientela hemisférica, incluyendo su acuerdo con las políticas sobre drogas. Operadores políticos como Anslinger hicieron de las drogas parte de la lucha global anticomunista, difuminando la idea de que en realidad los regímenes comunistas aborrecían las drogas" (Gootenberg, 2008: 232).

En el caso mexicano, la persecución por parte de la PGR de delitos, aún definidos como contra la salud, llevó a la creación de dinámicas de instrumentación jurídica y policiaca perversas. La práctica y la política en la instrumentación legal nada tenían que ver con la letra de la ley. La falta de recursos humanos y materiales tuvo como consecuencia la creación de pactos entre contrabandistas criminalizados y soldados, policías y políticos (Astorga, 2005: caps. 3 y 4; Serrano, 2009a). La distancia entre lo que se establece por escrito en la ley y su práctica provocó diversas crisis políticas entre Estados Unidos y México. Estas pugnas reflejan el papel de Estados Unidos y otros empresarios morales en ambos lados de la frontera que, como plantea Nadelmann, tenían como agenda el avance de la operación

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

práctica —policiaca y política— del régimen de prohibición. Así por ejemplo, en 1952, un jurado federal de Houston, Texas, dijo que México no colaboraba en el combate a las drogas. El cónsul mexicano en esa ciudad rectificó esta postura por vía diplomática. De esta correspondencia no tuvieron conocimiento los presidentes: se quedó como parte de los asuntos normales entre diplomáticos que instrumentaban la política exterior de los temas cotidianos de la frontera impulsados en el día a día por diversos actores locales.[13]

Poco después de este altercado en Texas, una Comisión sobre el Crimen Organizado formada por el entonces gobernador de California, Earl Warren, hizo una declaración escandalosa en *Los Angeles Times* el 11 de mayo de 1953. Y digo escandalosa, no porque dijeran algo desconocido sino por su vocación de trasladar el tema a la arena de las presiones de la opinión pública:

> 1] México es culpable de la corriente de heroína que se dice está inundando el estado de California, 2] violando su promesa de destruir plantíos de amapolas, México sigue sembrando amapolas para la extracción del opio, 3] la mayor parte de ese opio es convertido en heroína por un hombre de ciencia alemán, en México [nótese la carga ideológica de esta acusación en plena posguerra], 4] el tráfico entre las ciudades del sur de California y la ciudad mexicana de Tijuana obedece a los serios vicios, así como a la obtención de drogas a que el visitante puede dedicarse en aquella ciudad, 5] la heroína y la mariguana se venden abiertamente en México, 6] las personas que cruzan la frontera hacia Tijuana, a menudo reciben la oferta de narcóticos en esa ciudad, 7] las autoridades norteamericanas se hallan frente a un difícil problema, debido al número de jóvenes de ambos sexos que cruzan la frontera internándose en México para obtener narcóticos y diversiones perjudiciales (Enciso, 2009: 435-436, nota 3).

Salvador Duhart M., cónsul general de México en Los Ángeles, respondió a las acusaciones con una "protesta formal por cargos infundados contra México". Los ires y venires de acusaciones y recriminación en los medios de comunicación y la diplomacia era ya cosa de todos los días en la relación. El régimen de prohibición se volvió el marco en que se circunscribió la

[13] Dirección General del Servicio Diplomático al C. Cónsul de México en Houston, Texas, 8 de mayo de 1952, ARSERE, AUMEUA.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

negociación entre las clases políticas de ambas naciones alrededor de la definición de la distancia entre la letra y la práctica de las leyes —asunto que se mantiene incluso hasta nuestros días, según se verá más adelante, como parte de lo que defino como "alta narcocultura"—. En aquella protesta, Salvador Duhart se quejó de la actitud de la Comisión y citó un discurso del mismísimo Harry J. Anslinger en la reunión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, el 13 de abril de 1953:

> Hubo ciertas críticas hace algún tiempo, en California, en contra del gobierno de México, en relación con el tráfico ilícito de drogas: declaré entonces públicamente que tales críticas eran totalmente injustificadas, habiendo señalado a todas las personas que se hallaban bajo esa mala impresión que, en realidad, el gobierno de México ha hecho absolutamente todo lo posible, aún yendo más allá de lo que requieren las convenciones internacionales sobre la materia, para cumplir con su deber, y que el trabajo que allá se realiza es de tal naturaleza que, en vez de críticas, merece el agradecimiento del pueblo de California.

Es decir, tanto Duhart como Anslinger dejaron claro que los gobiernos de México y Estados Unidos tenían una actitud cooperativa a la que el gobierno de California no estaba correspondiendo. Era cierto que las recriminaciones podían ser fundadas. Sin embargo, la convergencia entre Anslinger y Duhart reflejó que el interés de mantener la relación de cooperación era mayor que las evidencias de corrupción de las que las autoridades mexicanas eran conscientes y que Anslinger había señalado incluso en una sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas en 1948. Desde principios de los años cuarenta, el Departamento del Tesoro había designado una representación permanente en México, lo que había facilitado la transferencia de recursos a este país y el escrutinio continuo de los esfuerzos contra las drogas. Incluso con los señalamientos mexicanos de la necesidad de apoyo económico para evitar la corrupción y el deterioro de las instituciones mexicanas, Estados Unidos pudo imponer su perspectiva y supervisarla. En los años cuarenta, se realizaron, por ejemplo, las primeras campañas de erradicación bajo la tutela de agentes de Departamento del Tesoro dirigidos por Anslinger. En los años cincuenta, la agenda estadounidense estaba bien asentada en México. Consciente de la existencia de este complicado pacto de cooperación constante entre autoridades federales de ambos países, el cónsul Duhart supo que las recriminaciones públicas a México de un gobernador estadounidense podían responderse también pú-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

blicamente. Duhart sacó raja de las divisiones intergubernamentales de Estados Unidos y se lanzó a la yugular: las autoridades de California usaban a México como chivo expiatorio para ocultar su propia incapacidad:

> Ninguno de los cargos antes mencionados ha sido comprobado [por las autoridades de California]. Tampoco ninguno de ellos ha sido olvidado en ocasiones anteriores cuando, para disculpar la difícil posición de las autoridades locales [de California] y para contener la propagación del uso de narcóticos, se ha asegurado que México es la fuente de abastecimiento de drogas y, por lo tanto, la acción de dichas autoridades no puede ser efectiva.[14]

Duhart era consciente de que el gobernador Warren no quería pelearse con el gobierno de México y mucho menos con las agencias federales de Estados Unidos. Se permitía declaraciones de este tipo, porque sabía que Warren estaba presionado por motivos de política interna. El cónsul lo puso en estos términos:

> Según todas las apariencias, el Informe fue formulado hace varios meses, basado en las audiencias que los comisionados celebraron en todos los puntos clave del estado de California hace más de un año y medio. En otras palabras, tal parece que al Informe simplemente se le puso fecha reciente (11 de mayo de 1953) para hacerlo público. La creación de la Comisión, tuvo, entre otros, un motivo político principal: contrarrestar los cargos lanzados a Warren por su opositor en la campaña electoral estatal, candidato del partido demócrata señor James Roosevelt, para la renovación del ejecutivo de California y a la vez para la preparación de la campaña nacional de los republicanos. Entre los cargos principales lanzados entonces al gobernador, que por primera vez desde que tiene ese mandato no logró para su candidatura para la reelección la postulación de los dos partidos, el demócrata y el republicano, fue el de que por negligencia de las autoridades los criminales más conocidos en el este de Estados Unidos habían invadido California.[15]

En pocas palabras, durante esta etapa los discursos médico y de diferenciación de clase en las culturas de consumo de drogas habían ya dejado

[14] Correspondencia de Salvador Duhart M. a Earl Warren, 11 de mayo de 1953, ARSERE, AUMEUA.

[15] Correspondencia de Salvador Duhart al secretario de Relaciones Exteriores, 26 de mayo de 1953, ARSERE, AUMEUA.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de tener peso, debido a la eficaz promoción internacional del prohibicionismo por parte de Estados Unidos a escala global. El prohibicionismo se había consolidado tanto legislativamente como en la instrumentación de las políticas policiacas y de erradicación recomendadas por Estados Unidos. Las estrategias mexicanas presentaban desafíos mayúsculos, sobre todo la falta de recursos, lo que se tradujo en la constante distancia —y negociación— entre la letra de la ley y su práctica cotidiana. Esta distancia o espacio de impunidad se volvió objeto frecuente de recriminaciones públicas que se relacionaban más con agendas políticas[16] en la democracia estadounidense y el autoritarismo mexicano que con la complicadísima instrumentación del prohibicionismo en la práctica. La máxima expresión del uso de la negociación del espacio de impunidad del prohibicionismo por parte de Estados Unidos fue el cierre unilateral de la frontera durante la Operación Intercepción en 1969. Desde entonces, se afianzó la dinámica de respuestas mexicanas: por un lado, los gobiernos de México aludieron simultáneamente a la necesidad de cooperar y al recurso retórico de señalar la hipocresía estadounidense que juzgaba la paja en el ojo ajeno sin ver la

[16] Para no dar la impresión de que la negociación de espacios de impunidad se debió sólo a las intervenciones públicas de los estadounidenses, quiero dejar registro de un caso del uso de la producción y el tráfico de drogas como instrumento de negociación política entre mexicanos. El senador Agustín G. del Castillo informó al presidente Lázaro Cárdenas en 1940 que el Departamento de Salubridad Pública había descubierto terrenos, que sumaban hasta 1 000 hectáreas, sembrados con adormidera en Sinaloa. Sobre estos 60 lotes, el Departamento armó un voluminoso expediente de pruebas en que se involucraba a funcionarios de aquella entidad. También dice que el general Enríquez, jefe de la Guarnición de la Plaza de Culiacán, "tiene pruebas convincentes de la superficie de terreno sembrado y de la enorme cantidad de opio extraído". Pide que se castigue a los responsables y a quienes "desprestigian al Regimiento haciendo negocios inicuos". El senador lo hizo para aclarar las declaraciones a la prensa en las que contestó las imputaciones que un día antes le hiciera el senador José María Dávila: "este señor que hoy representa en el Senado al Distrito Federal, que anteriormente fue diputado por Baja California; que toda su vida, al mismo tiempo que ha sido político profesional, ha sido introductor de drogas heroicas, tratante de blancas y dueño de casas de lenocinio en donde sintiéndose un adonis, ha llegado a tocar y bailar en traje adánico para ganar una curul. Los habitantes del Distrito Federal, y de las poblaciones donde ha vivido, son testigos de la vida que este señor, y su labor de introductor de drogas heroicas [*sic*] fue señalada en una ocasión, ante testigos, por el diputado Raúl Simancas, quien afirmó que Dávila se encontraba fichado por esas actividades en la frontera" (Carta de Agustín G. del Castillo, senador, a Lázaro Cárdenas del Río, presidente, el 26 de abril de 1940, AGN, P, LCR, c. 364, exp. 422/9).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

viga en el propio y, por otro, a cada recriminación pública, fuese diplomática o mediática, se respondió con la radicalización de los procedimientos policiacos y de inteligencia, primero, y militares, después.

La criminalización con dientes: estrategias policiacas, militares y la seguridad nacional durante la transición a la democracia (1969-2010)

Lo dicho por Nadelmann se cumple, con matices, para las primeras tres etapas de instrumentación del régimen global de prohibición de drogas en México. Siguiendo su esquema, al tener éxito, en la cuarta etapa la actividad se sujeta a la criminalización legal y la persecución judicial en muchos países del mundo, mientras las instituciones internacionales y las convenciones surgen como elementos de coordinación. Durante este proceso, a pesar de que muchos Estados y grupos sociales reconozcan la necesidad del régimen, deben combatir a los Estados que busquen excluirse de su mandato, es decir, los Estados que por debilidad no tienen el poder para imponer las normas en su ámbito interno, y a individuos y organizaciones criminales que se mantienen en la actividad prohibida.

Esta etapa puede trazarse, en México, luego del clímax de la guerra fría y la llegada de Richard Nixon a la presidencia de Estados Unidos (quien toma las drogas como tema de campaña), hasta nuestros días. La primera consecuencia para México fue la administración de las secuelas de la Operación Intercepción de 1969, mediante la incorporación del Ejército a la *campaña permanente* de combate al *problema global de las drogas*. La Operación Intercepción fue de las primeras acciones que demostraron que lo dicho en campaña era un credo para Richard Nixon y el sector político derechista que representaba.[17] Al final de cuentas, esta operación no logró grandes incautaciones. Incluso en ese momento, parecía ingenuo que el gobierno estadounidense haya creído que fortaleciendo la vigilancia de los puntos oficiales de cruce se reduciría el tráfico de drogas. Luego fue claro que el objetivo iba más allá de reducirlo desde México: el gobierno de Estados Unidos quería presionar al mexicano para que adoptara medidas más agresivas contra el tráfico de drogas y que involucrara al Ejército.

[17] Sobre la actitud de Nixon frente a las drogas y la radicalización de la derecha estadounidense, véase Massing (1998: 97).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Como había ocurrido antes, México envió diplomáticos para negociar frente al unilateralismo estadounidense. Estas negociaciones desembocaron en un operativo conjunto llamado Operación Cooperación.[18] Más que un cambio de palabras, con esto México logró frenar, aunque sea temporalmente, los abusos e inconvenientes que las autoridades estadounidenses estaban causando en la frontera, pero, sobre todo, pudo recanalizar el tema por los cauces de la bilateralidad. Pero el costo fue alto. La imagen de éxito de las acciones de México contra las drogas —considerada desde 1976 como una campaña *permanente*— vino acompañada del aumento de los recursos públicos y la participación de las policías y el Ejército. En 1976, la PGR mejoró la coordinación con cuerpos policiacos locales y el Ejército, además de aumentar la cooperación con Estados Unidos, tratar de combatir la corrupción y modernizar la tecnología de erradicación.

El 30 de septiembre de 1976, Félix Galván López, secretario de la Defensa, lanzó el Plan Cóndor en Chihuahua, Sinaloa y Durango. Este operativo militar se siguió con el Plan Canador, acrónimo de *cannabis* y adormidera, productos que se erradicarían en las 36 zonas militares (Lemus, 1998: 73-75). El Plan Cóndor y los subsiguientes —recordados en la sierra de Sinaloa por sus brutales violaciones a los derechos humanos— recibieron toda clase de apoyos de Estados Unidos. El gobierno estadounidense proporcionó tecnología de telecomunicaciones, fotografía aérea y helicópteros para lo que se habilitaron bases aéreas. Además, capacitó y pagó a pilotos (Craig, 1980a: 348). Tan sólo en el Plan Cóndor participaron 5 000 soldados y 350 agentes de la Policía Judicial Federal de tiempo completo (Craig, 1980b: 110 y ss). El Plan Cóndor fue el primer experimento de estrategias antidrogas dirigidas por militares que luego se siguieron en otros lugares de América, como Colombia con la Operación Fulminante que se dedicó a la destrucción de mariguana en la Guajira entre 1978 y 1980 (Astorga, 2007: 12). Sin embargo, como bien ha señalado Manuel Lazcano y Ochoa,

[18] Comunicado conjunto de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 10 de octubre de 1969, ARSERE, AUMEUA. A lo largo de los años sesenta, ambos gobiernos celebraron reuniones y concertaron acciones para combatir las drogas y el crimen organizado. La última de estas conversaciones bilaterales se había llevado a cabo del 9 al 11 de junio de 1969, resultando un comunicado conjunto en que ambas naciones se comprometían a hacer esfuerzos para combatir el *problema global de las drogas*. Por eso, no podía dejar de impresionar la forma en que la intercepción se llevó a cabo: algo que bien pudo canalizarse mediante un discurso de cooperación se resolvió en una acción abrupta que modificaría de un solo golpe la cordialidad.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ex revolucionario y ex procurador de Sinaloa: "la instrumentación de la Operación Cóndor, de manera paradójica, hizo crecer más el narcotráfico. Hay una cosa muy vista: cuando se combate un negocio que se sustenta en la adicción y en la ilegalidad, vale más. Lo prohibido se cotiza más alto. Uno de los efectos de la Operación Cóndor fue la diversificación y ampliación del narcotráfico. A los narcos se les combatía, parecía como la hiedra: le cortaban una cabeza, pero nacían dos o tres más" (Lazcano y Ochoa, 1992: 232).

Este reforzamiento general de la represión para instrumentar el prohibicionismo, luego de la Operación Intercepción de 1969 y las que siguieron en los años setenta, coincidió con el comienzo de la transición a la democracia en México. Sobre todo, después del éxito que pregonaron funcionarios de México y Estados Unidos durante estos años, las políticas de combate a las drogas estuvieron acompañadas por un acuerdo tácito de respeto al régimen autoritario mexicano hasta los años ochenta en los que el gobierno de Ronald Reagan declaró su guerra contra las drogas. Es sabido que el objetivo político de la guerra contra las drogas fue encontrar en la corrupción y el auge del narcotráfico en México y otros países un tema que redituara votos en Estados Unidos. Durante este periodo, los políticos estadounidenses usaron toda clase de instrumentos de negociación para alcanzar sus intereses.

De la misma forma en que Estados Unidos condicionó la ayuda financiera y del Plan Baker para superar las crisis económicas de los años ochenta, en el combate al narcotráfico los estadounidenses proporcionaron apoyo para las operaciones policiacas y militares con un proceso de *certificación* de por medio: Los programas de "ayuda", en los años ochenta, traían moneda de cambio, principalmente el alineamiento a las políticas económicas neoliberales. También implicaron la amenaza de retirar la protección a las confabulaciones de los miembros de la clase política priista. Durante estos años, a pesar de tener la certeza de los métodos fraudulentos y autoritarios del sistema político mexicano, los estadounidenses no buscaron la apertura política de México, pero usaron la amenaza velada de denunciar su corrupción para negociar temas como las políticas de combate a las drogas. Estos procesos de condicionamiento del apoyo al autoritarismo de Estados Unidos se acompañaron de un aumento de las expresiones públicas de denuncia de los partidos de oposición sobre la complicidad oficial con los contrabandistas de drogas y las diferentes facciones en que se dividía el PRI, luego de la llegada de los tecnócratas en los años ochenta y el fraude electoral de 1988.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El momento más álgido de conflicto se suscitó alrededor del asesinato del agente —encubierto— de la Drug Enforcement Administration (DEA), Enrique Camarena, el 7 de febrero de 1985. Este hecho, como había ocurrido con anterioridad, se acompañó por una agresiva estrategia diplomática y mediática de diversas agencias gubernamentales de Estados Unidos. Las notas periodísticas llegaron al grado de mencionar a varios secretarios del gabinete presidencial en México como responsables directos e indirectos no sólo del asesinato, sino de los indicios de corrupción que se develaron en el proceso de búsqueda de los culpables materiales e intelectuales.[19]

El gobierno mexicano trató como nunca de dar respuestas claras. Su expresión más impresionante fue el desmantelamiento de la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Este organismo de inteligencia y control de la izquierda en la Secretaría de Gobernación había participado en operaciones conjuntas México-Estados Unidos para desmantelar redes de tráfico de drogas. Pero no sólo eso. De paso se convirtió en un instrumento de control e interlocución —más de una vez mediante procedimientos extralegales y corruptos— de las organizaciones criminalizadas. Es por eso que bien podríamos tomar los gestos del gobierno mexicano al desmantelar la DFS como los de un Leviatán que se muerde un brazo y lo amputa con la esperanza de que le vuelva a crecer. Sin embargo, el intento de recuperación de los elementos de fuerza que perdió el autoritarismo mexicano en los años ochenta fue más largo y doloroso de lo que pudieron imaginarse los políticos y observadores alineados al régimen (Aguayo, 1990).

A pesar del fortalecimiento de movimientos sociales democráticos y la corrupción que anegaba al sistema político en los años ochenta, la crisis política y económica no provocó la ruptura inmediata del modelo autoritario, aunque sí el desmantelamiento del modelo de producción económica cerrada. El narcotráfico fue el pretexto que encontraron los estadounidenses para presionar con el fin de que se hicieran cambios más amplios en su vecino. Ejemplo de este tipo de coacciones veladas es una entrevista de Paul D. Taylor, asesor de asuntos interamericanos del Departamento de Estado, en *The San Diego Tribune*. En el texto elogió la colaboración de las autoridades judiciales de ambos lados, pero no perdió la oportunidad para recalcar que Estados Unidos no estaba conforme con los resultados de las investigaciones del caso Camarena y el aumento de actividades del narcotráfico en México. Esto le sirvió de preámbulo para lanzar su agenda: se

[19] Para un recuento de las consecuencias véase Enciso (2009: 204-206).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

esperaba que México liberara su mercado a cambio del apoyo para enfrentar la crisis. Además, a pesar de que descartaba la posibilidad de muestras violentas de descontento social, Taylor decía que en Estados Unidos reconocían que México era un país estable, democrático, con "pluralismo", donde había "la posibilidad de disentir".[20]

Al mismo tiempo que el Departamento del Tesoro aprovechaba para aclarar su agenda de liberación comercial encadenando sus temas al narcotráfico, la DEA filtraba cada día más información que revelaba la participación de altos funcionarios mexicanos en el tráfico de drogas. Quizá la expresión más radical de esta estrategia fue el libro de Elaine Shannon, *Desperados*, en el que se acusaba de vínculos con el narcotráfico a los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional y al mismo presidente Miguel de la Madrid. Este libro sirvió, incluso, como fundamento para el guión de una serie de televisión de la NBC que se transmitió en 1990. En este ambiente, durante los últimos años del gobierno de Miguel de la Madrid, México adoptó el discurso de la *seguridad nacional* frente al tema de las drogas y el narcotráfico. Este cambio implicó la reestructuración de los aparatos de inteligencia, el papel de las fuerzas armadas y diversas reformas legales y políticas en el manejo del tema. El narcotráfico ya no era una cuestión de seguridad pública, y mucho menos estaba limitado a un tema de salud. Era un asunto de Estado. Esta perspectiva continuó y se radicalizó a partir del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (Enciso, 2009: 227).

En un primer momento (de 1988 a abril de 1990, aproximadamente), el objetivo de Salinas fue continuar reformas que dieran contenido al uso del lenguaje de seguridad nacional. Esto tuvo como consecuencia, y no sólo simbólicamente, que se marcara un viraje en el que México se acomodaba a los enfoques estadounidenses en boga alrededor del tema de las drogas (Domínguez y Fernández de Castro, 2001: 43). Después, en un segundo periodo con las negociaciones del TLCAN (de 1990 a la entrada en vigor del Tratado en enero de 1994), la prioridad del gobierno de Salinas fue evitar que la buena disposición del Poder Ejecutivo estadounidense se viera obstaculizada por la actitud beligerante de la DEA y otras instancias del poder judicial estadounidense.[21]

[20] *The San Diego Tribune*, 24 de agosto de 1986.

[21] Sobre este último aspecto, en 1998, un reporte especial de *The New York Times*, que fue galardonado con el premio Pulitzer, puso en evidencia la aparente hipocresía y la política de oídos sordos que llevó a cabo el gobierno estadounidense alrededor del tema de las drogas durante el salinato. El mismo reporte indicó que esta política de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Durante este periodo, hubo muchos escándalos de corrupción y muchos políticos usaron el tema de las drogas para dirimir diferencias en la prensa. Entre estas querellas, hay que recalcar la activa presencia de la Iglesia católica a partir del 14 de mayo de 1993, cuando el cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo fue asesinado junto a seis personas más, en una balacera en el aeropuerto internacional de Guadalajara. Los sacerdotes católicos iniciaron un periodo de especial participación pública en las discusiones sobre narcotráfico dadas las dificultades para justificar sus relaciones con organizaciones y personajes criminalizados que les proporcionaban cuantiosas limosnas, entre otras cosas.[22]

Luego de que tomó posesión Ernesto Zedillo Ponce de León como Presidente de la República, Salinas inició un periodo defensivo de su imagen y de algunos miembros de sus equipos de trabajo y de su familia. Durante el gobierno de Zedillo, las filtraciones y el uso del tema del narcotráfico para resolver conflictos políticos fue muy frecuente. La abundancia de material periodístico, libelos y la aprehensión de Raúl Salinas, hermano del ex presidente, provocaron que Carlos Salinas se quejara de que se realizó una "campaña en contra" de su mandato (Salinas, 2000: 357).[23]

Durante el gobierno de Zedillo, sin embargo, las continuidades fueron mayores que las transformaciones en las políticas sobre narcotráfico. El cambio de mayor importancia fue la creciente militarización del llamado combate a las drogas, sobre todo durante los primeros tres años de gobierno. Ésta no sólo desembocó en el aumento de las violaciones a los derechos humanos, luego de que los militares ocuparon cargos clave en cuerpos policiacos locales y federales en 30 de los 32 estados, sino en el aumento de la evidencia pública de corrupción en que se involucraron los más altos mandos del Ejército (Serrano, 2009b: 233). Entre estos casos de corrupción estuvo incluido el general José de Jesús Gutiérrez Rebollo, quien dejó su cargo como encargado del Instituto Nacional de Combate a las Drogas por haber protegido a la organización criminal de Amado Carrillo.

---

ceguera frente al tema que tanto presupuesto y saliva ha hecho gastar en el último siglo indica que los intereses de Estados Unidos por no afectar su relación con México se mantuvieron después del préstamo de 12 500 millones de dólares para salvar la crisis financiera de 1995 (Golden, 1997). Sobre los conflictos de este gobierno con la DEA, véase Salinas (2000: 369).

[22] Para la versión oficial de los hechos véase Ruiz Massieu (1994). Una interesante visión personal del papel de la Iglesia católica en este periodo en Carpizo, 2000: 67-72.

[23] Para información sintética sobre Raúl Salinas véase Enciso (2008).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El otro gran escándalo de corrupción del sexenio se suscitó a raíz de la Operación Casablanca, cuyos resultados se anunciaron en Washington el 18 de mayo de 1998. Esta operación tuvo como resultado que se arrestaran a doce banqueros mexicanos, se confiscaran 35 millones de dólares, la congelación de 122 millones más y acusaciones formales contra Bancomer, Banca Serfín y Banca Confía, así como la posibilidad de cerrar operaciones en Estados Unidos de Santander-México, Bital y Banamex. Más allá de la irritación diplomática de México, esta operación significó la entrada a la discusión pública sobre narcotráfico de los empresarios, banqueros y demás miembros de la burguesía mexicana que participan en labores de lavado de dinero (Fernández Menéndez, 1999: cap. 3).

En el ámbito externo, Zedillo echó mano del discurso multilateralista, para contrapesar los vuelcos nacionalistas que su cercanía con Estados Unidos podían suscitar en la política interna. Sin embargo, la cooperación policiaca y militar con Estados Unidos se mantuvo. La DEA y el Federal Bureau of Investigations (FBI), por ejemplo, aumentaron sus operaciones extraterritoriales en México sin que el gobierno mexicano pusiera ningún reparo. Además, William Perry, secretario de la Defensa estadounidense, estableció comunicación constante con sus contrapartes mexicanas y, de hecho, fue el primer secretario de la Defensa estadounidense en visitar México. Desde la visita de Perry, ambos gobiernos no sólo acordaron establecer un grupo de trabajo bilateral sobre asuntos militares, sino que México aceptó recibir mayor asistencia militar para combatir el narcotráfico. El entrenamiento de militares mexicanos fue el centro de la cooperación bilateral, desde 1996, cuando el Pentágono estableció un programa para formar, entrenar y equipar a los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFE). Luego de que el programa de los GAFE terminó oficialmente en 1998, se empezó a entrenar a los Grupos Anfibios de Fuerzas Especiales, que ya incluyeron a miembros de la Armada (Enciso, 2009: 232-233).

Con la caída del PRI en 2000 y la llegada de Vicente Fox a la presidencia de México se inició una nueva etapa en la vida política del país. No queda claro aún el significado último de esos cambios debido a la falta de calidad de democracia y la presencia de herencias autoritarias que los gobiernos de la alternancia no han sabido manejar. La manera de enfrentarse al narcotráfico no distó mucho de lo que se venía haciendo con anterioridad: hubo reformas legales, se continuó la militarización de los cuerpos policiacos, el Ejército continuó su participación en la seguridad pública, se anunciaron en la prensa las capturas de capos y la intercepción y erradicación de drogas,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de manera sensacional a sensacionalista. También, se siguió usando el tema para dirimir cuentas entre adversarios políticos. Quizá la gran novedad es que, por primera vez, se tomó en serio, aunque sea en el discurso, el problema del consumo interno. Esto desembocó en el intento de aprobar la llamada ley de *narcomenudeo*, en la cual se despenalizaba la portación de cantidades mínimas para consumo personal en 2006 (Randewich, 2006). Este intento de racionalización del frente interno en el tráfico de drogas no pudo aprobarse debido a la censura del Departamento de Estado, hasta después de la visita de Barack Obama, a mediados de 2009 (Arvizu y Merlos, 2009). Sin embargo, no es el manejo de los problemas de seguridad y de salud pública por el consumo de drogas lo que ha dominado la percepción y la conducción del tema durante los dos primeros gobiernos panistas, sino la idea de que el Estado ha perdido presencia territorial.

Durante el gobierno de Vicente Fox, la idea de un Estado fragmentado por el narcotráfico se fortaleció a raíz de las batallas por el control de territorios que emprendió el llamado cártel de Sinaloa contra sus competidores del denominado cártel del Golfo. Por supuesto que, como aquí he argumentado, el problema tiene raíces profundas en la historia mexicana del siglo anterior. Sin embargo, esta percepción de fragmentación de la presencia de las instituciones y el Estado en sí se fortaleció luego de que, sospechosamente, el traficante sinaloense Joaquín Guzmán Loera se fugó del penal de alta seguridad de Puente Grande en 2001 y se publicitó la existencia de los Zetas, un grupo paramilitar del cártel del Golfo formado por ex miembros del Ejército. De hecho, la operación policiaca y militar México Seguro de 2005 tuvo su origen en los intentos de Fox por sobreponerse a la imagen de incapacidad gubernamental que dejó el baño de sangre del enfrentamiento entre estas dos organizaciones criminalizadas por el control de Nuevo Laredo.[24]

Ya en 2006, con el surgimiento en la arena pública de organizaciones criminales como La Familia Michoacana[25] o los cruentos enfrentamientos entre autoridades y grupos de delincuentes en Acapulco (Lakshmanan, 2006), empezó a correr la idea de que la alternancia en el gobierno federal complicó los pactos con este tipo de organizaciones, sobre todo cuando la alternancia en gobiernos locales daba el poder a partidos y grupos políticos

[24] Como se argumenta en el capítulo de Jorge Chabat en este volumen.

[25] Véanse las crónicas sobre las entrevistas formales con los encargados de prensa de esta organización en Ravelo (2008: 62-71) y Suverza (2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

distintos en los municipios, estados y el gobierno federal. Las dificultades de negociación entre los gobiernos y las organizaciones delictivas se reflejó en enfrentamientos, innovaciones en los pactos y, finalmente, agregó elementos a la imagen de fragmentación del Estado: la falta de pericia política que ha caracterizado a los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón durante el espejismo democrático ha pulverizado la imagen del Estado y ha bañado el país de sangre.[26]

La imagen de fragmentación del Estado definió el papel de México en la discusión internacional durante los primeros años de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa. Luego de la elección de 2006, Calderón tomó el poder bajo la sospecha de fraude electoral por una parte de la sociedad mexicana. La estrategia del gobierno fue usar el tema del narcotráfico para construir un enemigo interno que permitiera otorgar una imagen de fuerza que desdibujara su déficit de legitimidad. Es decir, para evitar que se siguiera hablando del fraude, Calderón decidió llamar la atención sobre otro asunto, que de paso lo mostraba como un hombre fuerte (Castañeda, 2009). La estrategia funcionó en un primer momento. Sin embargo, luego de que la revista *Forbes* publicó un escandaloso artículo de portada sobre la descomposición social en la que se encontraba México (Bogan *et al.*, 2008), en su edición de diciembre de 2008, la opinión pública internacional empezó a calificar a México como un *Estado fallido* y el gobierno estadounidense, a avalarla.[27] La percepción de fracaso no pudo ser contrarrestada por los in-

[26] Así lo argumenté en una entrevista en 2007: "Durante los tiempos del todopoderoso Partido Revolucionario Institucional, los caciques regionales y estatales no sólo mantenían el control político, sino que en muchos casos —y de ello abundan las evidencias— solapaban a las bandas criminales a cambio de una cierta estabilidad en los niveles de violencia. Así, al tiempo que crecía el poder de las bandas del narcotráfico —y las disputas por territorios de paso y mercados— se hacía necesario extender las redes de complicidad, del orden municipal al estatal y luego al federal. Pero los problemas se complicaron cuando llegaron la pluralidad y la alternancia; cuando el gobernador de un estado es de un partido y el alcalde de la capital está en manos de otro partido, y más aún cuando existe una lucha tripartidista. Y la crisis alcanza niveles geométricos cuando otras bandas criminales disputan territorios, rutas y mercados, empujados por la sobreoferta de drogas que debe encontrar nuevos puntos de distribución y consumo. Se alteraron los equilibrios políticos, económicos y sociales que hicieron posible, por lo menos hasta el año 2000, una convivencia más o menos manejable. Luego vendría la violencia sin freno y los mexicanos empezarían a transitar por el sendero del espanto" (Osorno, 2008: 8-9).

[27] Un multicitado informe del Comando de Fuerzas Conjuntas estadounidense decía que México, junto con Pakistán, corrían el riesgo de un *rápido y repentino colapso* (Kurtzman, 2009; Meyer, 2009; Ordaz, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

telectuales del régimen (por ejemplo, Krauze, 2009), entre otras cosas, porque la actitud del gobierno de Estados Unidos frente al narcotráfico estaba en un periodo de cambio tras la llegada de Barack Obama al poder. Los primeros años del gobierno de Calderón, la estrategia policiaca, militar y criminalizadora parecía seguir el ritmo de los designios estadounidenses hasta la caída de George Bush y el Partido Republicano.

Hillary Clinton, secretaria del Departamento de Estado de Obama, viajó a México a fines de marzo de 2009. Entre otras cosas declaró que Estados Unidos debía compartir responsabilidad por el clima de violencia en México y el flujo de drogas. También aclaró que el gobierno de Obama no comparte la idea de que México fuese un Estado fallido. Un par de días después de la visita de Hillary Clinton a México, Obama contestó a una pregunta sobre la violencia y el flujo de armas hacia México a Bob Schieffer, en el programa de televisión de la CBS *Face the Nation*, con una declaración que parecía burla:

> Bueno, lo que pasa es que creo que el presidente Calderón ha sido muy audaz y con razón ha decidido poner un hasta aquí. Los cárteles de las drogas tienen mucho poder, están socavando y corrompiendo a un gran segmento de la sociedad mexicana. Ha decidido actuar de la misma forma en que, como tú sabes, Elliot Ness enfrentó a Al Capone durante la prohibición. Frecuentemente, esto causa más violencia. Y eso es lo que sale a relucir.[28]

La comparación de Calderón con el agente de la Oficina de Prohibición de Chicago durante la criminalización del alcohol fue un recurso retórico elocuente de Obama. Con pocas palabras hizo una crítica a la estrategia de un gobierno que decidió tener actitudes más criminalizadoras que los principales promotores de la criminalización de las drogas. Se dice que no hay mejor esclavo que quien piensa que es esclavo por convicción propia. Esto es lo que pasó con México. El chantaje estadounidense promovió operativos violadores de los derechos humanos en los años setenta, una relación críticamente tensa en los ochenta y de pragmatismo inercial en los

[28] El original dice; "Well, what's happened is that President Calderon I think has been very bold and rightly has decided that it's gotten carried away. The drug cartels have too much power, are undermining and corrupting huge segments of Mexican society. And so he has taken them on in the same way that when, you know, Elliot Ness took on Al Capone back during Prohibition, oftentimes that causes even more violence. And we're seeing that flare up."

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

noventa, pero no sólo eso. Con el pluralismo político, después de 2000, el peor fracaso del chantaje fue mexicano: desembocó en estrategias gubernamentales que volvieron a México un país esclavo de pasiones prestadas y ya desvanecidas.

Mientras Estados Unidos empezaba la discusión de actitudes políticas y legales más maduras frente a las drogas, los más de 20 000 muertos que el manipulado combate al narcotráfico dejó durante los primeros tres años de gobierno de Calderón no parecen ser suficientes para incentivar la creación de políticas más racionales frente al problema de las drogas. Se sabe que la guerra contra las drogas no se puede ganar: es en pocas palabras una guerra injusta, porque, en balde, pone en peligro a las sociedades. De ahí que, en consonancia con lo previsto por Nadelmann, el peligro al que, como nación, se enfrenta México es el del mantenimiento de la sinrazón, mediante mecanismos como la exportación de los discursos criminalizadores a países más débiles, como parece estar ocurriendo en la actitud mexicana frente a los vecinos de Centroamérica. Ahí los gobiernos mexicanos viven con la tentación de vincular asuntos como la migración, el terrorismo, las guerrillas y el narcotráfico para vender a los estadounidenses la idea de que es necesario mantener la guerra por motivos de seguridad nacional.[29]

Un régimen global inacabado y de futuro desigual

Según Nadelmann, si los proponentes del régimen global de prohibición tienen éxito en las primeras cuatro etapas de instrumentación, entonces vendrá una quinta etapa en que la actividad se reducirá considerablemente y persistirá sólo en pequeña escala y de manera localizada. En el caso de las drogas, obviamente, la instrumentación de las primeras cuatro etapas del régimen global de prohibición no tuvo el éxito que ha tenido la proscripción de otras actividades como la esclavitud. Esto se explica por la naturaleza tan extendida y arraigada de la actividad y, principalmente, los dobles raseros morales al atacarla. He insistido en que las amenazas con que se impuso e instrumentó este régimen de prohibición en México han sido meros chantajes. Esto es evidente si evaluamos las condiciones de desigualdad en que se ha desenvuelto el mercado de drogas. Aunque es difícil de calcular, el valor del mercado mexicano es apenas una fracción del mercado

[29] Véase el capítulo de Manuel Ángel Castillo y Mónica Toussaint en este volumen.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mundial de drogas, en general, y de Norteamérica, en particular. Esto diferencia el caso de México en su interacción con Estados Unidos, y se refleja en los cálculos sobre el desigual tamaño del valor del tráfico de drogas entre ambos países.

Los datos sobre el valor del mercado de drogas ilícitas en el mundo son inciertos. Su estimación depende del precio sobre el que se calculen y del lugar en la estructura de la cadena económica (producción-tráfico-venta al menudeo) que se tome en cuenta. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2003,[30] el mercado mundial de drogas ilegales ascendía a 13 000 millones de dólares en el ámbito de la producción, 94 000 en ventas al por mayor (es decir, de los narcotraficantes), y 322 000 en ventas al por menor (lo que en México ahora llamamos narcomenudeo). Con base en el cálculo de ventas al por menor (322 000 millones de dólares), la ONU afirma que 44% del mercado de drogas se concentra en América del Norte, es decir, alrededor de 142 000 millones de dólares (ONU, 2005: 17). Sin embargo no todos esos recursos van a México. Como dice el mismo informe de la ONU, "dada la concentración de mercados de venta al por menor en los países industrializados, los resultados sugieren que la mayor parte del 'valor agregado' (beneficios brutos) de la industria de las drogas ilícitas se obtiene realmente en el mundo industrializado" (ONU, 2005: 130).

Ahora bien, si se sabe que la mayor parte de los recursos de este mercado subterráneo se quedan en Estados Unidos ¿cuánto de ese dinero va a México? Según la inconsistente información de la Casa Blanca, las organizaciones de narcotraficantes mexicanos tienen ingresos de alrededor de 13 800 millones de dólares (USG, 2005: 36). Si los datos de la Casa Blanca fuesen comparables en términos metodológicos con los de la ONU se podría decir que las organizaciones mexicanas controlan tan sólo 4% del mercado mundial calculado en precios al por menor o menos de 15% de la ventas al por mayor,[31] es decir, apenas una fracción de entre 10 y 30% del valor del mercado de Norteamérica (USG, 2005: 36).

Si tomamos en cuenta cifras aproximadas sobre lavado de dinero, llegamos a conclusiones similares. El Departamento de Estado —por medio del Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs— calcula que de 2003 a 2008 los narcotraficantes mexicanos trajeron 22 000 millones

[30] Quizá por dificultades metodológicas, la ONU no ha aventurado cálculos más recientes.

[31] 14.68%, calculado a precios al por mayor.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de dólares con medios financieros. En el *International Narcotics Control Strategy Report 2008* dicen que "funcionarios estadounidenses estiman que desde 2003, hasta 22 000 millones de dólares pudieron ser repatriados a México desde Estados Unidos por organizaciones de traficantes de drogas. En abril de 2006, la Finantial Crimes Enforcement Network del Departamento del Tesoro de Estados Unidos publicó una advertencia al sector financiero sobre el potencial uso de ciertas instituciones financieras mexicanas —se incluyen casas de cambio y centros cambiarios— para facilitar el contrabando masivo de efectivo". Como suele ocurrir con los dobles raseros morales del gobierno de Estados Unidos en estas situaciones, el informe se centra en los casos de corrupción e irregularidades financieras del lado mexicano: "La corrupción es también preocupante. En años recientes, varios funcionarios mexicanos han sido investigados por presuntas actividades de lavado de dinero". No queda claro que el gobierno de Estados Unidos esté haciendo un esfuerzo por limpiar su propia casa. De cualquier manera, el estimado de 3 666 millones de dólares lavados por medios financieros mexicanos al año debe sumarse al dinero contrabandeado en efectivo. A contrapelo de su cálculo de 13 800 millones de dólares en ingresos, según la Office for National Drug Control Policy de la Casa Blanca, por la frontera cruzaron de 15 000 a 20 000 millones de dólares en efectivo de Estados Unidos a México en 2008, lo que sumaría de 18 666 a 23 666 millones de dólares de transferencias (USG, 2008).

Al margen de las inconsistencias estadísticas —irremediablemente presentes en el análisis de cualquier mercado subterráneo—, queda clara la asimetría en los ingresos y la enorme cantidad de recursos involucrados en el narcotráfico. La desigualdad entre México y Estados Unidos en el mercado ilegal de drogas no es anécdota del pasado, debe tomarse en consideración ante la posibilidad de un cambio de paradigma frente a las drogas en el futuro. Dado el fracaso del régimen global de prohibición, Estados Unidos será el primero en discutir la legalización[32] y, por ende, en obtener beneficios del mercado internacional vía esquemas fiscales que fortalezcan su Estado y barreras no arancelarias de acceso a su mercado.[33] De ahí que las desigualdades puedan fortalecerse.

[32] Lo está haciendo ya en algunos estados en el caso de la mariguana para fines médicos.

[33] De hecho, ya se han suscitado esquemas legales y de recaudación de impuestos en algunos estados. La organización no gubernamental Drug Policy Alliance reportó en julio de 2009 que las autoridades de California recibirían 1 400 millones de dólares por

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Durante más de un siglo, México ha asumido el combate a las drogas mediante estrategias que aumentan los costos públicos mientras se privatizan las ganancias de las drogas. La mayor parte de los recursos obtenidos se queda en Estados Unidos y los que regresan a México provocan toda clase de costos, entre ellos, también mayores desigualdades y motivos de disolución del entramado social dentro y fuera de las organizaciones delictivas. Por eso, al analizar los costos, muchas veces catastróficos, de la instrumentación mexicana del régimen de prohibición, no sólo debe tomarse en cuenta la cantidad de recursos que se han asignado a las campañas de combate a las drogas y a la drogadicción —que aumenta cada vez que Estados Unidos restringe el paso fronterizo de drogas, con lo que se acumulan los inventarios mexicanos y bajan los precios de este lado de la frontera—. También deben considerarse y estudiarse más integralmente sus consecuencias políticas, económicas, sociales y culturales para habilitar opciones en el futuro.

ECONOMÍA POLÍTICA DEL NARCOTRÁFICO

El análisis del prohibicionismo en México es apenas un marco de referencia general para entender el desarrollo y las consecuencias del narcotráfico en México en el último siglo. Son muchas las preguntas que el tema del narcotráfico nos impone al principio del siglo XXI y no es de extrañar. ¿Por qué las operaciones policiacas y militares exitosas son preámbulos de organizaciones criminalizadas fortalecidas? ¿Por qué la violencia crece en todos lados? ¿Qué hacer para dejar de contar muertos? ¿Cómo evitar la presunta "colombianización" de México? ¿Cómo entender la naturaleza de los sectores sociales "colombianizados"? ¿Cómo atacar el problema del consumo? ¿Es válido hablar de la desterritorialización del Estado mexicano? ¿Cómo se percibe al Estado desde las organizaciones criminalizadas? ¿Por qué amplios sectores sociales no les creen a los políticos cuando envían operativos y hacen detenciones? ¿Cómo evitar la pérdida de legitimidad del poder estatal? ¿Por qué existe tolerancia ante la desenfrenada

recaudaciones fiscales sobre mariguana. Al mismo tiempo que la guerra de Calderón contra el narcotráfico desperdiciaba recursos públicos en erradicar la siembra de mariguana en México. Los seguimientos de ésta y otras reformas en Estados Unidos pueden consultarse en Drug Policy Alliance (2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

corrupción en la élite política? ¿Cuáles son los efectos negativos de las políticas gubernamentales entre los sectores populares criminalizados o no? Dado que la ley es la definición a partir de la cual el régimen de prohibición se asienta, es fundamental que toda historia de las drogas y el narcotráfico no sólo retome las aportaciones de los economistas y criminólogos, sino que además repase los efectos negativos de las políticas gubernamentales y analice sus consecuencias sociales mediante enfoques integrales.

Se necesita una historia que no repita los discursos gubernamentales sino que reconstruya sus consecuencias. Para esto se han hecho contribuciones fundamentales desde la economía política. Algunos estudios, por ejemplo, demuestran que el incremento de la persecución policiaca no ha tenido, y probablemente nunca tendrá, consecuencias benéficas para la disminución del consumo, porque su demanda es inelástica y porque el efecto de esta política sobre el aumento del precio es muy pequeño (15-20%). También hay estudios que han explicado de manera racional por qué la intervención policiaca y criminalizadora incentiva, en vez de evitar, espirales de violencias.

Según Mark Kleiman, en la medida en que los gobiernos sean eficaces para aumentar los precios de la mariguana, por ejemplo, la inelasticidad de la demanda provocará el incremento de las ganancias de los traficantes exitosos, es decir, se darán incentivos a los criminales con mayor capacidad de organización y más proclives a la corrupción y al uso de la violencia (Kleiman, 1985).[34] El argumento de que se acabaría el narcotráfico mediante la disminución de la oferta —que implicaría un aumento en los precios y una disminución de la demanda— no es plausible, no explica lo que ha ocurrido. Sólo por hacer memoria, en el decenio de los años ochenta, "el consumo de drogas en Estados Unidos disminuyó 45%… durante los años en que el narcotráfico en México y los conflictos bilaterales se intensificaron" (Toro, 1998: 332). Lo ocurrido durante este periodo se explica de forma muy pobre si sólo nos centramos en la disminución del consumo, ya que esto puede dar la impresión de que hubo una baja en la demanda —lo que conllevaría una baja en los precios, si la oferta se hubie-

[34] También pueden consultarse otros estudios como Anders Boyum (1992) y Jacobson (2001). El fortalecimiento de las políticas, también puede incentivar a los criminales con mejores ideas empresariales, como los que sacrifican el precio a cambio de vender grandes cantidades (Hamilton, 1999).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ra mantenido constante—. Pero los precios no bajaron, ni la oferta se mantuvo constante en los años ochenta. De hecho, en ese periodo nos enfrentamos a una restricción de la oferta y a una alza en los precios propiciadas por los intensos programas de penalización derivados de la *guerra contra las drogas* emprendida por Estados Unidos durante los mandatos de Ronald Reagan y George Bush.

En este lapso, la violencia derivada del narcotráfico, el poder económico de las organizaciones delictivas y su capacidad de penetración en los órganos del Estado aumentaron, en lugar de disminuir. Esto se ha explicado aludiendo a que la política de persecución de Estados Unidos y México aumentó el diferencial entre el precio de las drogas en el país productor y su precio de mercado en manos del consumidor (Reuter y Ronfeldt, 1992: 95). Este aumento en el diferencial de los precios constituyó un incentivo para que las organizaciones criminalizadas buscaran romper las nuevas barreras que les imponía el Estado. Las organizaciones tendieron a fortalecerse mediante la adquisición de armamento, la creación de nuevas rutas de acceso a territorio estadounidense o la corrupción de agentes y órganos del Estado. En pocas palabras, el único efecto de las políticas prohibicionistas y sus estrategias policiacas y militares fue sacar del mercado a los grupos de criminales adversos al riesgo y dar mayores ganancias a los amantes del riesgo (Reuter y Ronfeldt, 1992: 95).

Es posible avanzar aún más en el análisis, si tomamos en cuenta las consecuencias de la política estadounidense y mexicana de penalización sobre la estructura de los precios finales de las drogas y las peculiaridades de quienes acceden a este mercado. La característica principal del mercado de drogas es su ilegalidad —propiciada y radicalizada durante la instrumentación del régimen global de prohibición— o, puesto en términos económicos, su imperfección. Mientras más se usan medios del Estado para reprimirlo (encarcelamiento, incautaciones, intercepciones, etcétera), este mercado se vuelve más imperfecto. A diferencia de los mercados perfectos, la mayor parte del dinero que el consumidor final paga por su mercancía no se usa para costear insumos, trabajo, embalaje, transporte y demás gastos derivados del proceso de producción, sino para compensar el riesgo derivado de las políticas de prohibición. Por ejemplo, Caulkins y Reuter han calculado que, del precio final de la cocaína colombiana en Estados Unidos, 24% se dedica a compensar el riesgo por encarcelamiento y 33% a compensar el riesgo físico de enfren-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tar la violencia del Estado. Las evidencias disponibles llevaron a estos autores a afirmar que

> Debido a los grandes costos no monetarios, la gente que les asigna un valor relativamente menor tiene una importante ventaja comparativa para proveer "servicios de contrabando de drogas". Así, uno esperaría que el contrabando de drogas —por lo menos de cocaína, pues la estructura de costos puede ser diferente para otras drogas— estuviera dominado por gente relativamente menos adversa al riesgo hacia la sanciones del aparato de justicia a los criminales y hacia posibles daños físicos (Caulkins y Reuter, 1998: 597).

Si estas condiciones fuesen ciertas para todos los mercados de drogas ilegales, se podría decir que las medidas que buscan reforzar la penalización sólo aumentan el poder de organizaciones criminales que tienen ventajas comparativas al asumir los costos del riesgo de enfrentar, eludir y corromper a los órganos del Estado. En pocas palabras, no es posible seguir la recomendación de apagar el fuego con fuego, cuando de drogas y violencia se trata. La actitud de los gobiernos hacia las drogas y el narcotráfico ha dado incentivos para la creación de agrupaciones de delincuentes transnacionales. Son estas actitudes y políticas lo que está en el fondo del aumento de la violencia y el consumo de drogas: lo que se estigmatiza como narcotráfico en nuestros días es más una consecuencia que un objeto de políticas represivas.

Estos argumentos deberían ser suficientes para justificar la legalización de las drogas. Este asunto se ha tratado ya en los periódicos, las oficinas gubernamentales y la academia.[35] En los primeros años del siglo XXI, se discute con intensidad en Estados Unidos y ha avanzado en algunos estados. Por eso, desde México, se debe desbrozar el entramado intelectual que permita estar preparados para nuevos escenarios legales, políticos y económicos más allá de lo anecdótico y sensacionalista.

[35] Para un ejemplo notable de los argumentos que buscan apoyar la legalización, véase Nadelmann (1988). Por el lado de los que se oponen a la legalización está el argumento de Musto (1993).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EPÍLOGO PARA CONTINUAR: A FALTA DE AGRICULTURA, ¿CUÁL ES SU NARCOCULTURA?

Muchos de quienes han caído en las garras del narcotráfico,
presionados por las circunstancias o por sus flaquezas,
no han tenido más remedio que justificarse.

MANUEL LAZCANO Y OCHOA[36] (1992: 236-2)

Quiero concluir con un esfuerzo por conceptuar la "narcocultura", palabra socorrida en la prensa y hasta en algunos trabajos académicos que no tiene aún definición adecuada y debe explorarse mejor en el futuro. Dice Luis Astorga que la palabra "narcotraficante" es muy nueva. Surgió hasta finales de los años cincuenta, pero su empleo se extendió en los sesenta. Hoy en día, el sufijo acompaña no sólo a la cultura en un torrente de artículos periodísticos, sino a traficantes, abogados, políticos, gobernadores, periodistas, corridos, arquitectura y a todo lo que se relacione con el tráfico de sustancias psicoactivas ilegales. Hemos visto hasta narcotumbas y padres católicos que hablan de narcolimosnas (Astorga, 2005: 99).

La narcocultura tiene expresiones muy disímiles. Lo que las une es que todas esas expresiones son resultado de la experiencia del tráfico de drogas ilegales. Es decir, son una consecuencia y no necesariamente causa de la producción, tráfico, comercialización y consumo de drogas, que por definición jurídica son ilegales. En los estudios académicos se ha definido en relación a la cultura dominante por su transgresión y marginalidad como la subcultura del narcotráfico, las drogas prohibidas y la violencia, la cual ha institucionalizado una simbología propia (Córdova, 2009: 52, 85, 351).[37]

El problema de estas definiciones es que se limitan al análisis de expresiones populares y niegan que las clases altas, la élite del poder, los participantes en la cultura dominante crean sistemas simbólicos derivados de la negociación de la letra y la práctica de la ley y la experiencia del tráfico de drogas en México. Parten del supuesto de que las clases dominantes no tienen la necesidad de justificarse. Además se presta a la estigmatización de las expresiones populares del tráfico de drogas, con lo que se les resta autonomía y funciones políticas y económicas en las organizaciones crimina-

[36] Ex procurador sinaloense.

[37] Agradezco al autor haberme mostrado el manuscrito para su publicación como libro derivado de su tesis doctoral en la UNAM. Véanse también Valenzuela (2002) y Sánchez Godoy (2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

les y el mercado negro de las drogas. Por eso, aquí quiero hacer hincapié en que, para conceptuar más finamente la narcocultura, es necesario ubicar históricamente su función en los fracasos del chantaje con que se ha definido e instrumentado en México un par de elementos que son fundamentales para entender el tráfico de drogas: 1] el régimen global de prohibición impulsado por Estados Unidos desde el siglo XX, y 2] la economía política de precios inflados por el riesgo y diferenciales de precios entre el punto de producción y los puntos de consumo que este régimen legal impone para la organización del mercado negro de drogas a ras de suelo.

Alta narcocultura

En este capítulo, hemos visto cómo la prohibición de las drogas y la criminalización del narcotráfico surgió no como un fenómeno inevitable, sino como un proceso histórico que implicó la constante negociación entre diversos actores tanto en el ámbito nacional como internacional. El tímido consumo de enervantes durante el Porfiriato creó mecanismos de diferenciación de clase y discursos médicos que, aunados a la proclividad de los grupos revolucionarios a la estigmatización de las drogas y el alcohol y las presiones estadounidenses, desembocó en la criminalización con excepciones. Estos espacios de excepción llevaron al general Lázaro Cárdenas a intentar un vanguardista mecanismo de control estatal de la distribución de drogas y el tratamiento médico de los toxicómanos.

Por motivos estratégicos y morales, Estados Unidos no aceptó la propuesta cardenista, lo que llevó a que se establecieran estrategias policiacas negociadas para el control de las drogas. Además, el fracaso del discurso de la salud a favor del de las balas vino acompañado con el mantenimiento del apoyo mexicano a la cruzada estadounidense contra las drogas a nivel global durante la guerra fría, hasta la llegada de Richard Nixon, quien por motivos electorales decidió presionar a México para que cerrara el espacio abierto entre la letra de las leyes prohibicionistas y la práctica de la ley, mediante estrategias militares y policiacas más radicales.

Dada la debilidad y el autoritarismo institucional de México, lo que denomino la "criminalización con dientes", promovida por Nixon, desembocó en la creación de mecanismos de negociación de las áreas a salvo de la aplicación de leyes prohibicionistas muy difíciles de instrumentar, debido a los incentivos económicos de un mercado de drogas estadounidense

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

más que boyante. Los últimos 30 años del PRI en la Presidencia de la República estuvieron acompañados de ciclos de ampliación y reducción de los espacios de impunidad frente al prohibicionismo. Estos ciclos estuvieron movidos por condicionamientos del apoyo de Estados Unidos al régimen priista en el ámbito internacional y por negociaciones locales y pactos entre la élite del poder y organizaciones delictivas. Por eso la llegada de la alternancia y el pluralismo político en 2000 tuvo como consecuencia la pulverización de los pactos y demás negociaciones de los espacios de impunidad en el régimen de prohibición. Esta pulverización ha tenido expresiones dramáticas que desestabilizan el entramado institucional en su conjunto. De ahí que las expresiones públicas de la negociación de los espacios de impunidad en la élite mexicana se vuelvan cada vez más sensacionales en los primeros años del siglo XXI.

Del análisis de este proceso histórico, quiero proponer conceptuar las expresiones de la experiencia del tráfico de drogas o narcocultura de las élites del poder, como alta narcocultura o narcocultura selectiva: la alta narcocultura es la expresión pública de la negociación de la élite del poder alrededor de los ámbitos libres donde no se aplica la ley, que se construyen en la distancia entre la letra y la práctica de lo legal, así como en la creación de arreglos legales alternativos.

Durante los últimos años del régimen autoritario y los primeros de la alternancia no sólo los políticos negociaron públicamente los espacios de impunidad. De ahí que, la narcocultura selectiva incluya, aunque no se limite a:

- Las discusiones públicas, y no necesariamente judiciales, del involucramiento de contrincantes políticos en el tráfico de drogas.
- Las discusiones teológicas sobre la legitimidad de recibir limosnas que provienen del narcotráfico entre la jerarquía del clero católico.
- Las líneas editoriales y trabajos periodísticos que son vehículo de estas discusiones y representan, crean y reproducen posturas éticas, estéticas y políticas alrededor de ellas.
- Las expresiones de artes visuales o literarias que pugnan por cerrar o no, o cambiar o no, los términos jurídicos que propician espacios de impunidad.
- La escritura de textos académicos que luchan por cerrar o no los espacios de impunidad abiertos por el régimen global de prohibición o por el cambio de sus definiciones jurídicas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Baja narcocultura

El grado de riesgo del mercado subterráneo de drogas ha estado marcado no sólo por definiciones legales, sino por prácticas ilegales y negociaciones sobre los espacios de interpretación jurídica, el ejercicio de la autoridad del Estado y la impunidad. ¿Por qué es importante que las definiciones jurídicas y sus estrategias de instrumentación policiaca y militar produzcan riesgos en el mercado negro de drogas? En primer lugar, porque crean diferenciales de precio. El hecho de que se cierren rutas en otras partes del mundo y en otras entradas del contrabando a Estados Unidos y se abran en México implica que los traficantes mexicanos pueden beneficiarse de que al pasar por aquí obtengan más ganancias, porque el precio de las drogas al otro lado de la frontera es mucho mayor. ¿Y por qué el precio es mayor en el punto de consumo que en el punto de tráfico y que en el punto de producción? Como expliqué, porque el riesgo de mover drogas ilegales, es decir, el riesgo de ser ejecutado o encarcelado, se retribuye como si fuese un servicio muy especializado.

Dando por sentado que buena parte de este riesgo puede ser negociado como espacio de impunidad —negociación que se expresa en la alta narcocultura o narcocultura selectiva— es posible afirmar que la historia de los llamados *cárteles* de las drogas en México ha sido la historia del ascenso de aquellas organizaciones que han podido ingeniárselas para controlar las rutas que permiten sacar provecho de mayores diferenciales de precios y enfrentar de manera más adecuada el riesgo en el mercado negro. Para lograrlo, las regiones donde operan las organizaciones criminalizadas o cárteles han sido el escenario de lo que yo denomino narcocultura popular o baja narcocultura. Desde esta perspectiva no extraña que la popularidad del narcocorrido, la existencia de una forma de vestir, construir casas, usar los coches, enterrar a los muertos o cultos apócrifos como el de Malverde, algunas expresiones del culto a la Santa Muerte o a santos católicos como san Judas Tadeo, se relacionen con la experiencia del tráfico de drogas. Ello permite a las organizaciones criminales contar con los elementos ideológicos que contrarrestan la estigmatización. Tiene la función de legitimar el sistema de reclutamiento: lograr que una parte sustantiva de los jóvenes en Sinaloa actualmente, según una encuesta del Instituto Sinaloense de la Juventud, de Culiacán, Sinaloa, desee ser narcotraficante.[38] Estas expresiones

[38] Así lo dijo el procurador general de la República, Eduardo Medina Mora, en un discurso: "En un estudio, una encuesta que el Instituto de la Juventud de Culiacán,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

también brindan los elementos psicológicos necesarios para enfrentar el riesgo que implica participar en este mercado negro.

Y es de este devenir de la economía política del mercado de drogas designadas ilegales en la instrumentación del régimen de prohibición, que se desprende mi conceptuación de la narcocultura popular o baja narcocultura: la narcocultura popular es el entramado de intercambios de significados que permiten el reclutamiento, la protección ideológica frente a la estigmatización y el manejo psicológico del riesgo en el mercado de drogas definidas por el prohibicionismo como ilegales.

Esta conceptuación de la narcocultura popular incluye, aunque no se limita a:

- Expresiones musicales como el narcocorrido y, en algunas regiones, el vallenato.
- Los cultos apócrifos.
- Las reivindicaciones literarias y cinematográficas de narcotraficantes.
- La exaltación mediática de la violencia.
- Los rituales de socialización que fortalecen la imagen de actores criminalizados específicos y sus familias.
- Las formas de vestir, usar vehículos, celebrar fiestas o hacer filantropía propias de narcotraficantes y sus admiradores (llamados, en Sinaloa, buchones).

ABREVIATURAS

AGN, P, LCR	Archivo General de la Nación, Fondo Presidentes, Lázaro Cárdenas del Río, México, D.F.
AGN, DGIPS	Archivo General de la Nación, Fondo de la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, México, D.F.
ARSERE, AUMEUA	Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo de la Embajada de México en Estados Unidos de América, México, D.F.

Sinaloa, hizo en los jóvenes de esa ciudad se muestra que la aspiración de muchos jóvenes, quizá la mayoría, era tener joyas, ropa de marca, una camioneta nueva y armas, como los narcos, antes que prepararse para sobresalir por su conocimiento y esfuerzo, de tener una oportunidad de empleo productivo, formar una familia" (PGR, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Aguayo, S., 1990. Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, en S. Aguayo y B.M. Bagley (eds.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México, Siglo XXI, pp. 107-145.

Anders Boyum, D., 1992. Reflections on Economic Theory and Drug Enforcement (Imperfect Markets). Tesis de doctorado. Boston, Universidad de Harvard.

Andrade Bojorges, J.A., 1999. *La historia secreta del narco. Desde Navolato vengo*. México, Océano.

Arvizu, J., y A. Merlos, 2009. Diputados aprueban Ley de narcomenudeo, *El Universal*, 30 de abril.

Astorga, L., 1995. *La mitología del "narcotraficante" en México*. México, Plaza y Valdés, 1995.

Astorga, L., 2003. *Drogas sin fronteras. Los expedientes de una guerra permanente*. México, Grijalbo.

Astorga, L., 2005. *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*. México, Plaza y Janés.

Astorga, L., 2007. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México, Tusquets.

Bogan, J. *et al*., 2008. Failing state, *Forbes*, 22 de diciembre.

Carey, E., 2009. "Selling is more of a habit than using". Narcotraficante Lola la Chata and her threat to civilization, 1930-1960, *Journal of Women's History* **21** (2): 62-89.

Carpizo, J., 2000. *Anatomía de perversidades. Reflexiones sobre la moral pública en México*. México, Aguilar.

Castañeda, J., 2009. Calderon's war of choice, *Slate*, 14 de abril, en <*www.slate.com/id/2216037/*>.

Caulkins, J., y P. Reuter, 1998. What Price Data Tell us about Drug Markets, *Journal of Drug Issues* **28** (3): 593-612.

Córdova, N., 2009. *Narcocultura: simbología de la transgresión, el poder y la muerte. Sinaloa y la leyenda negra*. México (inédito).

Craig, R., 1980a. Operation Condor: Mexico's antidrug campaign enters a new era, *Journal of Inter American Studies and World Affairs* **22** (3): 345-363.

Craig, R., 1980b. Human rights and Mexico's anti-drug campaign, *Social Science Quarterly* **60** (4): 691-701.

Domínguez, J.I., y R. Fernández de Castro, 2001. *The United States and Mexico. Between Partnership and Conflict*. Nueva York, Routledge.

Drug Policy Alliance, 2009. <*www.drugpolicy.org/homepage.cfm*>, 28 de julio.

Enciso, F., 2008. Salinas de Gortari, Raúl, en *The Encyclopedia of Latin American History and Culture*, 2ª ed., Nueva York, Scribner.

Enciso, F., 2009. Drogas, narcotráfico y política en México: protocolo de hipocresía,

1969-2000, en I. Bizberg y L. Meyer (eds.), *Una historia contemporánea de México*, t. 4, *Las políticas*. México, Océano-El Colegio de México, pp. 183-246.

Fernández Menéndez, J., 1999. *Narcotráfico y poder*. México, Rayuela.

Golden, T., 1997. Misreading Mexico: How Washington Stumbled. A Special Report. Mexico and Drugs: Was U.S. Napping? *The New York Times*, 11 de julio.

Gootenberg, P., 2008. *Andean Cocaine. The Making of a Global Drug*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press.

Gootenberg, P., 2009. Talking about the flow: Drugs, borders and the discourse of drug control, *Cultural Critique* (71): 13-46.

Guillermoprieto, A., 2008. Days of the dead. The new *narcocultura*, *The New Yorker*, 10 de noviembre.

Hamilton, J.P., 1999. Quantity Price Discounts in Illegal Drug Markets. Tesis de doctorado. Riverside, Universidad de California.

Jacobson, M., 2001. Drug Deals: Prices, Policies, and Use Rates. Tesis de doctorado. Boston, Universidad de Harvard.

Jonhson, R., 2003. Art in a gangster's paradise, *Los Angeles Times*, 2 de marzo.

Kleiman. M.A.R., 1985. Allocating federal drug enforcement resources: The case of marijuana (organized crime, price-elasticity, drug abuse policy, illicit markets). Tesis de doctorado. Boston, Universidad de Harvard.

Krauze, E., 2009. The Mexican evolution, *The New York Times*, 23 de marzo.

Kurtzman, J., 2009. Mexico's instability is a real problem. Don't discount the possibility of a failed state next door, *The Wall Street Journal*, 16 de enero.

Lakshmanan, I.A.R., 2006. Drug-related violence moves into Acapulco. *The Boston Globe*, 30 de julio.

Lazcano y Ochoa, M., 1992. *Una vida en la vida sinaloense* [s.p.i].

Lemus, G., 1998. Dancing with the Devil: The politics of drug control in United States-Mexico relations, 1980-1998. Tesis de doctorado. Coral Gables, Universidad de Miami.

Massing, M., 1998. *The Fix. Under the Nixon Administration, America Had an Effective Drug Policy. We Should Restore It. (Nixon Was Right)*. Nueva York, Simon & Schuster.

Mendoza Rockwell, N., 2009. Altar. El desierto tomado. *Nexos* (276), en <*www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=284*>.

Meyer, L., 2009. Si no es, parece Estado fallido, *Reforma*, 5 de febrero.

Musto, D., 1993. Pautas en el abuso de las drogas y la respuesta de Estados Unidos, en P. Smith (comp.), *El combate a las drogas en América*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 67-85.

Nadelmann, E., 1988. U.S. drug policy: A bad export, *Foreign Policy* **70**: 83-108.

Nadelmann, E., 1990. Global prohibition regimes. The evolution of norms in the international society, *International Organization* **44** (4): 479-526.

ONU (Organización de las Naciones Unidas), 2005. *2005, informe mundial sobre las drogas*, vol. 1: *Análisis*. Nueva York, Oficina contra la Droga y el Delito.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Ordaz, P., 2009. Entrevista. Patricia Espinoza, secretaria de Relaciones Exteriores mexicana: México no es un Estado fallido, *El País*, 17 de enero.

Ortiz Monasterio, P. (ed.), 2002. *Mirada y memoria. Archivo fotográfico Casasola. México, 1900-1940*. México, Océano-Turner-Conaculta, INAH.

Osorno, D.E., 2008. Las narcotumbas de Sinaloa, *Milenio Semanal* (554): 8-9.

PGR (Procuraduría General de la República), 2009. Versión estenográfica del discurso del C. procurador general de la República, Eduardo Medina Mora, al inaugurar el foro La responsabilidad de los medios ante la lucha contra la delincuencia organizada, efectuado en el Inacipe. México, D.F., 2 de marzo de 2009, en <*www.pgr.gob.mx/prensa/2007/coms09/020309a.shtm*>, consultado el 29 de abril de 2009.

Randewich, N. 2006. Mexico to decriminalize pot, cocaine, and heroin, Agencia Reuters, 28 de abril.

Ravelo, R., 2008. *Herencia maldita. El reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico*. México, Random House Mondadori.

Reuter, P., y M.A.R. Kleiman, 1986. Risks and prices: An economic analysis of drug enforcement, *Crime and Justice* **7**: 289-340.

Reuter, P., y D. Ronfeldt, 1992. Quest for integrity: The Mexican-U.S. drug issue in the 1980s, *Journal of Inter American Studies and World Affairs* **34** (3): Special Issue: *Drug Trafficking Research Update* (otoño): 89-153.

Ruiz Massieu, M., 1994. *El marco jurídico para el combate al narcotráfico*. México, Fondo de Cultura Económica.

Salinas, C., 2000. *México. Un paso difícil a la modernidad*. México, Plaza y Janés.

Sánchez Godoy, J.A., 2009. Procesos de institucionalización de la narcocultura en Sinaloa, *Frontera Norte* **21** (41): 77-103.

Schneider, J., y P. Schneider, 2008. The anthropology of crime and criminalization, *Annual Review of Anthropology* **37**: 351-373.

Serrano, M., 2009a. México: narcotráfico y gobernabilidad (inédito).

Serrano, M., 2009b. El pacto cívico-militar y la transición a la democracia en México, en I. Bizberg y L. Meyer (eds.), *Una historia contemporánea de México*, t. 3, *Los actores*. México, Océano-El Colegio de México, pp. 219-236.

Shannon, E., 1988, *Desperados: Latin Drug Lords, U.S. Lawmen, and the War America Can't Win*. Nueva York, Viking.

Suverza, A., 2009. El evangelio según la familia, *Nexos* (373), en <*http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=44*>.

Toro, M.C., 1995. *Mexico's War on Drugs*. Boulder, Lynne Rienner.

Toro, M.C., 1998. Estrategias de negociación mexicanas: el caso del narcotráfico, en I. Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*. México, El Colegio de México.

USG (United States Government), 1919. *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States. With the Annual Message of the President Transmitted to Congress*

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

December 3, 1912. Washington, Department of State, Government Printing Office.

USG, 2005. *National Drug Control Strategy 2005*. Washington, D.C., Office of National Drug Control Policy, Executive Office of the President of the United States, en <*www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs06/chap3.pdf*>, consultado el 15 de mayo de 2006.

USG, 2008. *National Drug Control Strategy 2008*. Washington, D.C., Office of National Drug Control Policy, Executive Office of the President of the United States, en <*www.whitehousedrugpolicy.gov/publi cations/policy/ndcs06/chap3.pdf*>, consultado el 15 de junio de 2009.

Valenzuela, M., 2002. *Jefe de jefes: corridos y narcocultura en México*. Barcelona y México, Raya en el Agua-Plaza y Janés.

Vargas, H., 2000. Placeres y prohibición, *Letras Libres* **2** (15): 22-24.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

4
COLOMBIA Y MÉXICO: LAS VIOLENCIAS DEL NARCOTRÁFICO

*Marco Palacios** y *Mónica Serrano***

CONTENIDO

Introducción 106
Comercio ricardiano 108
Colombia y México 109
El factor geográfico 112
México y Colombia: origen y auge de las economías de las drogas ilícitas 114
Amapolas y mariguana: las décadas de oro del narcotráfico en México, 114; Colombia: de la "inocencia" de los orígenes a la tragedia nacional, 119
México: la privatización del mercado de protección y extorsión 123
Colombia: la multiplicación de la violencia 126
Nuevos conceptos: cártel, narcoguerrilla, extraditable, 126
México: la nueva topografía de la violencia 133
De la prohibición a la guerra contra las drogas 137
Las batallas de una guerra: el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida 141
Conclusión 146
Referencias 149

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México: <*mpalacios@colmex.mx*>.

** Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*mserrano@colmex.mx*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Mientras la sociedad estadounidense ha sido la principal consumidora mundial de drogas prohibidas, su gobierno ha sido el paladín de la prohibición internacional. El objeto de este capítulo es comparar los efectos de semejante situación en México y Colombia, dos "países fuentes". De un modo acotado y en la perspectiva de la historia de prohibición internacional de drogas liderada por Estados Unidos, que se amplificó en los últimos 25 años, ¿qué se puede aprender de la *pax priista* o de la *pax uribista* en cuanto al nexo drogas-violencia-corrupción? Al responder la pregunta se reconoce que las políticas antinarcóticas impulsadas por Washington, desde mediados de los años ochenta, han sido el blanco de una crítica sostenida de los analistas de las problemáticas colombiana y mexicana.

A primera vista las similitudes de México y Colombia como productores y exportadores de drogas ilícitas, principalmente a Estados Unidos, encuentran su más acabada expresión en la corrupción política y en la violencia, a veces antiestatal, en ocasiones entre las propias organizaciones criminales y en muchos casos entrecruzada. Sobre la premisa comúnmente aceptada de que la naturaleza ilegal de los contratos y de los contratistas genera alta propensión a la violencia y a la corrupción, la pregunta es por qué han sido tan diferentes los niveles, la naturaleza y la temporalidad de estos males públicos en los dos países y cuáles serían las bases de comparación entre ambos.

Tres aspectos son centrales en el planteamiento del presente capítulo que, sin referirse a su orden de importancia, son: primero, la centralización efectiva del Estado mexicano permitió controlar la violencia en el negocio de las drogas ilícitas durante unos cuarenta años (*c.* 1947-1985). En contraste, el Estado colombiano no consiguió controlar dicha violencia que estalló a mediados de la década de 1980, pero sí pudo reducirla cuando destruyó grandes cárteles. Si la centralización autoritaria del Estado mexicano y el papel medular y peculiar del PRI (la *pax priista*), le permitieron controlar el negocio de las drogas ilícitas mediante instituciones como la Dirección Federal de Seguridad, DFS (1947-1985), el Estado colombiano, más fragmentado territorial y políticamente, más liberal en lo económico y en lo político, con una sociedad de tradiciones más individualistas, nunca pudo ni ha podido ejercer control semejante. Si en México la corrupción-criminalidad pudo centralizarse, en Colombia siempre fluye por canales informales, localistas, aunque conectados a centros nacionales de poder. Segundo, más que México, Colombia es

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una economía agroexportadora y es un país que continúa abriendo la frontera interior. Estas condiciones propiciaron la simbiosis del narcotráfico y las guerrillas. La amenaza de estas últimas, real, fabricada o percibida, llevó a unificar las dos guerras (antiinsurgente y contra el narcotráfico) teniendo como resultado la caída de los niveles de violencia, pero manteniéndose el negocio de las drogas. En la guerra unificada la guerrilla se transformó en el enemigo principal y se negoció la desmovilización de bandas paramilitares ligadas al narcotráfico (la *pax uribista*). Tercero, las transformaciones del Estado mexicano (del populismo priista a las reformas neoliberales de 1982 en adelante) coinciden con el escalamiento de las políticas prohibicionistas de Washington. Colombia, que llega tarde al mercado de las drogas ilícitas, enfrenta desde el comienzo la guerra contra las drogas que marca otra diferencia y, además, ayuda a explicar la llamada "colombianización" de México.[1] Debe aclararse, como vía de ejemplo, que en Río de Janeiro o Nueva Orleans también se registran altos niveles de violencia ligada a las drogas prohibidas, y en Medellín y Bogotá las cifras de homicidios que habían bajado sostenidamente desde comienzos del siglo XXI, vuelven a ser alarmantes en 2008 y 2009. En este escenario de violencia, ya sea en México, Colombia o Brasil acecha también, de manera recurrente, el fantasma de las ejecuciones extrajudiciales.[2]

[1] Sobre el tópico de la colombianización véase Palacios (1999; 2001a).

[2] Entre 2008 y 2009 la cifra de homicidios en Colombia se disparó, impulsada por la escalada de muertes violentas en Cali y Medellín. En esta última ciudad, la cifra de homicidios repuntó en más de 100%. Se registró un aumento de 1 044 homicidios en 2008 a 1 717 casos en los primeros nueve meses del 2009. Entre los principales motores de esta escalada vale la pena mencionar el impacto de la extradición de Diego Fernando Murillo Bejarano, *don Berna*, en el rompimiento de los acuerdos que sustentaron el pacto de desmovilización de los respectivos bloques de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), así como la emergencia de nuevos actores ilegales armados. El patrón de homicidios al alza también ha estado presente en Brasil y de manera pronunciada en dos ciudades, Río de Janeiro y San Paulo. Tan sólo entre enero y noviembre de 2009 las muertes violentas registradas en Río de Janeiro rebasaron la cifra de 7 000. Existe la sospecha de que un número importante de víctimas ha perdido la vida en tiroteos con la policía, y se estima que, en 2008, 1 137 supuestos criminales fueron asesinados en operativos policiales. Según un informe de Human Rights Watch, en los últimos cinco años más de 11 000 personas perecieron en Río de Janeiro y en Sao Paulo a manos de las policías. (Llorente, 2009a; 2009b). Véase el reportaje de Jon Lee Anderson sobre las bandas del narcotráfico en las favelas de Río de Janeiro (Anderson, 2009a; 2009b). En el caso de México la escalada de las ejecuciones ligadas al narcotráfico ha suscitado entre algunos analistas la sospecha de la participación de las fuerzas de seguridad del Estado (véase Turati, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

COMERCIO RICARDIANO

El desarrollo, consolidación y auge del mercado de drogas prohibidas (mariguana, cocaína y heroína) puede comprenderse, en primer lugar, con la categoría *economía primaria exportadora*. Es el caso de México cuando era productor de mariguana y heroína, antes de convertirse en país de tránsito de la cocaína; es el caso de Colombia, donde el desarrollo, consolidación y auge del mercado de drogas ilícitas es un segmento en el tiempo de su larga historia de economía primaria exportadora. Su paradigma es el oro. Desde el siglo XVI hasta los grandes descubrimientos auríferos del XIX, la actual Colombia fue uno de los principales productores y exportadores mundiales del metal precioso. Con la mariguana, la cocaína y la heroína, el oro —y las esmeraldas, otro producto histórico de exportación— comparten varias características de mercado: *a*] la altísima relación valor/peso que las hace ideales para el contrabando; *b*] la cadena oferta-demanda que va de miles de productores atomizados y dispersos a intermediarios sucesivos en los países de origen, cada vez más concentrados, organizados y con acceso a tecnologías que lo venden a intermediarios reunidos y coordinados en los países de destino (pueden ser redes con base étnica y nacional) quienes distribuyen la mercancía a millones de consumidores diseminados. Con el tiempo, un segmento de la oferta abre el mercado interno con productos de baja calidad como el crack; *c*] la enorme diferencia del precio al productor y al consumidor final aunque, obviamente, en los mercados de drogas tal diferencia es varias veces mayor. Además, en el caso colombiano, las características *b* y *c* se encuentran en el café, otra mercancía histórica de exportación. Sin embargo, en contraste con lo que ocurre con el oro, las esmeraldas o el café, las drogas ilícitas son mercancías que se vuelven "preciosas" gracias al impacto de la prohibición. En efecto, el precio de estas mercancías se incrementa exponencialmente a medida que se desplazan hacia el consumidor final a lo largo y ancho de los canales ilícitos de distribución y de comercialización. Sin el efecto de la prohibición el valor de mercado de estas mercancías se desplomaría.

Las drogas ilícitas que exportan Colombia o México son bienes de comercio ricardiano que comprometen un conjunto muy conocido de actividades empresariales que sólo pueden desarrollarse en un continuo legal-ilegal que produce corrupción. Dicho continuo incluye la organización y protección de cultivos clandestinos, generalmente del tipo economía campesina, el contrabando de precursores químicos para el procesamiento (principalmente en la hoja de coca-*pasta*-cocaína), así como la organización

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de *las rutas* del contrabando de diversos bienes y productos finales —insumos químicos, armas y mariguana prensada, cocaína y heroína de gran pureza—. Las rutas de este circuito ilegal comprenden tanto a las redes de transporte por *corredores seguros* como a los sistemas de compraventa internacional al mayoreo. Las actividades financieras cumplen también una función indispensable en el negocio de las drogas ilícitas. Sólo que su carácter ilegal las convierte en operaciones especializadas de lavado de dinero (Thoumi, 2002; Steiner, 1996). De costa a costa y de frontera a frontera la protección de estas actividades "empresariales" es debidamente garantizada gracias a la presencia de una mancuerna siniestra entre el poder de la corrupción y la amenaza del recurso de la violencia.

COLOMBIA Y MÉXICO

A diferencia de México, Colombia llegó tarde al mundo de las drogas ilícitas, en la década de 1970, cuando Estados Unidos marchaba decididamente a la guerra contra las drogas por la vía de la represión militar de *la oferta*: los cultivos, la preparación química y mecánica, y el transporte internacional (Tokatlián y Bagley, 1990; Tokatlián, 1995; Bagley, 1988, 1989-1990, 2001; Gugliotta y Leen, 1989; Lee, 1988, 1991; Krauthausen, 1991; Camacho Guizado, López Restrepo y Thoumi, 1999; Bagley, Tickner, Isaacson *et al*., 2001; Ramírez, Stanton y Walsh, 2005). De este modo, la relación bilateral de Estados Unidos y Colombia pasó del anticomunismo preventivo de la Alianza para el Progreso, de la que Colombia fue una "vitrina" en los años de 1960 (Fajardo, 2003) a la "narcotización" creciente, primero dentro de la agenda norteamericana para el *área andina* y después a título propio. En esa coyuntura, los gobernantes colombianos se vieron ante la insólita misión de combatir simultáneamente dos "enemigos internos": las guerrillas de izquierda que se enfrentaron con el Ejército y la doctrina de la contrainsurgencia de la década de 1960, y las organizaciones de narcotraficantes que trataron de enfrentar con una policía sin preparación para la tarea. No sobra decir que les fue imposible establecer y desarrollar una estrategia coherente. De un lado, los narcotraficantes encontraron el camino de corromper políticos, policías y jueces. Del otro, afloraron las uniones de conveniencia de narcos y guerrilleros, o de narcos, latifundistas y agentes del Estado. Estos cruces propiciaron en las localidades involucradas un clima de violencia abierta o de "paz" armada.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Los actores organizados de la violencia ilegal (guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, organizaciones criminales, híbridos de todos estos) ofrecen en Colombia estrategias, estilos y discursos más variados y cambiantes que en México y los escenarios geográficos de esta violencia también son más heterogéneos.[3] A diferencia de México, donde el poder militar se había fraccionado regionalmente durante el periodo revolucionario, y así se mantuvo hasta la década de los treinta, el Ejército Nacional de Colombia (que ha sido fortalecido de manera sostenida desde *c*. 1985), funcionó durante buena parte del siglo como una institución centralizada. Aunque en el periodo conocido como *La Violencia* (1946-1964) la política colombiana se fragmentó regional y localmente, el ejército se mantuvo unido y en 1950 centralizó los cuerpos de policía, formó la Policía Nacional y la puso bajo su mando operacional junto con sus servicios de inteligencia, F2 y Dijin, sucesivamente. Aparte de estas instituciones, por la misma época se reorganizaron los servicios secretos —el Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC) y luego el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)—, dependientes de la Presidencia de la República. Tanto en la contrainsurgencia de la época de la Alianza para el Progreso, como en las sucesivas fases de la guerra contra las drogas, diversas agencias del Ejército de los Estados Unidos, el FBI, la CIA, la DEA o unidades especiales de inteligencia han colaborado (en sus propios términos) con diversas instituciones del Estado colombiano.

Estos arreglos han permitido a este Estado conocer la criminalidad (homicidios, secuestros) con más precisión estadística y geográfica que su contraparte mexicana.[4] Además, la *Revista Criminalidad* de la Policía Nacional lleva estadísticas confiables desde 1947. Sin embargo, en Colombia como en México gran parte del problema del conocimiento de los fenómenos de violencia se origina en la indeterminación de los agentes de homicidios y secuestros: cuáles son del conflicto con la guerrilla, cuáles del narcotráfico y cuáles de otros tipos y formas de criminalidad organizada o espontánea. Se sabe, sin embargo, que los homicidios se concentran en las grandes ciudades y que, comparativamente, los que pueden atribuirse al conflicto con la guerrilla nunca han sobrepasado el número de muertos en accidentes de tránsito.

Durante décadas el Estado revolucionario mexicano manejó el área social con más recursos institucionales, artificios discursivos e instrumentos

[3] Sobre esta complejidad véase Cubides, Olaya y Ortiz (1998).
[4] Sobre las limitaciones de las estadísticas véase Rubio (1999: 33-94).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

políticos y presupuestales que el colombiano. Pero ante la crisis de la deuda que llevó a la *década perdida* de los ochenta, las élites mexicanas adoptaron el discurso del *ogro filantrópico* y, en consecuencia, fueron desmontando el Estado populista, comenzando por el mismo PRI. Colombia fue una excepción y, a diferencia del resto de América Latina, no perdió la década. Además, sus élites no han sido populistas pero sí pragmáticas —considerada la tradición de intervención estatal en la economía cafetera y el clientelismo de los dos partidos tradicionales— y condujeron una transición parsimoniosa hacia las reformas neoliberales. Quizás por esto figuras como Pablo Escobar o Carlos Ledher pudieron jugar con cartas *nacionalistas* y *populistas* desde la década de los ochenta, mientras que en México el entierro de la Revolución a manos de las élites neoliberales hizo posible que narcotraficantes como Amado Carrillo y Osiel Cárdenas refinaran sus habilidades populistas.[5]

Parece una paradoja que, bajo el paraguas del neoliberalismo, la Constitución de 1991 con su descentralización fiscal, administrativa y política, hubiera aumentado la fiscalidad y la participación del gasto público en el PIB. Esta base, complementada con los "impuestos a la guerra" y el Plan Colombia, han permitido al Estado colombiano fortalecer el aparato militar, con un ministro de Defensa civil que, de paso, ha servido para que la Policía Nacional gane más autonomía organizativa y operacional, mayor eficiencia y más legitimidad social.

Mientras que la Revolución mexicana permitió al mismo Estado crear símbolos, ideologías, mitos e instituciones (la escuela pública) alrededor del nacionalismo, Colombia presenta una especie de déficit nacionalista de tipo estatal. Esto explica el caso de los *extraditables* (*c*. 1985-1995) que pudieron penetrar la "esfera pública", crear opinión nacionalista, hacer terrorismo hasta conseguir que en 1987 la Corte Suprema de Justicia declarara inconstitucional el Tratado de Extradición con Estados Unidos y que la misma Constitución de 1991 prohibiera la extradición de colombianos. Aunque la extradición volvió a ser consagrada en una reforma constitucional en 1997, el asunto ilustra que el Estado mexicano no ha enfrentado retos políticos y de orden público como el de los extraditables colombianos. Los niveles y la naturaleza de aquella violencia no tienen parangón, ni en el México de hoy.

[5] Al percibir la presión de las fuerzas del orden, Amado Carrillo ofreció contribuir a pagar la deuda externa de México. Por su parte Osiel Cárdenas, líder del cártel del Golfo, invirtió desde temprano en políticas de corte social con el fin de ganarse la simpatía de la población. La distribución de electrodomésticos en Matamoros, su ciudad natal, para el día de las madres se convirtió en casi una tradición (Scherer, 2008: 14-15).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Asesinaron o secuestraron a altos funcionarios del Estado, jueces de las Altas Cortes, periodistas, candidatos presidenciales, políticos, policías y sus familiares. La dinamita del cártel de Medellín dejó en escombros la sede de la policía secreta (DAS) y del periódico *El Espectador*. Hicieron estallar un avión comercial en vuelo en el que murieron los 107 ocupantes; activaron más de 50 carros bomba que dejaron más de 400 muertes de civiles, transeúntes inocentes, principalmente en Bogotá. Bajo el lema "haga patria, mate un policía" más de 200 agentes fueron asesinados por los sicarios de Medellín. Pero también abrieron fuego contra las guerrillas. Empero, el débil Estado colombiano desmanteló dos grandes cárteles de la droga, el de Medellín y el de Cali, y abatió, encarceló y extraditó a sus jefes. Aunque las victorias contra los cárteles cancelaron la emergencia de un "narco-Estado", no acabaron el negocio y, por el contrario, surgieron los *cartelitos* (Bagley, 2001).

EL FACTOR GEOGRÁFICO

La geografía de Colombia es compleja y su riqueza de nichos ambientales la hacen apta para los cultivos ilícitos. El territorio de 1 142 000 km^2, poco menos del 60% del mexicano, está dividido en cinco grandes regiones naturales: Caribe, Andina, Pacífica, Orinoquia y Amazonia. Aunque de *c.* 1970 al presente en todas se cultivan, procesan y transportan drogas ilícitas, los principales centros geográficos se desplazan rápidamente: la mariguana del Caribe al Cauca y la hoja de coca de la Amazonia y Orinoquia a la franja Pacífica. En diversos puntos de la región andina se ha cultivado amapola opiácea.

La Amazonia y la franja pacífica son selvas tropicales de las más húmedas del mundo. Comprenden cerca de medio millón de kilómetros cuadrados, tienen bajísimas densidades de población dispersa en caseríos incomunicados entre sí y con el resto del país, salvo por ríos, trochas escondidas y pistas aéreas. Para el negocio de las drogas es imperativo abrir corredores clandestinos desde los puntos de cultivo y procesamiento orientados hacia los dos mares y las fronteras internacionales por los que se contrabandean precursores químicos, armas, dinero y cocaína o heroína.

La localización de Colombia en el hemisferio occidental es factor clave en el funcionamiento internacional del mercado ilegal de drogas. El país tiene 1 300 km de intrincadas costas en el Pacífico y 1 400 km en el Caribe que ayudan a explicar la continuidad del contrabando originado en la época colo-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nial. Los 6 349 km de sus fronteras terrestres internacionales también forman una línea porosa, semiabandonada, subadministrada, segmentada, que de *c*. 1970 al día de hoy ha servido a diferentes organizaciones criminales y guerrilleras. Colombia y sus vecinos no han llegado a la situación moderna en la que "una 'nación' sólo existe cuando el Estado tiene el alcance administrativo sobre el territorio del que se reclama soberanía… La administración implica la vigilancia, el control directo o indirecto de un Estado sobre los límites ya amojonados" (Giddens, 1985: 119-121). La reciente polarización político-ideológica en Sudamérica, es decir, las tensiones del gobierno de Uribe Vélez con los de Chávez y Correa, incide en las modalidades de operación de las organizaciones ilegales en esas fronteras (ICG, 2008: 11-14; 17-19; 29-34).[6]

Los estudios especializados comprueban ampliamente el trasiego ilegal en las fronteras de Colombia. La de Panamá (266 km) fue explotada por el cártel de Medellín, el M-19, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los paramilitares; la de Venezuela (2 217 km) por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las FARC, paramilitares y narcotraficantes; las de Brasil (1 654 km), Perú (1 626 km) y Ecuador (586 km) por las FARC, paramilitares y narcotraficantes. Además, Colombia ejerce soberanía en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (350 000 km^2, siendo la superficie de estas tres islas de 44 000 km^2), muy próximo a las costas nicaragüenses y que han sido importantes puntos de distribución del cártel de Medellín y sucesores (ICG, 2008: 6-27).

Como en Colombia, en la historia del narcotráfico en México podemos advertir tanto el peso de factores geográficos como políticos. Al principio, como ahora, el eje de la organización del negocio giró en torno al contrabando de drogas a lo largo y ancho de la franja fronteriza con el vecino del norte. Desde luego, la presencia de una frontera de más de 3 000 km con Estados Unidos es un elemento privilegiado para discernir el trasiego ilegal de mercancías entre estos dos países. A lo largo de más de un siglo de comercio ilícito de drogas la frontera ha sido un tema recurrente. Pero en la evolución de este mercado, tan importante como la geografía han sido los cambios registrados en las políticas antinarcóticos estadounidenses. El surgimiento y auge de este negocio en la primera mitad del siglo XX estuvo íntimamente vinculado al efecto de atracción generado por la implantación de las políticas prohibicionistas en el vecino del norte. En efecto, el florecimiento de una economía

[6] La tensión de la frontera con Venezuela, aún no resuelta, data del siglo XIX (Martz, 1992).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ilícita en torno al cultivo de dos mercancías, el opio y la mariguana, en los estados del norte de México, no podría explicarse sin considerar las oportunidades creadas por los avances de la legislación antinarcótica en Estados Unidos. Dichas oportunidades se vieron a su vez favorecidas por las naturales ventajas de una geografía agreste y recóndita. Pero la evolución de un mercado agrícola a una economía de servicios, organizada en torno al trasiego de la cocaína a Estados Unidos, difícilmente podría atribuirse sólo a la geografía. En el tránsito de la producción localizada de mariguana y amapola al mercado de servicios de cocaína figuró de manera prominente la decisión de Washington de cerrar el acceso a las rutas de cocaína en la península de la Florida. La consecuencia inmediata fue el desvío de este flujo a territorio mexicano. En efecto, la apertura del mercado de la cocaína en México al comenzar la década de los ochenta fue una consecuencia directa de las operaciones de interdicción desplegadas por Estados Unidos en el Caribe y la Florida.[7] Al igual que ocurrió en Colombia, en la primera mitad del siglo XX las principales áreas de cultivo de drogas ilícitas y las redes más importantes de distribución aérea y terrestre en México se localizaron en la periferia de la infraestructura de transportes, pero siempre cerca de la principal frontera internacional con Estados Unidos. Para la década de los ochenta, el tránsito a una economía de trasiego de cocaína reorientó la dirección de estos corredores hacia los nodos de una infraestructura de transportes y comunicaciones más integrada y geográficamente vinculada con Estados Unidos. Esta tendencia se acentuaría con la posterior apertura del mercado ilícito de anfetaminas (véase Serrano, 2007).

MÉXICO Y COLOMBIA: ORIGEN Y AUGE DE LAS ECONOMÍAS DE LAS DROGAS ILÍCITAS

Amapolas y mariguana: las décadas de oro del narcotráfico en México

A principios del siglo XX, como ocurre también a principios del siglo XXI, el narcotráfico floreció en México al amparo de la prohibición. En las primeras décadas, caciques regionales, como Esteban Cantú en Baja California, se

[7] Para una descripción detallada de la operación Tricks y del consecuente desvío de 60% de la cocaína destinada al mercado estadounidense por territorio mexicano véanse Bagley (1993) y Lupsha (1995).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

apoderaron de tajadas importantes del flujo ilícito de drogas. Además de contribuir a financiar las bases de autonomías locales y regionales, el contrabando de estupefacientes y el comercio del vicio en la frontera contribuyeron al reciclaje de bandidos en actores políticos. En efecto, en la lenta pero sostenida expansión del cultivo del opio y de la mariguana se irían tejiendo los vínculos cada vez más estrechos entre un mercado ilegal en expansión y una clase política regional en ascenso. Desde mediados de la década de los treinta, la organización de la producción y del tráfico de estas drogas en México era ya objeto de preocupación entre las autoridades del Tesoro estadounidenses (Walker III, 1989: 76-77, 119). Aunque estas condiciones empujaron a Washington en 1935 a denunciar a México como el "granero" del narcotráfico, la combinación de un lento proceso de centralización política y de modernización económica sentarían las bases para la gradual sujeción y control de los enclaves ilícitos regionales. La segunda Guerra Mundial interrumpió este proceso. El conflicto bélico se convirtió, si no en el motor, sí en la causa inmediata de la expansión del cultivo de amapola en los estados del norte del país. En el curso de la guerra, las fuentes tradicionales de abastecimiento en Europa y en Asia se fueron cerrando, al tiempo que las bajas y el creciente número de heridos en el teatro de guerra incidieron en la demanda legal de morfina. Por consiguiente, al disparar la demanda de esta sustancia, el esfuerzo bélico hizo su contribución a la expansión de la economía ilícita de las drogas en México. El cultivo y la producción de amapola ganaron terreno y se extendieron de Sinaloa a Sonora, Durango y Chihuahua. En el año de 1943 las agencias estadounidenses estimaban que la producción de opio se había triplicado en México, hasta alcanzar las seis toneladas (Walker III, 1989: 153, 163-169; Astorga, 1995; Mac Allister, 2000: 112).

Por supuesto, los escándalos de corrupción afloraron en estos años y con ellos las tensiones en la relación con Washington. Aunque en los años cuarenta no faltaron las propuestas alternativas —desde la organización de producción legal, vía la asignación de cuotas, hasta la creación de un monopsonio— la consolidación de una economía regional ilícita alteró las reglas de la relación bilateral entre México y Estados Unidos y puso de relieve el tema de las drogas. Es cierto que la ratificación del compromiso mexicano de controlar la oferta de drogas ilícitas fue compensada por un aumento significativo en la ayuda antinarcóticos proveniente de Estados Unidos. Sin embargo, el incremento en la ayuda, de 20 000 pesos en 1942 a 250 000 pesos en 1943, no bastó para someter la producción de estupefacientes en

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

México (Walker III, 1989: 167). Durante la década de los cuarenta, los reportes del sistema internacional de certificación de importaciones y exportaciones de estupefacientes sugerían que México había excedido las cuotas anuales de producción de estas mercancías. En 1944, el aumento en la producción de amapola y la ola de escándalos políticos que envolvió el asesinato del gobernador Rodolfo T. Loaiza no sólo convirtieron a Sinaloa en la capital del opio, sino que atrajeron irremediablemente la atención de Washington. Aunque los esfuerzos mexicanos se redoblaron, al terminar la década el arranque de las primeras campañas federales de erradicación en una superficie de más de 10 000 hectáreas de cultivo de amapola no logró acallar las críticas del representante de Estados Unidos en la recién creada Comisión de Narcóticos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Para ese momento la producción de opio de origen mexicano competía con los cargamentos de opio provenientes de India, Turquía e Irán (Walker III, 1989: 171-178; Ruiz Cabañas, 1993: 210; Astorga, 2005).

El principio de la posguerra trajo consigo importantes ajustes y reacomodos institucionales en México, así como un mayor acoplamiento institucional en las relaciones con el vecino del norte. El impulso hacia una mayor centralización, como eje de la unidad nacional y de la estabilidad, no escaparía a la estrategia de control de las drogas ilícitas. Como era de esperarse, la centralización de las políticas antinarcóticos implicó, a su vez, la transferencia del control de estas actividades del ámbito local a la federación (Serrano, 2009). Esto supuso el tránsito de un esquema local de regulación —que había puesto el control en manos de gobernadores y notables regionales— a un modelo centralizado de "regulación". Así, a partir de 1947, la responsabilidad de las campañas de erradicación y de las políticas antinarcóticos sería transferida de las autoridades de Salud a la Procuraduría General de la República (PGR). En el corazón de esta recién centralizada estructura surgiría una nueva entidad, la Dirección Federal de Seguridad (DFS) que asumiría, desde el centro, las tareas de control y regulación del narcotráfico. Gracias a la creación de esta temible oficina las agencias federales pudieron organizar y desplegar las campañas antinarcóticos en el marco más amplio del control político y social.

Aunque en las décadas de los sesenta y setenta la reputación de la DFS estuvo íntimamente asociada a la brutal represión de los movimientos urbanos y rurales de izquierda, su encomienda también incluyó la regulación de un mercado ilícito en expansión. Debe ser claro, sin embargo, que dicha regulación arraigó en una serie de prácticas y relaciones complejas, todas

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ellas bajo el amparo de acuerdos de reciprocidad entre los narcotraficantes y las agencias públicas. La autoridad se encargó de gestionar la organización eficiente y pacífica del mercado, a cambio de la aceptación de impuestos extraídos de la actividad criminal y de la sujeción de las organizaciones criminales a reglas debidamente acordadas. A lo largo de este periodo los traficantes no operaron como elementos autónomos, sino que asumieron el control de "franquicias" cumplidamente asignadas por las autoridades reguladoras. Gracias a estas "licencias" de operación y a la protección provista por las agencias oficiales, los empresarios criminales pudieron desarrollar enclaves de producción y hacer uso de las vías de comunicación para despachar su mercancía hacia el mercado estadounidense.

En este esquema de regulación, las "plazas", es decir el control de los retenes y de los puntos estratégicos de tránsito —fundamental para la extracción de las rentas y para la vigilancia del trasiego de la mercancía— permaneció bajo la custodia de policías locales y federales. En la práctica, el funcionamiento ordenado de estos mecanismos permitió a las autoridades centrales contener la expansión del mercado e impedir la consolidación de los narcotraficantes como un poder autónomo.[8] A diferencia de lo que ocurriría en Colombia, en México este cerrojo impediría la participación abierta de los narcotraficantes en actividades políticas. Mientras que en Colombia la descentralización de los partidos y sus facciones pudo haber facilitado la penetración y participación de actores criminales, en México la centralización del entramado político en torno al partido hegemónico impuso un límite claro a la entrada independiente de empresarios criminales a la política. Sin embargo, durante décadas, el factor clave en este esquema regulador residió en el control de la violencia. Mientras que en Colombia la violencia del narcotráfico estalló en los ochenta, la presencia de estos acuerdos en México se tradujo en umbrales contenidos de violencia. En la declaración atribuida a Sánchez Celis, gobernador de Sinaloa en la década de los sesenta, advertimos la lógica de estos acuerdos: "váyanse de Sinaloa. Mátense fuera. Aquí nomás trabajen…".[9]

Había, pues, normas informales que regulaban la organización del mercado y la relación entre las autoridades y los actores criminales. La es-

[8] Como señala Lupsha, el crimen organizado en México operó sobre la base de la franquicia y "con el permiso" otorgado por los representantes de las instituciones del Estado (1992; 1995).

[9] La cita es tomada de Astorga (2005: 101 y 157).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tabilidad en este mundo ilícito descansó sobre estas reglas, así como en los compromisos y obligaciones contraídos por unos y otros. Al lado de las reglas que buscaron impedir y contener la participación política y el comportamiento violento de estos actores, encontramos también aquéllas que trataron de detener el desarrollo del consumo interno de drogas. La presencia de estas reglas y acuerdos facilitó el control efectivo del mercado ilícito, depositándolo a su vez en manos de "empresarios" mexicanos.[10] Un agente criminal podía vender su mercancía ilícita en Estados Unidos, pero podría seguir contando con el respaldo de las autoridades siempre y cuando dejara ver su antiamericanismo, mantuviera su dinero en el país y no perjudicara a mexicanos. Hace falta poco para reconocer el papel que en todo esto desempeñó el régimen autoritario. En efecto, la base de la *pax priista* residió justamente en el margen de maniobra provisto por un entorno autoritario. Al gestionar la efectiva regulación del mercado ilícito, las autoridades mexicanas no tuvieron que reparar en consideraciones de transparencia, de legalidad, de debido proceso o de respeto a los derechos humanos. Así, durante las décadas de oro del narcotráfico en México, en las relaciones corruptas, pero celosamente vigiladas, entre el Estado y las organizaciones criminales encontramos un *modus operandi* caracterizado por la presencia de normas y mecanismos tácitos que rayaron en la regulación. Todo parece indicar que en ese periodo el contrabando no era considerado como una actividad inherentemente criminal o situada fuera del sistema, sino incrustada en el propio andamiaje institucional. Había algo para todos: seguridad y certidumbre para los empresarios criminales, réditos y una posición prominente para las fuerzas de seguridad, pero también una importante dosis de protección política —aunque crecientemente selectiva— para aquéllos dispuestos a incursionar en este mercado. Con el tiempo, la economía política del narcotráfico en México se traduciría en un *modus vivendi* en el que la élite política tendería a subestimar la amenaza que en el mediano y largo plazo el narcotráfico podía representar para el orden político y social del país. Mientras que a los ojos de algunos, los decididos esfuerzos de contención de la década de los setenta habían resultado desventajosos, quizás otros vieron un beneficio en las ganancias derivadas de la economía ilícita. El riesgo inminente de la violencia, magnificado primero por las conse-

[10] Incluso en la etapa de la transnacionalización de las organizaciones criminales mexicanas, las estructuras de dichas "corporaciones" permanecieron en manos de mexicanos (*Milenio*, 9 de julio de 2007).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cuencias no esperadas de las campañas de los setenta, y posteriormente por la avalancha de cocaína, no bastó para que la élite en su conjunto se convenciera de que éste era un problema que atañía por igual a México y a Washington.

Colombia: de la "inocencia" de los orígenes a la tragedia nacional

Aunque Colombia ingresa relativamente tarde al mercado internacional de drogas ilícitas, las organizaciones de contrabandistas, con protección política regional y nacional, tienen una larga tradición. Un ejemplo reciente lo proporcionaron las bandas de *esmeralderos* o la cadena de importación ilegal y venta callejera de cigarrillos Marlboro.[11] Colombia había aparecido en los radares de las agencias antidrogas de Estados Unidos durante el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y en 1978 su registro alcanzó proporciones de escándalo a raíz de "revelaciones", en la prensa norteamericana, durante la transición al gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982). Según éstas, la economía de la droga empezaba a desarrollarse con base en la corrupción de un sistema en el que participaban poderes fácticos locales y redes de clientelas políticas regionales y del Congreso, que incluían a varios ministros. De este modo Colombia fue catalogada como importante productor y exportador de mariguana de alta calidad, gracias, en parte, al efecto "colchón de aire", es decir, a la fuerte represión de los cultivos en México.

El gobierno de López Michelsen y las élites políticas y empresariales no parecieron advertir este cambio de actitud en Washington y establecieron una especie de consenso según el cual el problema de las drogas no residía en Colombia sino en Estados Unidos, pues "toda demanda crea la oferta". Por el contrario, el gobierno estadounidense percibía que altos círculos de la política y el gobierno colombianos estaban involucrados en el negocio y habían fabricado una telaraña de lavado de dinero mediante: *a*] la "ventanilla siniestra", por la cual los bancos y casas de cambio cambiaban cualquier cantidad de dólares en billete, sin preguntar su origen; *b*] las amnistías tributarias y la libre repatriación de capitales *c*] el contubernio con prácticas de registro de exportaciones ficticias o sobrefacturadas, y *d*] la per-

[11] Sobre los esmeralderos véase Uribe (1992).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

misividad al contrabando de importación (Junguito y Caballero, 1982; Steiner, 1996). Por tanto, Washington urgía al gobierno colombiano a imponer controles y reformar los códigos en materia penal. Más importante aún, lo conminaba a militarizar la lucha contra las drogas y a firmar un tratado de extradición como arma de disuasión.

La presión diplomática norteamericana sobre el recién posesionado Turbay Ayala hizo enmendar la plana y precipitó la participación directa del Ejército en la erradicación de los cultivos y en la interdicción del trasiego en la franja caribeña Barranquilla-Santa Marta-Maicao. En estos operativos se introdujo por primera vez el método de las fumigaciones aéreas (Paraquat) y en 1980 el Congreso colombiano aprobó un Tratado de Extradición con Estados Unidos pactado el año anterior. Sin embargo, poco después el nuevo presidente, Belisario Betancur (1982-1986), invocó convicciones de "filosofía política" cuando anunció que no aplicaría la extradición de nacionales. Esto dio más fuerza a una idea que empezaba a elaborarse en Estados Unidos: el narco-Estado, la narcodemocracia.

Pese a todo, los comandantes de las Fuerzas Armadas colombianas tenían fuertes reservas frente a la línea trazada por Turbay. Sus enemigos internos eran el ELN, las FARC y el EPL que por esos años se reorganizaban y crecían. Para colmo, había aparecido una guerrilla urbana, publicitaria, juvenil y, quizás, más peligrosa: el M-19. Además, consideraban que la participación institucional castrense en la lucha contra las drogas, a más de corrupción en sus filas, implicaría impopularidad en las zonas de cultivo campesinas. De este modo, en 1981 consiguieron que la Policía Nacional (PN) fuese la fuerza encargada de combatir el narcotráfico. A partir de entonces la PN hace un complicado y costoso aprendizaje organizacional. Sus principales hitos fueron la creación en la División Operativa de un cuerpo antinarcóticos, del que, en 1987, habría de salir la Dirección Nacional de Antinarcóticos. Poco después, a raíz del asesinato de Luis Carlos Galán, en 1989, se creó un Cuerpo Especial Armado (Decreto 814 del 19 de abril de 1989) para desmantelar las organizaciones de sicarios bajo el mando de la Dirección General de la Policía, unidad que, al parecer, fue infiltrada por los narcotraficantes. Estas experiencias llevarían, como veremos, a crear el ubicuo Bloque de Búsqueda.

Sin embargo, la combinación de una serie de factores que incluyeron la presión diplomática norteamericana, la represión interna y la visibilidad nacional e internacional de las feroces guerras internas de los clanes guajiros involucrados en el negocio de la mariguana caribeña, dio lugar al men-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cionado efecto "colchón de aire". Como consecuencia de dicho efecto los cultivos se desplazaron cientos de kilómetros al Cauca, en el suroeste del país. Allá comenzaron nuevas operaciones de fumigación aérea que se intensificaron a lo largo de la segunda mitad de la década de los ochenta, hasta que la sustitución de importaciones de mariguana en los Estados Unidos, (con una variedad más potente) dio al traste con las exportaciones de *cannabis* colombiana.

Las experiencias de las esmeraldas, la mariguana y el contrabando de Marlboro dejaban bagajes de construcción organizacional. A principios de la década de 1970 empezó a operar, en pequeña escala, el negocio de las exportaciones de cocaína a Estados Unidos, que unos años después habrían de ganar notoriedad en un contexto de moral permisiva. Grupos locales importaban *pasta base* o *pasta* del Perú y Bolivia, la transformaban en alcaloide y la exportaban. Gracias a la represión en Bolivia y Perú, en la década de 1980, Colombia pasó a sustituir gradualmente la importación de *pasta* y en la década siguiente ya había desplazado a esos países andinos del primer lugar de la producción mundial de hoja de coca, en donde permanece (Crandall, 2002).

Valga añadir que en las últimas décadas del siglo XX se presentó una de las más graves depresiones mundiales de la economía cafetera. De este modo, la expansión de cocales clandestinos, principalmente en la región amazónica, se vio favorecida con mano de obra que había sido expulsada de los cultivos de café y algodón, éste último marginado por las importaciones a raíz de la liberalización comercial. Simultáneamente empezó a florecer la amapola opiácea en los pisos térmicos fríos de la región andina, incluida la zona cafetera del Gran Caldas.

Así, con base en estimaciones estadísticas siempre variables y controvertibles, Colombia apareció en la década de los noventa encabezando la tabla mundial de productores y exportadores de coca y cocaína. No obstante, los cultivos de amapola y las exportaciones de heroína se abatieron crecientemente después de 2001. Durante casi tres décadas, el circuito principal de la cadena de valor de la cocaína colombiana se organizó en torno al eje Andes-Estados Unidos, primero por la vía del Caribe (por ejemplo: Medellín-Miami) y posteriormente por México, ya fuese usando la vía Cali-Tijuana o el Océano Pacífico, con escalas en Centroamérica. En los últimos diez años emergió un segundo gran circuito: Amazonia-Brasil-África-Europa estimulado por el aumento del consumo de cocaína en Europa y la relativa fortaleza del euro frente al dólar.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Estos cambios geográficos del comercio tienen repercusiones inmediatas en los desplazamientos locales y regionales de los cultivos y en el rediseño de corredores y cadenas de comercialización dentro de Colombia, imbricadas en sociedades locales. En este aspecto importa subrayar una característica específica de Colombia en relación con México: al entrar al siglo XXI la nación sudamericana continúa expandiendo sus fronteras interiores. Del oro a la cocaína, pasando por el café o el banano, las maderas preciosas, la palma africana o el petróleo, la historia colombiana es de ocupación permanente de nuevos territorios, de plasmación de diferentes formas sociales y empresariales, políticas y legales de una colonización multisecular permanente de muchos frentes.

Las colonizaciones colombianas del siglo XX fueron espontáneas. El Estado llega después de los colonos y los empresarios de la colonización. Escuelas, centros de salud, autoridades políticas, policías, juzgados, notarías, bancos siempre marchan rezagados del movimiento colonizador. Se establecen cuando la población ya está asentada conforme a sus propios patrones culturales y sociales.

En estas condiciones adquieren relieve los hiatos de la "geografía de la ley" y la "geografía del crimen" (Synder, 2009). Se abren a las drogas ilícitas amplios territorios remotos y aislados al margen de las redes institucionales y de los principios de legitimidad política del Estado y desconectados de la red vial nacional, pero interconectados por ríos "desconocidos" en la cartografía estatal. Esos territorios, muchos ubicados en las fronteras internacionales, pueden transformarse en nichos ideales para las guerrillas, el contrabando tradicional o el cultivo, procesamiento químico y transporte aéreo de drogas ilícitas. La tecnología contribuye: la construcción de pistas aéreas de la década de 1970 en adelante, legales e ilegales, y la telefonía móvil de mediados de la década de 1990 en adelante, abatieron parcialmente las distancias y permitieron coordinar y planificar mejor la panoplia de las actividades criminales.

Con el tiempo la economía política de la droga desarrolló una tensión urbano-rural. El modelo de hegemonía urbana de Barranquilla, con la mariguana, y de Medellín y Cali, con la cocaína y la heroína, llegó al cenit con los cárteles mafiosos de Escobar y los Rodríguez Orejuela. Esas ciudades capitales fueron nodos de las jerarquías organizativas que tomaban las decisiones estratégicas, empresariales y criminales, manejaban las inversiones y mantenían entramados de corrupción y extorsión con políticos, agentes del Estado y financistas (Krauthausen, 1998). En los márgenes de la jerarquía se mantenían los territorios de los cultivos y los corredores de las mercan-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cías. Poco después se vería que una consecuencia de la destrucción de los dos grandes cárteles fue el ascenso de los jefes de los ejércitos paramilitares capaces de cambiar el orden jerárquico y establecer unas relaciones de poder cada vez más segmentadas (Duncan, 2006: 211-239). A este respecto pueden citarse los ejemplos de los hermanos Castaño, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) o las pandillas de *don Berna* en Medellín, una de las grandes capitales mundiales del círculo drogas-violencia de los últimos tiempos. Específico de Colombia es que estos "ejércitos", una vez que acuerdan la desmovilización formal (2003-2005), se engranan con la actividad electoral y hacen simbiosis en la subida y consolidación de nuevos grupos de poder que empiezan a dominar el Estado colombiano en la última década (Romero, 2007). Sin embargo, en Medellín, aparentemente pacificada después de 2002, aparecen nuevas manifestaciones de colaboración entre agentes del Estado central y bandas criminales. Su objetivo aparente sería "civilizar" la actividad criminal o el "cero tolerancia" a la violencia desembozada.[12] Como efecto de la dinámica del actual modelo de *seguridad democrática*, las correlaciones locales de poder deben dar vía a las estrategias nacionales. El problema surge cuando los pactos se resquebrajan. Resultado: en 2008 y 2009 volvieron a ser alarmantes las modalidades y cifras de homicidios en Medellín que, se creía, eran cosa del pasado preuribista. Así,

> el quiebre en la tendencia ascendente de los homicidios en Medellín se explicaría, de un lado, por la consolidación del control estatal/paramilitar producto de la Operación Orión (llevada a cabo por Ejército-Policía-DAS-Fiscalía, en octubre de 2002) y del otro, por la correlativa voluntad de los paramilitares de participar en el proceso de paz con el gobierno de Álvaro Uribe, manifestada a través del "cese al fuego unilateral" (Llorente, 2009a).

MÉXICO: LA PRIVATIZACIÓN DEL MERCADO DE PROTECCIÓN Y EXTORSIÓN

Durante décadas en México pareció existir una conformidad entre el esquema regulador arriba descrito y la estabilidad de un mercado ilícito organizado alrededor del cultivo de la amapola y la mariguana y relativamente

[12] Civilizar en el sentido del *civilizing process* de Elias (2000) cuyo agente central es el Estado.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

contenido en términos tanto de su alcance geográfico como del recurso de los métodos violentos. Sin embargo, desde finales de los setenta las primeras fracturas emergieron a la superficie. En efecto, en 1969 el despliegue de la Operación Intercepción I y el cierre de la frontera durante veinte días dejaron ver con una claridad contundente los límites internos y externos del modelo. Por un lado, la conjunción del auge del consumo de sustancias ilícitas y el renovado endurecimiento de la prohibición en Estados Unidos, no sólo alteraron de manera importante la estructura de incentivos para la participación en la industria criminal, sino que incrementaron de golpe los requerimientos de protección, regulación y gestión del mercado. A ello habría que añadir el efecto, en términos de oportunidad, del retiro de Turquía en 1971 del mercado ilícito de opio y la apertura de una ventana única de oportunidad para una docena de empresas criminales en México. En menos de tres años, los narcotraficantes mexicanos lograron incrementar su cuota de abasto de heroína al mercado estadounidense de 10-15 a 80% en 1974.[13] La expansión del cultivo de amapolas y mariguana a lo largo y ancho de 600 000 km^2 y la proliferación de la siembra de amapola en más de 30 000 plantíos obligó a las autoridades mexicanas a tomar cartas en el asunto. A mediados de los setenta, con el apoyo decidido de Washington, el gobierno mexicano respondió a este desafío con la campaña permanente de erradicación, el uso intensivo de herbicidas y el despliegue a partir de 1977 de la Operación Cóndor, la primera "batalla militar" en lo que sería la guerra de México contra las drogas (Craig, 1978; 1980: 350).

Si bien es cierto que estos esfuerzos pasarían a la historia como una de las contadas experiencias de erradicación exitosa, también lo es que sus logros serían fatalmente efímeros. En México, como en Turquía, en la ecuación del éxito pesaron por igual la fuerza relativa de la autoridad central, incluido el monopolio de la fuerza organizada, la escasa dependencia de la economía nacional de ingresos provenientes del narcotráfico y la presencia de un mercado ilícito de cultivos estructurado en grandes plantíos susceptibles a la erradicación.[14]

[13] Gracias al apoyo financiero de Estados Unidos la prohibición del cultivo de amapolas fue impuesta con éxito en Turquía durante dos años y remplazada por un sistema de producción legal de opio. Para 1975, gracias a la presencia de un monopsonio estatal, Turquía pudo eli minar de tajo el acopio de opio de las bandas criminales (Robins, 2005; Reuter, 1985: 90; Ruiz Cabañas, 1993: 212; Toro, 1995: 15-16 y Smith, 1999).

[14] Craig (1978; 1980: 345-363), Toro (1995: 27) y Smith (1999: 195) coinciden en los efectos fortuitos, pero no por ello menos negativos de este ejercicio.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Sin embargo, el éxito de este ejercicio fue tan notable como fugaz. Aunque la operación logró reducir el tamaño de la economía ilegal, los actores criminales pronto dejaron ver una notable capacidad de adaptación no sólo en términos de su dispersión geográfica, sino también en función del ajuste de las técnicas de producción a las nuevas circunstancias. Mientras que la fragmentación y el encubrimiento de los plantíos ilícitos les permitió sortear los avatares de la erradicación, el acoso de la ley condujo a la reorganización y centralización de las organizaciones delictivas. La conjugación de estos cambios contribuiría al surgimiento de una nueva generación de empresarios criminales dispuestos a desafiar los límites convenidos sobre el uso de la violencia. La reubicación geográfica de estos traficantes bien pudo haber aflojado las riendas sociales que en sus lugares de origen habían ayudado a contener los impulsos más violentos. Además, como suele ser el caso en estos negocios, la eclosión repentina de oportunidades de mercado, también pudo haber propiciado los brotes de violencia. A esto habría que añadir el impacto de los primeros contactos con las más violentas organizaciones colombianas.[15] Como era de esperarse, para mediados de los años ochenta la suma de estas tendencias se traduciría en la recuperación de 30% del mercado de mariguana y cerca de 40% del de heroína en Estados Unidos. La evolución de las regiones para la venta ilícita de drogas no concluyó allí, sino que se vio pronto agravada por la repentina y brutal apertura de un mercado de tránsito de cocaína por el territorio mexicano. Ante este hecho consumado, la capacidad de las autoridades mexicanas para controlar y regular la economía ilegal de las drogas se toparía con un límite insondable.[16]

En efecto, una consecuencia inevitable del impacto de estas tendencias fue el desgaste y agotamiento de las viejas prácticas de regulación y de control de la economía ilícita. Aunque en ocasiones se pudo advertir el aguante de estos mecanismos de regulación —como ocurrió a principios de los ochenta cuando los delegados del cártel de Medellín, aterrorizados ante la brutalidad de la policía judicial federal, decidieron recurrir a los servicios de intermediarios mexicanos— lo cierto es que el escenario era cada vez

[15] Los más bajos umbrales de violencia en México se vieron gradualmente modificados por todos estos factores (Reuter y Ronfeldt, 1992: 131; Smith, 1999: 205).

[16] Aunque los primeros contactos entre narcotraficantes colombianos y mexicanos se registran a principios de los setenta, como apuntamos antes, la apertura de una economía de tránsito de cocaína por territorio mexicano ocurre a principios de los ochenta (Bagley, 1993; Lupsha, 1995: 89-90).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

más complicado. Con la avalancha de cocaína, precipitada por el despliegue de la operación *Hat Tricks* y el desvío de 60% del polvo blanco destinado al mercado estadounidense por territorio mexicano, las fisuras se abrieron en grandes grietas. Los cambios asociados a esta avalancha y al impulso de la nueva guerra contra las drogas modificaron de tajo no sólo el tamaño y la dimensión del mercado, sino también su estructura y organización. En las nuevas condiciones el Estado sencillamente no pudo imponer su autoridad y el sistema regulador se desplomó ante el cada vez más violento poderío de los cárteles.

Si, como hemos visto más arriba, el mercado ilegal de las drogas se había caracterizado por una serie de rasgos que incluyeron la presencia de niveles relativamente bajos de violencia, con la especialización en el cultivo de dos productos y su parcial concentración regional y geográfica, para mediados de los ochenta esta industria se había transformado en una pujante y cada vez más violenta economía de servicios y de tránsito. Al terminar la década, los mecanismos de control y regulación se habían hecho agua.

Sin duda los síntomas más claros de este agotamiento se manifestaron en los niveles de corrupción y de violencia. Mientras que la corrupción que anidó en las entrañas de las agencias antinarcóticos adquirió niveles inusitados, el umbral de la violencia del narcotráfico quebrantó a su vez los límites acostumbrados. La incapacidad de las autoridades se hizo evidente con la multiplicación de los escándalos de corrupción y las expresiones, cada vez más frecuentes, de la violencia del narco. Aunque desde mediados de los setenta se hablaba de Culiacán como el Chicago mexicano, los asesinatos registrados en 1993 del ex procurador de Sinaloa en la ciudad de México y del cardenal Posadas en el aeropuerto de Guadalajara fueron el preludio de una nueva y trágica trayectoria de la violencia del narcotráfico en México (Astorga, 2005: 109-110 y 115-118; Smith, 1999: 205).

COLOMBIA: LA MULTIPLICACIÓN DE LA VIOLENCIA

Nuevos conceptos: cártel, narcoguerrilla, extraditable

En la década de 1980, nuevos vocablos quisieron dar cuenta de una realidad evidente pero indescifrable del nexo drogas-violencia: *cártel de Medellín*, *narcoguerrilla*, *extraditable*. El cártel de Medellín cimentó en 1981 una

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

infraestructura paramilitar con ocasión del secuestro de Marta Nieves Ochoa por el M-19 —el grupo Muerte a Secuestradores, MAS— que consiguió la liberación de la secuestrada sin daño. El cártel se aliaba con la Policía (y el Ejército) contra las guerrillas. Pero en momentos y lugares debió pactar con estas agencias la protección de cultivos y el acceso a pistas áreas. Además, con base en el exitoso experimento del MAS, la organización de Escobar amplió operaciones paramilitares con grupos de gran movilidad.

El término "cártel" con el que se conocen estas organizaciones no corresponde a la definición económica. Puesto que los narcotraficantes actúan en un entramado "entre el poder y el mercado", es decir, en razón de su naturaleza simultáneamente empresarial y delictiva, así como altamente clandestina, resulta prácticamente imposible dilucidar sus entrañas (*Semana*, 1994; Krauthausen, 1998: 43-161, 163-195 y 251-321). Sin embargo, dado que estas sociedades combinaban elementos empresariales y de pandilla criminal, una vez embarcados en la producción y comercialización de cocaína en gran escala, el cártel de Medellín recurrió a métodos cada vez más violentos y desarrolló una base militar ramificada que hizo palidecer a su rival de Cali. Integraron el grupo de Medellín Pablo Escobar, la familia Ochoa, Carlos Lehder y José Gonzalo Rodríguez Gacha, *El Mexicano*. En cambio, el cártel de Cali, que muchos definen como una franquicia, tuvo su centro operativo en las empresas de los hermanos Rodríguez Orejuela.[17]

Aunque el concepto narcoguerrilla parecía tener un origen trivial, pronto se convirtió en una expresión cargada de política e ideología. Hacia 1983-1984 magnificaba una relación tenue y, en todo caso, potencial entre las FARC y el cultivo de cocaína. En aquel entonces las FARC controlaban algunos territorios en el Caquetá y permitían el cultivo de hoja de coca y la construcción de pistas aéreas a cambio de "impuestos" por protección. En 1984 el descubrimiento de *Tranquilandia* en el río Yarí, Departamento del Caquetá, dio resonancia al vocablo. En aquel paraje selvático el cártel de Medellín había establecido un enorme complejo de laboratorios, viviendas y pistas aéreas en donde transformaba en cocaína la *pasta* peruana y boliviana y la transportaba desde allí al exterior. Con el decisivo apoyo de la DEA, la Policía Nacional copó las instalaciones (estaban desiertas) y las destruyó. La acción fue coordinada por el ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, que ya era el enemigo más decidido del cártel. Entonces se dijo que

[17] Pueden citarse dos buenos ejemplos de periodismo investigativo sobre los grandes cárteles colombianos: Mark Bowden (2001) y Ron Chepesiuk (2003).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la destrucción de Tranquilandia y de 14 toneladas métricas de cocaína por parte de la Policía Nacional, era uno de los mayores golpes mundiales al narcotráfico. En respuesta, Pablo Escobar ordenó asesinar al ministro y a las pocas semanas el crimen fue perpetrado en calles de Bogotá.

Con base en incidentes como el de Tranquilandia el embajador de Estados Unidos en Colombia, Lewis Tambs, acuñó el término narcoguerrilla que haría larga carrera hasta el presente. Aunque resultara profético, el concepto era excesivo en el contexto del momento. Tambs no tenía fundamento alguno para asumir que el complejo del cártel de Medellín en el Caquetá estuviese protegido por las FARC. Además de sobrestimar el poderío de las FARC de entonces, la locución narcoguerrilla no dejaba apreciar en toda su dimensión el nexo orgánico que sectores de la clase política tradicional y empresarial habían establecido con los narcotraficantes. Gracias a esta relación, un número creciente de políticos profesionales de provincia se enriquecieron y obtuvieron financiamiento para sus operaciones electorales a cambio de servir de informantes calificados y ofrecer protección política. Algunos empresarios lograron a su vez aumentar la rentabilidad y magnitud de sus operaciones lavando dinero y activos.

El aspecto de política internacional no debe soslayarse. Con México, Costa Rica y Panamá, el gobierno de Betancur, formó el Grupo de Contadora, con una agenda diferente a la del presidente Reagan en relación con Nicaragua y, de paso, con El Salvador, que estaba en guerra civil. Este giro diplomático era inusitado para un fiel aliado internacional durante la Guerra fría como Colombia. Estaba, además, acompañado de iniciativas de amnistía y de diálogos de paz con las guerrillas. Como era de esperarse, esta política generó fuerte oposición interna, tanto en las cúpulas militares como en sectores de las élites políticas y empresariales del país. Para estos grupos el concepto narcoguerrilla estaba corroborado por reportes que señalaban que en muchas localidades selváticas del país habían anidado mancuernas y relaciones simbióticas entre dos grupos adversos pero igualmente pragmáticos. Se argumentó entonces que ambos grupos, los cárteles de las drogas y las FARC (que desde fines de la década de los setenta habían permitido cultivos de hoja de coca en sus territorios) se necesitaban mutuamente en sus respectivas luchas contra el Estado. A lo largo de las dos décadas siguientes sus *frentes* crearían un sistema altamente regulado de las cadenas locales de oferta: de los *raspachines* a los encargados de operar los vuelos de carga; de las *cocinas* o laboratorios químicos a la venta directa de *pasta* y del alcaloide o a su trueque por armas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Es irónico que, precisamente por esas fechas, empezaran a ejecutarse operaciones que, al ser descubiertas en 1986 en el escándalo político conocido como *Irán-Contras*, implicaban a un agente estadounidense (Oliver North) en la coordinación del contrabando de drogas ilícitas en Centroamérica para obtener fondos y financiar operaciones de *la contra* nicaragüense.

Hasta el asesinato del ministro Lara Bonilla las élites colombianas no percibían la amenaza potencial al orden político y social que representaban las organizaciones del narcotráfico. "Veían" el flujo de capitales que traían y pensaban que sus pugnas sangrientas se resolverían internamente, como ocurría con los *esmeralderos*. Sin embargo, ante la creciente presión estadounidense, el presidente Betancur (1982-1986) se vio obligado a dar un giro de 180º, y, contra sus "íntimas convicciones filosóficas", autorizó entonces las primeras extradiciones de colombianos a Estados Unidos y se decidió a emplear las Fuerzas Armadas en la guerra contra las drogas, aunque éstas respondieron tibiamente. De un lado las predicciones sobre los costos de la erradicación de la mariguana se habían cumplido y, del otro, las relaciones con el Presidente eran tensas. Los militares colombianos no compartían el manejo de la política de paz con las guerrillas y resentían el tratamiento de los militares involucrados en acciones paramilitares anticomunistas.

Tan pronto como la DEA ofreció pruebas de las actividades del cártel de Medellín, los miembros de esta organización se desbandaron a Panamá. Confiaron en que el general Noriega, que complotaba con las operaciones de drogas y armas de Oliver North para derrocar a los sandinistas, les garantizaría un refugio tranquilo. No fue así y pronto debieron retornar al país.

En el ínterin se reunieron con el ex presidente López Michelsen a quien entregaron un mensaje para el presidente Betancur quien, al recibirlo, envió a Panamá al Procurador General de la Nación. De esas reuniones salió una declaración en la que a cambio de amnistía por sus crímenes pasados y la abolición de la extradición ofrecían desmantelar sus operaciones de droga, entregar toda la infraestructura instalada y renunciar para siempre al negocio. Pero ni el ambiente nacional ni Washington estaban dispuestos a escuchar una oferta semejante, y Betancur la rechazó. Del episodio nacieron los *extraditables* que, con el lema "más vale una tumba en Colombia que una celda en Estados Unidos", declararon una "guerra total" al Estado colombiano y al gobierno norteamericano. Encontraron refugio en zonas de latifundio del Magdalena Medio. Allí, ganaderos y narcotraficantes, con apoyos locales del Ejército y de sectores de la población hastiados de la coacción y la extorsión de las FARC, se hicieron diestros en el manejo de bandas paramilitares.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Las guerras del cártel de Medellín

Se ha dicho que en el grupo de Pablo Escobar el aparato militar compuesto de sicarios urbanos y paramilitares rurales desbordó completamente la organización empresarial. Así adquieren sentido sus diferentes guerras. Una muy significativa fue con las FARC. Es una historia confusa en que se fraguaron alianzas transitorias y guerras locales episódicas. A mediados de la década de 1980 Escobar consideró que tenía organización y poder de fuego suficiente para retar a las FARC en su propio terreno y en el campo electoral. Esta guerrilla y el Partido Comunista forjaron un alianza en 1985, la Unión Patriótica (UP) que, en las elecciones del año siguiente, sola o en alianzas, colocó en el gobierno a 350 concejales, 23 diputados, nueve representantes y seis senadores. Sola ganó 16 alcaldías (Palacios, 2000; 2001b).

En esta confusa historia se fraguaron alianzas transitorias y guerras locales episódicas entre guerrillas y organizaciones de narcotraficantes y sus bandas armadas. Es difícil precisar cómo opera el continuo sicario-paramilitar. Pero lo que sí podemos apuntar es que el sicario, generalmente un adolescente, opera en escenarios urbanos, en contraposición al paramilitar que se inserta en el medio rural y combate a las guerrillas con tácticas de control territorial y es, además, aliado potencial de la fuerza pública. Así, el aparato militar del cártel de Medellín manejó sicarios y paramilitares y, para mediados de la década de los ochenta, sus líderes se sintieron con organización y poder de fuego suficientes para retar a las FARC tanto en su propio terreno, como en el campo electoral.

La UP reavivó los temores de una revolución en amplios sectores de las Fuerzas Armadas educados en la doctrina de la contrainsurgencia. El principal vocero de este sector era el general Fernando Landazábal Reyes, ministro de Defensa que en algunos lugares amenazó el poder fáctico de nuevos y viejos señores rurales. Mientras tanto, en muchas localidades del país el cambio de correlación de fuerzas empezó a advertirse con la irrupción de organizaciones de narcotraficantes en el mundo del latifundismo ganadero. En ocasiones su presencia se expandió a costa de tierras campesinas, especialmente en zonas de colonización reciente y de presencia guerrillera, como el Magdalena Medio y Córdoba-Urabá (Medina Gallego, 1990: 142-194; Palacios y Safford, 2002: 660-661; Cinep, 2009; Medina Gallego y Téllez Ardila, 1994; Medina Gallego, 1990: 127-231). Además, al buscar santuarios para sus operaciones de coca, los narcotraficantes incursionaron en el Caquetá y Guaviare, regiones donde las FARC tenían influencia. Fue

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

entonces cuando se les empezó a llamar *narcoparamilitares*, apelativo que coincide con la puesta en escena del libreto reaganista de la *guerra de baja intensidad* de los *contras* nicaragüenses.

En estos vaivenes, 1987 fue el año fatídico de la ruptura del matrimonio de conveniencia de las FARC y el ala militar del cártel de Medellín al mando de *El Mexicano*, quien desató una campaña de exterminio contra la UP, el blanco más débil de las FARC. Este fue el inicio de un acoso implacable a la UP que dejaría unos 3 000 militantes inmolados, la mayoría cuadros del Partido Comunista. Vista en retrospectiva, es claro que ésta fue una operación descentralizada de redes informales de base municipal y diversa composición (Fuerza Pública, narcotraficantes, paramilitares) distribuidas por todo el país. Así, pese a las diferencias locales, emergió un patrón en que los paramilitares terminaron haciendo labor de zapa contrainsurgente, aterrorizando y liquidando a las bases —reales o supuestas— de apoyo popular de la Unión Patriótica y las FARC. El objetivo era allanar el camino a la entrada de la fuerza pública y copar los espacios. No obstante, en algunas zonas "limpias de subversión", la dinámica del negocio de estupefacientes erigió enclaves autónomos, de abierta ilegalidad.

Con esta dinámica, Pablo Escobar y asociados decidieron usar a fondo su infraestructura militar para desplazar la competencia del cártel de Cali, cuyos jefes, los hermanos Rodríguez Orejuela, también eran de conocido prontuario en Estados Unidos. El grupo de Cali tenía un sentido más agudo de la innovación empresarial. Había puesto laboratorios de refinación en Bolivia y Perú, y fue el primero en fabricar heroína. Debido a la localización de sus enclaves encontró más apta la ruta de Centroamérica y México.

En este escenario figuraron las guerras de los cárteles y las pugnas internas del grupo de Escobar, la emergencia de los Perseguidos por Pablo Escobar, *los Pepes* con el apoyo del grupo de los Rodríguez Orejuela. La inseguridad generalizada alcanzó su máxima expresión en un periodo de fuerte crecimiento de homicidios y secuestros que, a la vuelta de los días, ampliaron el mercado de *seguridad privada*. En buena medida las filas paramilitares se alimentaban de policías resentidos, purgados de filas en las campañas de limpieza de esos cuerpos que empezaron durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990). Del lado legal se establecieron nuevas empresas a cargo de ex oficiales del ejército y la policía con conexiones políticas e institucionales.

La escalada de la violencia de los extraditables y, en particular, el asesinato del líder liberal Luis Carlos Galán (1989), quien se encaminaba a la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Presidencia de la República, desató una reacción fulminante del gobierno y una cadena de operaciones terroristas devastadora por parte del narcotráfico. En este ambiente fue sencillo para las agencias del gobierno de Estados Unidos doblegar al Estado colombiano y obligarlo a entrar definitivamente a la guerra contra las drogas.

En suma, los cárteles combinaron el trabajo de sicarios y abogados, las políticas de *plata o plomo*, y con esta campaña de terror y legalismo doblegaron momentáneamente gobiernos. Así, la ofensiva terrorista forzó una tregua que llevó a la entrega de Pablo Escobar. Con el arribo de César Gaviria (1990-1994) se produjeron un cambio conceptual y un enfoque más agresivo hacia las FARC, la apertura de un frente de negociación con el M-19 y el EPL y para los narcos la "política de sometimiento a la justicia". El gobierno intentó distinguir entre narcotraficantes (el cártel de Cali) y narcoterroristas (el cártel de Medellín). Al poco tiempo, en 1991, Escobar metido en una lucha frontal con el grupo de Cali y con rivales antioqueños, *los Pepes,* se "sometió a la justicia". Ante las pruebas ofrecidas al gobierno por la embajada de Estados Unidos sobre la continuación de las operaciones del cártel de Medellín desde "La Catedral" (la cárcel de lujo construida para él y sus cercanos colaboradores en condiciones que él mismo dictó), Gaviria ordenó el traslado del capo. Escobar no sólo consiguió fugarse, sino que declaró una *guerra total*. En esta confrontación final, el cártel se fue debilitando hasta la muerte de Pablo Escobar en 1993 a manos de la PN, respaldada por un equipo especial de comunicaciones de los Estados Unidos y la colaboración del cártel de Cali (Pardo, 1996: 425-447).

Los hermanos Rodríguez Orejuela, que habían colaborado con las agencias del Estado en la destrucción de Escobar y contribuyeron con fondos sustanciales a la campaña presidencial de Ernesto Samper (1994-1998), debieron pensar que seguiría una tregua de largo plazo. Pero el escándalo de la financiación consumió gran parte de las energías del gobierno de Samper. Además, en una coyuntura de ascenso de guerrillas y paramilitares, el escándalo sirvió de pretexto a Washington para exigir la destrucción del cártel, lo que se consiguió en los años siguientes. En esta última guerra, la PN desempeñó un papel central y mostró un aprendizaje institucional considerable. Si bien el grupo caleño había sido relativamente menos violento y nunca había desarrollado una infraestructura paramilitar del tamaño y agresividad semejantes a la del cártel de Medellín, al final recurrió a la retórica nacionalista y a la acción terrorista en una nueva versión de los extraditables. Finalmente, sus jefes fueron entregados a la justicia y termi-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

naron en cárceles de Estados Unidos. Sin embargo, para poder liquidar a los dos cárteles fue necesario centralizar al máximo. En 1989-1990 se constituyó una unidad altamente secreta y especializada, compuesta por miembros del Ejército, la Policía, la Fiscalía y el DAS, con apoyo de la DEA. Aunque es cierto que el denominado Bloque de Búsqueda superó la fragmentación de inteligencia y operacional de diferentes unidades, también lo es que una parte del juego consistió en apoyarse en el grupo de Cali contra Escobar. El Bloque, más que una unidad en el organigrama institucional fue un cuerpo fluido y en cierto modo indeterminado.[18] Quizás allí estribó su efectividad. En el desmantelamiento del grupo de Cali, el director de la PN, general Rosso José Serrano, con pleno respaldo del presidente Samper, narra cómo "creció" la policía y se desarrolló un servicio de inteligencia capaz de derrotar la contrainteligencia de los narcotraficantes (Serrano Cadena, 1999).

Pese a esto, la presión norteamericana al gobierno de Samper fue incesante y traumática por medio del juego de las "descertificaciones" y la revocatoria de la visa al Presidente que, como apuntaremos más adelante, a la postre tendría efectos contraproducentes puesto que debilitaron la acción del Estado colombiano.

Por esa época se trataron de restablecer infructuosamente los diálogos de paz y con esta iniciativa los niveles de violencia asociada al narcotráfico cedieron considerablemente. Pero llegó una nueva edición del enfrentamiento entre los paramilitares y las FARC que en el periodo de Pastrana jugaron a *negociar dentro de la guerra*, asegurando en la selva amazónica una zona de despeje o desmilitarizada del tamaño de Suiza, pero con 80 veces menos población. Mientras las FARC desacreditaban los procesos de paz, Pastrana negociaba simultáneamente con Washington el Plan Colombia.

MÉXICO: LA NUEVA TOPOGRAFÍA DE LA VIOLENCIA

En la primera década del siglo XXI las manifestaciones de la violencia en México permitieron advertir nuevos rasgos y tendencias. Aunque la guerra *multidimensional* que azotó a Colombia tiene menos relevancia en la expe-

[18] Según Bowden (2001: 71-90) operó una unidad de inteligencia especializada en telecomunicaciones, Centra Spike, dependiente del Ejército de Estados Unidos y que fue fundamental en el desmantelamiento del cártel de Medellín.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

riencia mexicana, en la historia de los años recientes predominan la fragmentación y la feroz competencia entre las organizaciones criminales por el mercado, así como la creciente privatización de los ámbitos de protección y de extorsión.

Como apuntamos arriba, la transición del mercado de producción y exportación de mariguana y heroína a una economía de servicios de tránsito hizo de la *regulación* una tarea imposible. Los controles a la corrupción se desdibujaron, los arrebatos de violencia se volvieron cada vez más frecuentes y anárquicos y las actividades relacionadas con el narcotráfico fueron adquiriendo un mayor peso en la economía. Si en términos generales no se puede suponer y menos confirmar que el narcotráfico haya incursionado abiertamente en política, lo cierto es que las amenazas al entramado político fueron cada vez más visibles. Como en Colombia, esta lógica no ha sido ajena a la constante depuración de los cuerpos de policía o a la sospecha fundada de que el narcotráfico podría haber comprado hasta una tercera parte del sistema de cortes penales en el país. En pocas palabras la columna del sistema regulador había sido comprometida y por consiguiente, también doblegada.

Al avanzar la década de los noventa los cárteles fueron dividiendo al país y repartiéndose sus territorios. En Mexicali, por ejemplo, Rafael Chao, un ex agente de la DFS se apoderó de la zona y con la ayuda de sus colegas logró cerrar la carretera Mexicali-San Luis Río Colorado para recibir allí aviones cargados de cocaína (Blancornelas, 2003: 48 y 153). En Sinaloa, el Chapo Guzmán estableció los cimientos del cártel del Pacífico y en la costa opuesta Osiel Cárdenas retomó con nuevos bríos las riendas del cártel del Golfo. De igual modo, en Tijuana la organización de los hermanos Arellano Félix, herederos de Félix Gallardo, consiguió controlar el trasiego de droga con la intimidación y la violencia. Mientras que desde Ciudad Juárez, Amado Carrillo, *el Señor de los Cielos* fue extendiendo el dominio de las rutas aéreas hasta el corazón del país en las ciudades de Cuernavaca y Guadalajara (Smith, 1999: 196-199). En un contexto caracterizado por la creciente competencia, la fragmentación y la desorganización de un mercado, intermitentemente asediado por los golpes desordenados, pero no menos brutales de las agencias mexicanas —acosadas, a su vez, por la incesante presión de Washington— la confianza se convirtió en el bien más escaso y los antiguos socios, en temibles enemigos.

Poco hace falta para reconocer la incapacidad del Estado —ya sea actuando conforme a la ley o transigiendo con el crimen, como la había veni-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

do haciendo— para regular, controlar y vigilar esta boyante y cada vez más violenta economía de tránsito. A medida que los vínculos de obligación se desdibujaron, los compromisos de reciprocidad se desgarraron, en ocasiones violentamente, y con ellos la capacidad de las autoridades para gestionar la coexistencia pacífica y disciplinada de las organizaciones criminales. No debe sorprender que al aumentar la competencia en el mercado y al acrecentarse el poder de algunas organizaciones criminales la credibilidad del andamiaje regulador fuese puesta en duda. Como en Colombia, persistió la sospecha de que ante la impotencia, los presidentes De la Madrid y Salinas no tuvieron otra opción que elevar el narcotráfico al plano de las amenazas a la seguridad nacional y declarar abiertamente la guerra contra las drogas.[19]

La lógica de la violencia no fue ajena a estos cambios. En efecto, en el aumento de sus índices e indicadores pueden advertirse al menos tres factores fundamentales. Por un lado, es importante subrayar el tránsito a la economía de trasiego de cocaína y el consecuente agotamiento del modelo de protección regulado desde el Estado. Por otra parte, sería erróneo subestimar el impacto de la estrategia de descabezamiento de las principales organizaciones criminales enarbolada por el gobierno de Fox en el repunte de la violencia. Lo que es claro es que ambos hechos pueden ser incorporados en el análisis del cambio en la topografía de la violencia en México. Hoy sabemos que la renta de cerca de 20 casas de seguridad a principios de 2003 y el despliegue, en febrero de ese año, de más de 200 sicarios del cártel de Sinaloa —entonces al mando de Arturo Beltrán Leyva— a Nuevo Laredo fue la declaración de guerra del grupo del Chapo Guzmán contra el del Golfo, bajo el liderazgo de Osiel Cárdenas. Con dicha acción se desató una guerra tan cruenta como violenta entre ambas organizaciones por el control de los puentes fronterizos por los que transitan más de 6 000 tráileres al día, cargados de mercancías lícitas e ilícitas (*El Universal*, 2005).

En esta ecuación de la violencia encontramos un factor adicional que tiene que ver con la pérdida de credibilidad de las autoridades estatales. La

[19] El aumento de la seguridad nacional para combatir el narcotráfico no sólo reflejó el peso de la influencia de Estados Unidos. Algunos expertos explican este giro en función del creciente temor a la "colombianización" del mercado ilícito de drogas en México. Además, en la identificación de esta actividad ilegal como una amenaza a la seguridad nacional, las autoridades mexicanas encontraron una justificación útil para la expansión de las funciones a cargo de las fuerzas armadas en este ámbito. Véase Reuter y Ronfeldt (1992: 113).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

creciente incapacidad de las agencias de seguridad para garantizar a las organizaciones criminales su respectiva tajada del mercado así como su integridad física fueron otros factores decisivos en la escalada de la violencia registrada desde la década de los noventa. Tan pronto como las organizaciones criminales advirtieron la debilidad de las agencias del Estado se dieron a la tarea de crear sus propias fuerzas de seguridad. El papel desempeñado hasta entonces por las instituciones de seguridad fue así transferido a guardias y organizaciones paramilitares como los Zetas al servicio del cártel del Golfo o los sicarios del cártel del Pacífico, bajo el mando de "la Barbie".

Quizás más sorprendente fue la violencia desencadenada contra la propia autoridad del Estado. En 2006 la Unidad de Enlace de la PGR reportó 150 policías ejecutados, la mayoría de ellos acribillados en seis estados de la República. Un año después, el estudio del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (Cenapi) divulgó que a lo largo de los primeros meses de 2007 más de 200 elementos de la fuerza pública habían perdido la vida. Según dicho informe, 13 de cada 100 narcoejecuciones dejaron sin vida a militares, a agentes federales, así como a policías estatales y municipales.[20] Aunque desde finales de los ochenta la violencia del narco había golpeado a las fuerzas *públicas* de seguridad, a la vuelta del siglo las agencias de seguridad se habían convertido en blancos declarados del narcotráfico. Para ese momento, las guerras entre estas organizaciones y entre éstas y el Estado elevarían el número de bajas totales en México a más de 2 000, muy cerca del registrado en lugares como Afganistán. Poco después, al cerrar los primeros cinco años del nuevo siglo la violencia del narcotráfico se habría cobrado cerca de 20 000 vidas, de éstas poco menos de la mitad, 7 224 homicidios, fueron registrados en 2009.[21]

[20] Los datos de este reporte fueron recogidos por Silvia Otero para *El Universal*, 14 de abril de 2008.

[21] En los últimos cinco años la espiral de violencia aumentó de 1 573 muertes en 2005 a 2 221 en 2006, 2 673 en 2007 y 5 630 en 2008. Los reportes registrados por las autoridades y la prensa escrita dejan ver su concentración en los estados del norte de la República, particularmente Chihuahua, Sinaloa, Baja California y Durango, así como en Michoacán y Guerrero con amplias costas hacia el Pacífico. Un solo estado, Chihuahua, concentró más de 3 000 homicidios (3 250) la mayoría de los cuales ocurrieron en la hoy infame Ciudad Juárez. "Aumenta nivel de violencia del narco. Cierra 2009 con 7 724 muertes violentas, 842 registradas en el último mes del año" (Sánchez, 2010).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

DE LA PROHIBICIÓN A LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

A lo largo de más de un siglo, Estados Unidos se ha mantenido al frente de una gran guerra contra las drogas. Desde la conferencia de Shanghai de 1909, Washington ha buscado suprimir y prohibir el consumo y el comercio de una serie de estupefacientes que habían sido hasta entonces semitolerados tanto entre la profesión médica como en la sociedad en su conjunto. A partir de las primeras décadas del siglo XX Washington se convirtió en el motor principal del incipiente régimen internacional de control de estupefacientes. Poco hace falta para reconocer el papel que el gobierno de los Estados Unidos desempeñó en el establecimiento de los fundamentos del régimen, así como su posterior configuración en torno al paradigma del control de la oferta. En el transcurso de un siglo este marco regulatorio evolucionó y se consolidó en tres instrumentos principales: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961; la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.[22]

Desde la década de los setenta, el inusitado aumento en el consumo de sustancias ilícitas no sólo reactivó la diplomacia hacia múltiples frentes de Washington, sino que desató con nuevos bríos sus impulsos de control para su exclusivo beneficio. De este modo, la primera guerra contra las drogas sería declarada durante el gobierno de Nixon. En esos años, las victorias multilaterales de Washington —simbolizadas en el reforzamiento de la Convención Única de 1961 gracias a la negociación de un protocolo adicional— no inhibieron en modo alguno la ruta bilateral. Así, México y Turquía y poco después Colombia se convertirían en los blancos privilegiados de este tipo de coerción. Al empezar la década de los ochenta la explosión global de la producción, del tráfico y del consumo de drogas ilícitas y la apertura del mercado de cocaína en Estados Unidos ofrecieron un entorno propicio para la creciente "securitización" de las políticas antinarcóticos. Desde 1986, la Decisión Directiva de Seguridad Nacional NSDD-221 había definido el narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional. Esta tendencia fue reforzada poco después con la promulgación de la Estrategia de Control de Narcóticos promulgada por el Departamento de Estado en

[22] Un análisis más detallado de la diplomacia antinarcóticos estadounidense se encuentra en Serrano (2003).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1989. Como apuntamos antes, la creciente securitización de las políticas antinarcóticos y la declaración de una segunda guerra contra las drogas durante el gobierno de Reagan alimentó la sospecha de posibles vínculos entre el narcotráfico y movimientos revolucionarios.[23]

Durante décadas, los crecientes llamados a atender el problema de la demanda no bastaron para contener el ímpetu prohibicionista. Como en los periodos previos, los ajustes en el régimen internacional quedaron de nuevo en manos de las voces más ortodoxas. Por un lado, el control punitivo de la oferta fue revalidado en 1988 por la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Por otra parte, la nueva convención multilateral amplió aún más el radio de criminalización para incluir el lavado de dinero y el movimiento de precursores e insumos químicos. Además, en el plano multilateral, la creación de las Fuerzas de Acción Financiera en 1989 y, poco después, de la Fuerza de Acción Química, buscó hacer realidad los compromisos adquiridos en la Convención de 1988. Mientras que en la arena bilateral, la guerra contra las drogas de Reagan y la instauración del proceso de certificación, por la vía de la promulgación de la enmienda del Acta de Asistencia Externa en 1986, dieron nuevos bríos al unilateralismo estadounidense.

La decisión del Senado estadounidense de adoptar el programa de la certificación fue, en buena medida, detonada por el asesinato en 1985 de Enrique Camarena, agente encubierto de la DEA, en territorio mexicano. Con la activación de este mecanismo el Congreso estadounidense buscó asegurar que sucesivas administraciones mantuvieran a la cabeza de sus prioridades el control internacional de las drogas. A medida que el consumo de estupefacientes y la criminalidad asociada a esta problemática agitó a la opinión pública, el peso del Legislativo en la diplomacia estadounidense antinarcóticos se incrementó. En efecto, más que garantizar el control efectivo del problema de las drogas en el exterior, la política de la certificación buscó sosegar el ánimo del electorado estadounidense.

Desde su instauración en 1986 hasta su interrupción a la vuelta del siglo, la certificación se convirtió en el principal instrumento de la diplomacia antinarcóticos de Washington. Año con año, la evaluación de los esfuerzos de cooperación de diversos países en el combate a las drogas permitió a Estados Unidos condicionar su relación bilateral a los logros

[23] La evolución del mercado global de drogas es analizada por Stares (1996). Véase también Doyle (1993: 85).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

acumulados en este terreno. Con la activación del mecanismo de la certificación Washington reclamó para sí el papel de garante y custodio de las normas aceptadas e impuestas por la comunidad internacional (Joyce, 1999). A lo largo de más de una década, el proceso de certificación aumentó la vulnerabilidad de los estados productores y de tránsito a las sanciones de Washington, que incluyeron la suspensión de hasta 50% de la ayuda bilateral, la amenaza de un voto negativo estadounidense en las decisiones de las instituciones financieras internacionales y el cierre al acceso de préstamos del Eximbank. Tan importante como la amenaza de estas sanciones fue el impacto del ritual de la certificación para la estabilidad política de los Estados afectados por el narcotráfico.

Como apuntamos antes, el impacto de la certificación fue especialmente palpable en el derrumbe de la credibilidad del gobierno de Samper en Colombia. Aunque se puede alegar que la presión desencadenada por el proceso de certificación obligó a México y Bogotá a considerar más seriamente el problema de las drogas, e incluso a estrechar la cooperación con Washington, lo cierto es que la descertificación consecutiva de Colombia trajo consigo consecuencias sumamente onerosas. En efecto, el debilitamiento progresivo del gobierno de Samper, acosado por las denuncias sobre el financiamiento ilícito de la campaña electoral con dineros del cártel de Cali, tuvo como contraparte el fortalecimiento de los grupos armados en Colombia. Al concluir la década de los noventa, los beneficios extraídos de la producción a gran escala de la hoja de coca habían sido capturados por las organizaciones armadas, tanto de izquierda como de derecha. Como era de esperarse, el saldo fue el agotamiento de la autoridad y la legitimidad del Estado colombiano, cuestionado a la vez por Washington y desafiado por los grupos armados, incluidas las FARC.

Las críticas al proceso de certificación no tardaron en acumularse. No sólo la unilateralidad que acompañó a este proceso suscitó gran descontento, sino que la selectividad que acompañó a su aplicación terminó por ahondar el resentimiento entre los gobiernos de la región. Así, la certificación consecutiva de México —pese a la evidencia del tránsito por su territorio de más del 70% de la cocaína destinada a Estados Unidos por su territorio— y la descertificación de Colombia en tres ocasiones consecutivas fueron la muestra más palpable de los dobles estándares inherentes al proceso de certificación. La experiencia de México y de otros países como Panamá, China y Taiwán pronto dejó ver que en la decisión de Washington de certificar o descertificar los esfuerzos de un gobierno en la lucha contra

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

las drogas pesaron también otras consideraciones, y más específicamente las de orden estratégico. Peor aún, según algunos observadores, en 1996 el gobierno de Clinton decidió descertificar a Colombia en el entendido de que ello ayudaría a asegurar la certificación de México en el Congreso estadounidense. De igual modo, en ese mismo año, las preocupaciones en torno a la fragilidad del proceso democrático en Perú y Paraguay abonaron a la causa de su certificación en ese mismo año.

Pero el cuestionamiento generalizado de la certificación sólo cobró fuerza ante la evidencia contundente de su ineficacia. Ya en 1996, un inspector del Departamento de Estado reconocía abiertamente que las presiones asociadas a la certificación no habían conseguido incidir en la capacidad de los Estados para atajar el problema de las drogas. En marzo de 1997, durante la segunda reunión de expertos del Grupo de Río, el entonces presidente, Ernesto Zedillo, apoyado por un sólido consenso interno, hizo pública la oposición de México a la certificación. Al poco tiempo, en la reunión regional de ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Paraguay en mayo de 1997, los representantes latinoamericanos comenzaron a discutir posibles opciones para el controvertido proceso de certificación.

Debe ser claro, sin embargo, que en la perspectiva latinoamericana la militarización de las políticas antinarcóticos había sido claramente empujada por Washington. Tan pronto como el país del norte definió al problema de las drogas como un asunto de seguridad nacional la internacionalización de las respuestas militares cobró fuerza. A ello ayudó también el desencanto y la frustración generalizada ante los magros logros de los esfuerzos antinarcóticos. De este modo se propició, de manera un tanto complaciente, la confianza en las respuestas militares. Sin embargo, las élites latinoamericanas pronto advirtieron en la militarización y la "securitización" de las políticas antinarcóticos el riesgo de un nuevo intervencionismo. Sin duda, el despliegue de tropas estadounidenses y la presencia inusitada de agentes de la DEA en territorio boliviano durante el mandato de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) ofrecieron un botón de muestra de la vulnerabilidad de los Estados de la región a esta nueva forma de intervención. Para finales de la década, la invasión de Panamá y la incursión al año siguiente de buques de guerra estadounidenses en el Caribe colombiano anunciaron un cambio importante en las relaciones de seguridad hemisférica. Por un lado, la militarización de las políticas antinarcóticos en la región empujaría a los criminales a recurrir cada vez más a métodos violentos y propiciaría a su paso la resistencia armada a estas políticas. Esta tendencia fue particularmente vi-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sible en Colombia pero también, aunque en menor medida, en México. Igualmente importante sería el impacto de estas políticas en los equilibrios militares subregionales de finales de siglo y más concretamente en las relaciones de seguridad entre Colombia y sus vecinos al comenzar el siglo XXI.

Habría que reconocer que el auge de la producción, trasiego y comercio de drogas en países como México y Colombia ha estado estrechamente vinculado con la consolidación gradual del régimen internacional de control de la oferta de drogas ilícitas. El despliegue de políticas antinarcóticos cada vez más agresivas no sólo no resolvió el problema de las drogas, sino que lo agravó, desatando a su paso nuevos y peligrosos desafíos al orden interno y a la seguridad externa de los países de la región. Una de las notas características del despliegue de políticas antinarcóticos represivas ha sido la apertura de oportunidades criminales en otras latitudes. Esta tendencia se ha observado como una constante en la interacción entre México y Colombia a lo largo de varias décadas. Así pues, el éxito mexicano en el control de la producción de mariguana y heroína en los setenta propició la apertura de oportunidades criminales en Colombia. Mientras que en los noventa el desmantelamiento de los cárteles de Medellín y Cali en Colombia favoreció el auge de organizaciones criminales más poderosas en México. Es justamente esta dinámica la que ha llevado a los expertos a la conclusión de que los ajustes en la producción y el tráfico de drogas ilícitas pueden, en el mejor de los casos, incidir en las latitudes en las que se producen o trafican estas mercancías, pero difícilmente podrán afectar el volumen de su producción global

LAS BATALLAS DE UNA GUERRA: EL PLAN COLOMBIA Y LA INICIATIVA MÉRIDA

En Colombia fue el frente guerrillero y no el del narcotráfico el que impulsó al gobierno de Pastrana a proponer el paquete de ayuda que se conocería como Plan Colombia. De programa socioeconómico para erradicar los cultivos y cimentar una paz negociada con las guerrillas, dicho plan no sólo se transformó en un esquema antidroga y antiinsurgencia, sino que consiguió incrustarse en la guerra global contra el terrorismo después del 11 de septiembre. Nunca antes había habido tanta sintonía entre la Casa Blanca y la residencia de Colombia como ocurrió con la puesta en marcha del Plan Colombia.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En febrero de 2002, el presidente Pastrana rompió la cadena accidentada de procesos de paz que venían desde 1982. A partir de entonces las FARC han perdido territorios en los que llevaban a cabo los procesos de cultivo, procesamiento, transporte y venta al mayoreo, que le daban ingentes recursos financieros, aunque, contrario a la fraseología oficial, la situación es aún muy vaga y difícil para concluir que las guerrillas han sido aniquiladas.

La reforma militar del gobierno de Pastrana ha sido la base de la *pax uribista*. Su objetivo ha consistido en retomar la ofensiva estratégica y su mejor ejemplo es el Plan Patriota que forzó a las FARC a replegarse del piedemonte andino a la selva más profunda o a las montañas más inhóspitas del país. Todo indica que hubieron de retroceder a una situación parecida a la de 1980, aunque, quizás, sin las líneas adecuadas de comunicación, ni la infraestructura política de entonces (Spencer, 2007). Puesto que el conflicto prolongado implica por definición un aprendizaje mutuo de los actores, es muy difícil trazar un mapa de la situación real. El repliegue de las FARC implica que son menos visibles, una fuerte purga de filas y, quizás, la vuelta a una mayor cohesión en torno al "comunismo de campamento" (Palacios, 2008). Simultáneamente, la Policía Nacional regresó a unos 130 municipios de donde había salido y, con ayuda del Ejército, ha recuperado el control de las troncales del sistema vial. Además, en el periodo 2002-2005, el gobierno negoció con éxito la desmovilización de los paramilitares, agrupados nominalmente en Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), a cambio de una serie de concesiones legales consagradas en la Ley de Justicia y Paz que, en cuanto son impunidad para crímenes de lesa humanidad, no alcanzan estándares internacionales (Palacios, 2007).

Hay, sin embargo, pruebas de que segmentos de los grupos paramilitares desmovilizados se engranaron al sistema electoral y son ahora el puntal de un nuevo "equilibrio" político nacional conseguido por el uribismo ante la profunda crisis de los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, y la violencia exacerbada de la guerrilla y los paramilitares. La región Caribe es el ejemplo de que esos grupos, ubicuos y elusivos, mantienen el control político municipal y departamental y coexisten junto a redes criminales ocultas que canalizan enormes recursos financieros y organizacionales (Acemoglu, Robinson, Santos, 2009). El Plan Colombia es el punto de inflexión de cuatro décadas de guerra contra las drogas en Colombia y en la región en su conjunto. Antes del año 2000, cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó esta iniciativa del gobierno de Clinton, que proseguiría

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Bush, el Estado colombiano libraba simultáneamente dos batallas en una guerra: contra las guerrillas y contra el narcotráfico. Además, como en México, el Ejército colombiano era renuente a participar directamente en la lucha contra las drogas ya que consideraba que debía ser una tarea de la Policía. Y por si ello no bastara, había también fuertes restricciones presupuestales para combatir en varios frentes (Granada, 1999).

La ausencia de opciones y la impotencia en la que habían sido sumidas las autoridades colombianas fueron allanando el camino para la aceptación del Plan Colombia. Por un lado, es difícil subestimar el creciente acatamiento del Plan Colombia entre diversos sectores colombianos y estadounidenses. Por otra parte, no se puede soslayar el impacto de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en el surgimiento de un consenso alrededor de la sinergia de *dos guerras en una*. Más allá de la discusión sobre las dos versiones del Plan Colombia —en su primera versión colombiana, un plan de paz y de desarrollo alternativo— es claro que la versión estadounidense predominó y, con ella, el énfasis en la solución militar, contrainsurgente y, a partir del 11 de septiembre de 2001, también contra terrorista.[24] A partir de ese momento, tanto en Estados Unidos como en Colombia narcotráfico y guerrilla se transformaron en objetivos de una misma estrategia militar y el Ejército tomó decididamente el protagonismo.[25]

El enfoque "comprehensivo" que inspiró al Plan Colombia partió del supuesto de que "el crecimiento económico, la igualdad social, la reducción de la pobreza y la fortaleza de las instituciones políticas y sociales depende de la seguridad". En otras palabras, de la capacidad de las instituciones del Estado para garantizar la "derrota de los grupos armados ilegales y del tráfico de drogas" (Patterson, 2007). Sin embargo, para garantizar la "seguridad" el Plan Colombia propuso y aplicó un plan militar.

Gracias a los nuevos recursos para la guerra (particularmente en el frente aéreo) y una reorganización administrativa interna (1998-2002) el Ejército y la Policía de Colombia lograron recuperar territorio y mostrar así los frutos de su largo aprendizaje contra la insurgencia rural y para reprimir a las bandas urbanas. A lo largo de esta experiencia el entramado de alianzas tácitas locales con organizaciones paramilitares, generalmente

[24] Sobre la historia de las versiones del Plan Colombia véase Pizarro Leongómez (2007); Restrepo (2008).

[25] Sobre las supuestas ventajas de transformar las dos guerras en una, véase, especialmente, Rabasa y Chalk (2001). Para una visión alternativa de los cultivos ilícitos y la versión final del Plan Colombia véase VVAA (2000).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ligadas al narcotráfico, fue particularmente importante. Aunque no hay duda de que la pérdida de territorios de las FARC les ha restado recursos provenientes de la protección de cultivos y corredores de cocaína, lo cierto es que la exportación total del producto no ha disminuido. Como ha ocurrido antes, en otros tiempos o en otros lugares, las zonas de cultivos y los corredores se han desplazado por la geografía colombiana, y los grupos y sistemas de protección se han transformado. Sin embargo no hubo sinergia. En la práctica, ante la expansión militarista de las FARC, el Plan Colombia quedó circunscrito a las premisas de la doctrina de la contrainsurgencia y se mantuvo lejos de alcanzar las metas del control de la oferta de drogas ilícitas.[26]

Aunque hay pruebas contundentes de que las FARC entraron al siglo XXI como un agente importante del negocio de las drogas y que buena parte de su expansión militar de la década anterior se financió con base en éste, lo cierto es que estas fuerzas han estado lejos de controlar el negocio del narcotráfico en Colombia. Por el contrario, el negocio se maneja desde las ciudades mediante redes narcotraficantes y paramilitares con nexos políticos que saben administrar las dosis de corrupción e intimidación. Más aún, la desmovilización de los paramilitares terminó cuando capturaron a elementos del Estado colombiano, facilitada por la descentralización política (elección popular de alcaldes y gobernadores), administrativa y fiscal de la Constitución de 1991.

Si la explicación común y ampliamente compartida del Plan Colombia tuvo que ver con la falta de opciones, algo similar ocurrió con la Iniciativa Mérida. Al asumir la presidencia, en 2006, Felipe Calderón enfrentó una situación de creciente ingobernabilidad como consecuencia de la violencia desatada por el narcotráfico.[27] Aunque es cierto que las autoridades mexicanas estaban lejos de enfrentar los riesgos de una guerra de dos frentes, la

[26] Para muestra, un botón: el analista Alfredo Rangel, quien, desde la Fundación Seguridad y Democracia produce líneas de racionalización de la contrainsurgencia, aprueba el reciente Informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia y dice que, desde siempre, se ha sabido que la guerra contra las drogas no puede ganarse (Rangel, 2008).

[27] La definición de gobernabilidad a la que recurrimos es aquélla que nos remite a la idea de "efectividad y autoridad de regímenes políticos nacionales (o posiblemente supranacionales). La definición opuesta, la de ingobernabilidad, se refiere a la presencia de un gobierno carente de autoridad, a la ausencia de un gobierno formal y, en el extremo, al Estado con anarquía.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ola de violencia que azotó a México desde 2004 es comparable con la situación que sufrió Colombia a finales de los ochenta y principios de los noventa. Como fue quizás el caso con Pastrana, el riesgo de ingobernabilidad y la ausencia de opciones reales empujaron al gobierno de Calderón a acercarse a Washington en busca de ayuda.

Aunque el gobierno panista de Felipe Calderón ha hecho lo imposible por negar todo parecido entre la Iniciativa Mérida y el Plan Colombia, los paralelos no resultan menores. En ambas estrategias son patentes los ecos de campañas militares de una larga guerra contra las drogas, pero no las supuestas bases de un "nuevo paradigma para la seguridad regional" (Shanon, 2008). Ambas iniciativas están destinadas a "combatir el narcotráfico, el crimen transnacional" y, desde el 11 de septiembre, también "el terrorismo".[28] Como en Colombia, el despliegue de políticas inspiradas en una lógica militar y de control represivo de la oferta han conllevado efectos negativos para la salud del régimen democrático y para el respeto a los derechos humanos. Además, como en Sudamérica, las implicaciones de la Iniciativa Mérida para la estabilidad regional han sido también un tema recurrente (Vaicius y Isacson, 2003).

En las dos resoluciones los fondos están divididos en tres categorías: 1] antinarcóticos, contraterrorismo y seguridad fronteriza; 2] seguridad y ejecución de la ley, y 3] Estado de derecho y fortalecimiento institucional. En la Iniciativa Mérida, como había sido el caso en el Plan Colombia, la primera partida antinarcóticos y contraterrorista no sólo predomina por encima de los demás rubros —más de 80% del total de los recursos asignados hasta la fecha en el Plan Colombia y 61.26% de los recursos presupuestados para la Iniciativa Mérida— sino que tiene un clarísimo énfasis militar (Cook, Rush y Ribando Seelke, 2008).

Y como también ha ocurrido en Colombia, la Iniciativa Mérida se ha acompañado de un incremento sustancial en los recursos internos destinados a atajar el problema de las drogas y la inseguridad. En efecto, los recursos canalizados por los sucesivos gobiernos colombianos al gasto de seguridad y de defensa no han sido menores. Para 2006, el monto del dinero asignado a las fuerzas armadas y a la policía había alcanzado los 4.4 millones de dólares, lo que representa un incremento de 30% frente al destinado

[28] Con el fin de asegurar la continuidad del Plan Colombia, en su discurso inaugural de 2002, Álvaro Uribe aludió a Washington al afirmar que Colombia era "una amenaza más seria que Iraq" (citado en Human Rights Watch, 2004).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

a esos mismos rubros en 2001, cuando el presupuesto de seguridad y de defensa representaba ya 11.6% del presupuesto público de Colombia. Además, los integrantes de las fuerzas armadas colombianas aumentó de 181 000 elementos al final del gobierno de Pastrana a más de 251 000 hombres a principios de 2007, ya cerca de la meta total propuesta de un ejército de 267 000 hombres. En el mismo periodo, la policía creció de 97 000 a 134 000 miembros, y se espera que alcance un pie de fuerza de 154 000 oficiales. De igual modo, en México la movilización de entre 24 000 y 35 000 elementos de tropas al principio del gobierno de Calderón fue el preludio al anuncio de aumentos significativos en el presupuesto para defensa y seguridad. De hecho, una de las primeras medidas del nuevo gobierno fue incrementar los sueldos y salarios para el personal de las fuerzas armadas. Así pues, en 2007, en medio de la ola de violencia, la nueva administración se comprometió a aumentar a 2.5 mil millones de dólares el presupuesto asignado a siete dependencias al frente de la lucha contra las drogas. Aún antes de echar a andar la Iniciativa Mérida el nuevo monto asignado a las políticas antinarcóticos representó un aumento de 24% frente a los niveles observados apenas un año antes, en la anterior administración (Segob-SRE, 2007).

CONCLUSIÓN

Pese a la magnitud de estos esfuerzos, lo cierto es que poco se sabe acerca de las drogas ilícitas, empotradas en la cultura y en las estructuras sociales, económicas y políticas, incluida la política internacional. Es decir, no se ha explicado satisfactoriamente cómo surgieron los grandes cárteles, organizaciones simultáneamente empresariales y paramilitares, integradas verticalmente y muy centralizadas, con la capacidad para mover y colocar grandes volúmenes de estupefacientes. De igual forma, la transición aparentemente suave de la época de los cárteles a un sistema de múltiples organizaciones pequeñas o cárteles boutique (se estima que en Colombia hay unas 100) más difíciles de detectar, y que han renunciado a mostrarse en público, tampoco ha sido esclarecida. Las explicaciones sobre los cambios en el comportamiento de la violencia resultan igualmente estrechas, mientras que aquéllas que buscan dar cuenta de la reorganización del control de territorios y rutas con las FARC, desarticuladas relativamente y en franca retirada, también dejan mucho que desear. Es evidente que en la época de los

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cárteles, las batallas locales con las guerrillas obedecían precisamente a una lógica de control territorial. ¿Qué organizaciones criminales ocupan los espacios arrebatados a las FARC?

Sin duda la *pax uribista* o "seguridad democrática" ha conseguido resultados importantes en algunos frentes: la desmovilización de las bandas paramilitares, el *repliegue profundo* de las FARC, la seguridad de los ejes del sistema vial y de comarcas asoladas por la violencia. Aparecen, empero, nuevas bandas y las tasas de homicidios vuelven a crecer en las grandes ciudades. Más aún, la parapolítica, desenmascarada en procesos judiciales, da cuenta de una maraña de juegos electorales y de poder local característica de la época de los narco-para-latifundistas, sólo que en una sociedad pacificada en cuanto no es la violencia manifiesta sino su amenaza lo que mantiene el orden. El sustrato es una economía narcotraficante menos visible pero tan próspera como en la época de los cárteles, con un costo muy elevado para preservar los derechos humanos y la calidad de la vida democrática.

El débil Estado colombiano pudo derrotar en 1984-1993 a dos organizaciones poderosas del narcotráfico. Pero ni aun el fortalecido Estado de la *pax uribista* ha conseguido hacer seria mella a la participación colombiana en el mercado mundial de drogas prohibidas. Del lado de la demanda se comprueba que en las calles de Estados Unidos se mantiene la pureza de la cocaína colombiana y se abaten los precios.

La *pax uribista* difícilmente puede copiarse en México, país de tránsito de cocaína, en donde el crimen organizado opera a lo largo de ejes urbanos y donde la guerra contra las drogas adquiere enorme visibilidad, y el uso indiscriminado del Ejército puede agravar la situación de los derechos humanos. Además, el control estatal centralizado de los frentes de guerra puede ser una ficción, como parece indicarlo la profunda crisis institucional y de credibilidad de una de las agencias más importantes de la seguridad del Estado colombiano, el DAS. Esta dependencia, controlada desde la presidencia colombiana se ha visto envuelta en una serie de escándalos de colusión con el narcotráfico y la parapolítica, así como en intervenciones telefónicas ilegales que llevaron al mismo presidente Uribe a proponer su desaparición para crear una nueva agencia (Duncan, 2006: 211-239; Fundación Ideas para la Paz, 2006; *Semana.com*, 2008a, 2008b; *Elespectador.com*, 2009).

El análisis de los logros del Plan Colombia nos permite apuntar dos conclusiones. La primera puede parecer a simple vista alentadora: el Plan

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Colombia, conjuntamente con la Política de Seguridad Democrática del gobierno de Uribe ha contribuido, sin lugar a dudas a fortalecer las instituciones armadas y el aparato de seguridad del Estado colombiano. La segunda conclusión no deja de ser problemática: tras ocho años del Plan Colombia el volumen de cocaína producida y exportada desde ese país a los mercados estadounidenses, europeos y ahora también latinoamericanos no parece haber disminuido. Por el contrario, pese al constante y masivo programa de fumigación aérea y manual, Colombia permanece hoy como principal fuente del "90% de la cocaína que llega al mercado estadounidense" (Johnson, 2008).

Durante décadas, los expertos en este tema nos han alertado sobre los estrechos márgenes de maniobra que impone la prohibición a los estados productores y de tránsito. La respuesta es simple: la prohibición y la consecuente ilegalidad de estas sustancias está en la base del negocio y, por lo tanto, de los incentivos para seguir asegurando una tajada de este mercado. Más aún, el despliegue de políticas coercitivas como la interdicción y confiscación pueden, en ocasiones, servir a los intereses de las organizaciones criminales (Reuter, 1998; Caulkins *et al.*, 2005).

A la luz de estas conclusiones, ¿qué podemos pues esperar de la Iniciativa Mérida? Ésta, como su contraparte en Colombia, difícilmente podrá ofrecer una solución al problema de las drogas en Estados Unidos y en México. No obstante, si nos esforzamos, podríamos imaginar tres posibles escenarios vinculados a la Iniciativa Mérida. El primero es optimista y llevaría al desvío de los flujos de cocaína a una ruta alternativa que no cruzara por territorio mexicano. Es decir, un retorno al *statu quo ante* que permitiera a las autoridades mexicanas atacar de golpe los problemas de violencia y de corrupción —desatados en buena medida por el tránsito de cocaína y por la organización de una economía de tránsito y de servicios— y reapuntalar, como ha sido el caso en Colombia, a las instituciones del Estado. Sin embargo, es difícil imaginar que México, por sí sólo, pudiese lograr el desvío de lo que a todas luces es una avalancha de cocaína, estimada en alrededor de 400 toneladas de polvo blanco. Por consiguiente, este primer escenario optimista dependería a su vez de la cooperación y complicidad de Washington. Un segundo escenario, quizás más cercano a lo que hemos visto en Colombia, sería el fortalecimiento de las instituciones coercitivas del Estado mexicano y el restablecimiento de niveles contenidos y "aceptables" de corrupción y de violencia. En este caso se requeriría de la ayuda económica y de la cooperación de Estados Unidos no sólo para

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

detener el flujo de cocaína, sino también el trasiego de armas legales e ilegales que cruzan la frontera desde Estados Unidos a México. El tercer y último escenario es, desde luego, el más realista, en él se perfila un episodio más en la larga cadena de encuentros y desencuentros que han dominado a lo largo de un siglo las relaciones México-Estados Unidos en materia de drogas. Aun así, lo que no podemos ignorar, ya sea que hablemos de México o de Colombia, es que en ninguna de estas posibilidades figuran, de manera prominente, las consecuencias negativas que estas políticas han conllevado para nuestras todavía frágiles democracias.

REFERENCIAS

Acemoglu, D., J.A. Robinson, R.J. Santos, 2009. *The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia*, en <*www.people.fas.harvard.edu/~jrobins/researchpapers/unpublishedpapers/jr_formationofstate.pdf*>, consultado el 5 de diciembre de 2009.

Anderson, J.L., 2009a. Brasil: Río de Janeiro sufrió 7 027 muertes violentas entre enero y noviembre de 2009, en <*www.infolatam.com/entrada/brasil_rio_de_janeiro_sufrio_7027_muerte-18199.html*>.

Anderson, J.L., 2009b. Gangland, *The New Yorker*, 5 de octubre.

Astorga, L., 1995. Viaje al país de las drogas, *Nexos* (211).

Astorga, L., 2005. *El siglo de las drogas. Del Porfiriato al nuevo milenio.* México, Plaza y Janés.

Bagley, B.M., 1988. Colombia and the war on drugs, *Foreign Affairs* (67): 70-92.

Bagley, B.M., 1989-1990. Colombia: The wrong strategy, *Foreign Policy* (77): 154-171.

Bagley, B.M., 1993. Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas, en P. Smith (ed.), *El combate a las drogas en América.* México, Fondo de Cultura Económica, pp. 181-206.

Bagley, B.M., 2001. Drug trafficking, political violence and U.S. policy in Colombia in the 1990's, en <*www.as.miami.edu/international-studies/pdf/Bagley%20Drugs%20and%20violence%20final3.pdfhttp://www.mamacoca.org/junio2001/bagley_drugs_and_violence_en.htm*>.

Bagley, B.M., A.B. Tickner, A. Isaacson *et al.*, 2001. *La "crisis" colombiana: causas y repercusiones internas y externas.* Bogotá, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.

Blancornelas, J., 2003. *El cártel.* México, Plaza y Janés.

Bowden, M., 2001. *Killing Pablo.* Nueva York, Atlantic Monthly Press.

Camacho Guizado, A., A. López Restrepo y F.E. Thoumi, 1999. *Las drogas. Una guerra fallida.* Bogotá, Tercer Mundo-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Caulkins, J.P., P. Reuter, M.Y. Iguchi y J. Chiesa, 2005. *How Goes the War On Drugs? An Assessment of US Drug Problems and Policy*. Washington, D.C., Rand, Drug Policy Research Center.

Chepesiuk, R., 2003. *The Bullet or the Bribe. Taking Dawn Colombia's Cali Drug Cartel*. Westport, Praeger Publishers.

Cinep (Centro de Investigación y Educación Popular), 2009. Puerto Boyacá. Una experiencia piloto de paramilitarismo. *Noche y Niebla*, en <*www.nocheyniebla.org/files/u1/casotipo/deuda/html/pdf/deuda06.pdf*>.

Cook, C.W., R.C. Rush y C. Ribando Seelke, 2008. Merida Initiative: Proposed U.S. anticrime and counter drug assistance for Mexico and Central America, *CRS Report for Congress*, Order Code RS22837, 18 de marzo.

Craig, R., 1978. La campaña permanente: Mexico's anti-drug campaign, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* **20** (2): 107-131.

Craig, R., 1980. Operation Condor. Mexico's antidrug campaign enters a new era, *Journal of Inter American Studies and World Affairs* **22** (3): 345-363.

Crandall, R., 2002. *Driven by Drugs: U.S. Policy Toward Colombia.* Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Cubides, F.A., C. Olaya y C.M. Ortiz, 1998. *La violencia y el municipio colombiano, 1880-1997*. Bogotá, CES-Universidad Nacional.

Doyle, K., 1993. The militarization of the drug war in Mexico, *Current History* **92** (571): pp. 83-88.

Duncan, G., 2006. *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia.* Bogotá, Planeta Colombia.

Elespectador.com, 2009. Bitácora de "chuzo" en el DAS, en <*www.elespectador.com/impreso/articuloimpreso141174-bitacora-de-chuzo-el-das*>.

El Universal, 2005. Cárteles en guerra en el norte del país, 26 de junio.

Elias, N., 2000. *The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations*, 2ª ed. Oxford, Wiley-Blackwell.

Fajardo, L.E., 2003. *From the Alliance for Progress to the Plan Colombia: A Retrospective Look at US Aid to Colombia.* LSE, Crisis States Program Working Papers N° 28, abril.

Fundación Ideas para la Paz, 2006. ¿Qué hacer con el DAS? *Siguiendo el Conflicto* (42): 7 de abril, en <*www.ideaspaz.org/secciones/publicaciones/download_boletines/boletin_conflicto42.pdf*>.

Giddens, A., 1985. *The Nation-State and Violence*. Berkeley, University of California, 1985, pp. 119-121.

Granada, C., 1999. La evolución del gasto en seguridad y defensa, 1950-1994, en M. Deas y M.V. Llorente (comps.), *Reconocer la guerra para construir la paz*, Bogotá, Uniandes-CEREC-Norma, pp. 537-597.

Gugliotta, G., y J. Leen, 1989. *Kings of Cocaine: Inside the Medellín Cartel*. Nueva York, Simon & Schuster.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Human Rights Watch. 2004. *Human Rights and Counter-Terrorism. Briefing to the 60th Session of the UN Commission on Human Rights*, 29 de enero, en <*www.hrw.org/legacy/english/docs/2004/01/29/global7127.htm*>.

ICG (International Crisis Group), 2008. Latin American Drugs I. Losing the Fight, *Latin American Report* (25): 14 de marzo.

Johnson, D.T., 2008. Assistant Secretary for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *Release of the 2008 International Narcotics Control Strategy Report*. Washington D.C., 29 de febrero.

Joyce, E., 1999. Packaging drugs: Certification and the acquisition of leverage, en V. Bulmer-Thomas y J. Dunkerley (eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda.* Londres, Institute of Latin American Studies-David Rockefeller Centre for Latin American Studies, pp. 207-226.

Junguito R., y C. Caballero A., 1982. Illegal trade transactions and the underground economy in Colombia, en V. Tanzi (ed.), *The Underground Economy in the United States and Abroad.* Nueva York, Lexington Books, pp. 285-313.

Krauthausen, C., 1991. *Cocaína & Co.: un mercado ilegal por dentro*. Bogotá, Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Krauthausen, C., 1998. *Padrinos y mercaderes. Crimen organizado en Italia y Colombia*. Bogotá, Espasa.

Lee, R.W. III, 1988. *The White Labyrinth: Cocaine and Political Power.* New Brunswick, Transaction Publishers.

Lee, R.W. III, 1991. Making the most of Colombia's drug negotiations, *Orbis* **35** (2): 235-252.

Llorente, M.V., 2009a. Los reinsertados de Medellín y la "donbernabilidad", *Semana*, 17 de junio, en *Semana.com.*

Llorente, M.V., 2009b. Medellín podrá terminar el año con 2 000 homicidios, *Semana*, 25 de noviembre.

Lupsha, P.A., 1992. Druglords and narco-corruption. The players change but the game continues, en A. McCoy y A. Block (eds.), *War on Drugs.* Boulder, Westview Press.

Lupsha, P.A., 1995. Transnational narco-corruption and narco investment. A focus on Mexico, *Transnational Organized Crime* **1** (1): 84-101.

Mac Allister, W., 2000. *Drug Diplomacy in the Twentieth Century.* Londres, Routledge.

Martz, J.D., 1992. National Security and Politics: The Colombia-Venezuela Border, en L.A. Herzog (ed.), *Changing Boundaries in the Americas, New Perspectives on the U.S.-Mexican, Central American, and South American Borders.* San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, pp. 185-201.

Medina Gallego, C., 1990. Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso "Puerto Boyacá". Bogotá, Documentos Periodísticos, 1990.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Medina Gallego, C., y M. Téllez Ardila, 1994. *La violencia parainstitucional, paramilitar y parapolicial en Colombia.* Bogotá, Rodríguez Quito.

Otero, S., 2008. Hampa "pega" más a policías locales, *El Universal*, 14 de abril.

Palacios, M., 1999. México en el espejo colombiano, *Letras Libres* **I** (5): 24-28.

Palacios, M., 2000. Colombia: ni estado de guerra, ni estado de paz; estado en proceso de paz, *Foro Internacional* **XL-1** (159): 15-40.

Palacios, M., 2001a. Una radiografía de Colombia, *Letras Libres* **III** (32): 38-42.

Palacios, M., 2001b. Una revisión histórica de los procesos de paz en Colombia: ¿el proceso o la paz?, en F. Cepeda Ulloa, C. Arnson, R. Pardo *et al*. (eds.), *Haciendo paz: reflexiones y perspectivas del proceso de paz en Colombia.* Bogotá, El Áncora, pp. 41-50.

Palacios, M., 2007. "*Plan Colombia": ¿antidrogas o contrainsurgencia?* Bogotá, Universidad de los Andes (Cátedra Corona, 12).

Palacios, M., 2008. Las FARC y la paz de Colombia, *Letras Libres* **X** (115): pp. 70-73.

Palacios, M., y F. Safford, 2002. *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida. Su historia.* Bogotá, Norma.

Pardo, R., 1996. *De primera mano. Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas.* Bogotá, CEREC-Norma.

Patterson, A.W., 2007. Counternarcotics strategy in Colombia. Testimony before the House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on the Western Hemisphere. Washington, D.C., 24 de abril.

Pizarro Leongómez, E., 2007. El "Plan Colombia": un intenso debate en EEUU, en <*www.clas.berkeley.edu/Events/conferences/Colombia/workingpapers/working_paper_pizarro.doc*>.

Rabasa, A., y A.P. Chalk, 2001. *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability.* Santa Mónica, Rand Corporation, en <*www.rand.org/pubs/monograph reports/MR1339/*>.

Ramírez, M.C., K. Stanton y J. Walsh, 2005. Colombia: un círculo vicioso de drogas y guerra, en C. Youngers y R. Eileen (eds.), *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos.* Buenos Aires, Washington Office on Latin America, Biblos, pp. 131-184.

Rangel, A., 2008. Contra las drogas: nueva visión, *Semana.com*, en <*www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=120721*>.

Restrepo, E.M., 2008. Colombia and its 'wars' against drug trafficking. Ponencia presentada en la conferencia New Directions in Drug and Crime Control Policies, México, El Colegio de México, 28 y 29 de abril.

Reuter, P., 1985. Eternal hope: America's quest for narcotics control, *The Public Interest* (79): 79-95.

Reuter, P., 1998. Can the borders be sealed? Santa Mónica, Rand (A Rand Note, N-2818-USDP).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Reuter, P., y D. Ronfeldt, 1992. Quest for integrity: The Mexican-U.S. drug issue in the 1980s, *Journal of Interamerican Affairs* **34** (3): 89-153.

Robins, P., 2005. From solution to suspicion to cooperation? Turkey's changing views of the hard drug issue, 1975-2005 (inédito).

Romero, M. (ed.), 2007. *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris.

Rubio, M., 1999. *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia.* Bogotá, Tercer Mundo Editores-CEDE, 1999.

Ruiz Cabañas, M., 1993. La campaña permanente de México: costos, beneficios y consecuencias, en P. Smith (ed.), *El combate a las drogas en América.* México, Fondo de Cultura Económica, pp. 207-220.

Sánchez, E., 2010. Aumenta nivel de violencia del narco. *El Universal*, 1 de enero, en <*www.eluniversal.com.mx/primera/34184.html*>.

Scherer García, J., 2008. *La Reina del Pacífico: es la hora de contar.* México, Grijalbo.

Segob y SRE (Secretaría de Gobernación y Secretaría de Relaciones Exteriores), 2007. Iniciativa Mérida. Un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad, en <*www.iniciativamerida.gob.mx/?page=que-es-iniciativa-merida*>.

Semana, 1994. Pablo Escobar. Memorias de un bandido, Bogotá, 22 de noviembre, pp. 44-48.

Semana.com, 2008a. Las preguntas de las Cortes, en <*www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=124312*>.

Semana.com, 2008b. A indagatoria cuatro ex directores del DAS por "chuzadas", en <*www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=124453*>.

Serrano M., 2000. Transnational organized crime and international security: Business as usual?, en M. Berdal y M. Serrano (comps.), *Transnational Organized Crime and International Security Business as Usual?* Boulder, Lynne Rienner, pp. 13-36.

Serrano, M., y M.C. Toro, 2002. From drug-trafficking to transnational organized crime in Latin America, en M. Berdal y M. Serrano (comps.), *Transnational Organized Crime and International Security Business as Usual?* Boulder, Lynne Rienner, pp. 155-182.

Serrano, M., 2003. Unilateralism, multilateralism, and US drug diplomacy. The politics of the certification process in Latin America, en Y. Foong Khong y D. Malone (comps.), *Unilateralism and U.S. Foreign Policy.* Boulder y Londres, Lynne Rienner, pp. 117-136.

Serrano, M., 2003. Bordering on the impossible: US-Mexico security relations after 9-11, en P. Andreas y T. Bierstecker (comps.) *The Rebordering of North America*. Nueva York y Londres, Routledge, pp. 46-67.

Serrano, M., 2007. México: narcotráfico y gobernabilidad, *Pensamiento Iberoamericano* **1** (1), pp. 251-278.

Serrano, M., 2009. Drug trafficking and the State in Mexico, en R. Friman (ed.),

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Crime and the Global Political Economy. Nueva York y Boulder, Lynne Rienner, 139-157.

Serrano Cadena, R.J. (con la colaboración de S. Gamboa), 1999. *Jaque mate. De cómo la policía le ganó la partida a "El Ajedrecista" y a los cárteles de la droga.* Bogotá, Norma (especialmente pp. 135-154).

Shanon, T.A., 2008. *Building an Enduring Engagement in Latin America*. Nueva York Americas Society, Council of the Americas, 3 de abril, en <*http://merln.ndu.edu/archivepdf/ARA/State/103035.pdf*>.

Smith, P., 1999. Semiorganized international crime: Drug trafficking in Mexico, en T. Farer (ed.), *Transnational Crime in the Americas*. Nueva York, Routledge, pp. 195-218.

Spencer, D.E., 2007. The evolution of Colombian military reforms: Developing the unconventional mission from a conventional mandate, en F. Cepeda Ulloa (ed.), *Fortalezas de Colombia II.* Bogotá, Colciencias, pp. 285-319.

Stares, P.B., 1996. *Global Habit: The Drug Problem in a Borderless World.* Washington, D.C., The Brookings Institution.

Steiner, R., 1996. Los ingresos de Colombia producto de la exportación de drogas ilícitas, *Coyuntura Económica* **26** (4): 73-106.

Synder, R., 2009. Does illegality breeds violence? Drug trafficking and State-sponsored protection rackets, *Crime, Law, and Social Change* (52): 253-273.

Thoumi, F.E., 2002. *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes.* Washington, D.C., The Wilson Center-The Johns Hopkins University Press.

Tokatlián J., 1995. *Drogas, dilemas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores-Centro de Estudios Internacionales.

Tokatlián J., y B. Bagley (comps.), 1990. *Economía y política del narcotráfico*. Bogotá, Ediciones Uniandes-Centro de Estudios Internacionales-CEREC.

Toro, M.C., 1995. *Mexico's 'War' on Drugs: Causes and Consequences.* Boulder, Lynne Rienner, 1995.

Turati, M., 2009. Presuntas ejecuciones militares, *Proceso* (1730): 16-18.

Uribe Alarcón, M.V., 1992. *Limpiar la tierra. Guerra y poder entre esmeralderos.* Bogotá, Centro de Investigación y Educación Popular.

Vaicius, I., y A. Isacson, 2003. The "war on drugs" meets the "war on terror", *International Policy Report*. Washington, D.C., Center for International Policy, febrero.

VVAA, 2000. *Cultivos ilícitos, narcotráfico y agenda de paz.* Bogotá, Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad, junio.

Walker, W.O. III, 1989. *Drug Control in the Americas* (ed. revisada). Albuquerque, University of New Mexico Press.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

5
LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS EN LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA SEGURIDAD NACIONAL

*José Luis Piñeyro**

CONTENIDO

Introducción 156
Estrategia, justificaciones y fallas tácticas 157
Las fuerzas armadas mexicanas y la narcoguerra: reforma militar, repercusiones internas y ayuda externa 164
¿Seguridad con prosperidad? 167
Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad nacional 175
La seguridad nacional: lo que es o puede ser 178
La seguridad nacional de bomberos 182
La seguridad nacional, casi desaparecida con Calderón 183
Referencias 187

* Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco: <*jlpineyro@aim.com*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

La contribución múltiple de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FAM) a la gobernabilidad y, en particular, a la seguridad tanto pública como nacional data de décadas. Sin embargo, la participación militar en ambas seguridades se ha ampliado a lo largo de los últimos 15 años debido a la sucesión de crisis económicas y políticas, y sus impactos sociales negativos; la menor capacidad de mediación de las instituciones del Estado mexicano; el fortalecimiento de distintos actores no estatales (el crimen organizado y en particular el narcotráfico, comandos guerrilleros y movimientos sociales antisistémicos), y la recomposición de la cúspide de la clase gobernante y de la clase empresarial a causa de la transición "democrática" dirían algunos analistas, oligárquica, señalaríamos otros.

Lo cierto es que la vulnerable y volátil legitimidad del conflictivo proceso de transición provocó movimientos telúricos de diversa intensidad que cimbraron y cambiaron el pacto social en el que se basaba el Estado y los diferentes gobiernos federales. Situación que se manifestó, entre otras dimensiones, en la fragilidad de la seguridad pública (servicio vital de cualquier Estado para su sociedad) y en la erosión paulatina de la seguridad nacional (SN) entendida como la satisfacción de las necesidades sociales básicas para garantizar la reproducción material y moral de la nación mediante acciones del gobierno y del Estado en conjunto. Seguridad que más adelante definiremos con mayor profundidad al igual que la seguridad pública.

La intermitente conflictividad social a la que hemos aludido causó a las FAM relevantes transformaciones tanto internas como externas, no sólo con respecto a los servicios para la seguridad pública sino también para la SN y, en general, para la gobernabilidad de la economía y la sociedad mexicanas. En retrospectiva, podemos afirmar que de 1994 a 2000 los cambios internos en las FAM respondieron a la conflictividad política de manera inocultable. Así por ejemplo, en 1995, las repercusiones del conflicto guerrillero en Chiapas en las FAM fueron múltiples en varios aspectos: en cuanto a la organización se crearon numerosos comandos de fuerzas especiales y transportados por el aire, crecieron las unidades encargadas de la logística, del transporte terrestre y aéreo, y de inteligencia; se adquirió o se produjo más equipo y armamento y se compraron vehículos terrestres y aéreos livianos; se aumentó la estructura educativa con la fundación de las escuelas militar de inteligencia y la de operaciones especiales; se modificó el funcionamiento interno al organizarse maniobras conjuntas del Ejército y la Fuerza Aérea con la

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Marina, una jefatura autónoma de la aviación y un comando conjunto de las tres fuerzas armadas, se reestructuró la labor de comunicación social por la vía de organismos responsables o de diputados y senadores militares con licencia, y por medio de planeación estratégica, se utilizaron dispositivos de acción principalmente de carácter contraguerrillero y antinarcotráfico (Piñeyro, 2000; 2003).

Ahora bien, este ensayo está compuesto por dos apartados generales. El primero aborda la estrategia de seguridad pública anticriminal, las explicaciones gubernamentales cuando ésta no funciona, sus errores tácticos, la necesidad de elaborar una reforma militar y las repercusiones internas y externas que tales errores significan para las FAM. Asimismo, se muestra la importancia y los objetivos de la asistencia policiaco-militar norteamericana al aplicar el Plan México (PM), bajo el cobijo de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). El segundo apartado presenta la concepción de SN actual, cómo ésta ha perdido su contenido integral y la manera en la que hoy se privilegia una visión de tipo preventivo (frente a situaciones potenciales o reales de emergencia social, política o ambiental que puedan superar la capacidad de respuesta del Estado), represivo y militarizado de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del gobierno de Felipe Calderón. La SN está disociada de un desarrollo social y político incluyente, y económica y ambientalmente autosustentable. Se apuesta al mero crecimiento económico que se supone derramará sus beneficios a toda la sociedad mediante el "libre" comercio interno e internacional, lo que implica restringir al máximo la intervención del Estado mexicano en la economía.

ESTRATEGIA, JUSTIFICACIONES Y FALLAS TÁCTICAS

La estrategia de seguridad pública federal antinarcóticos es de corte represivo y reactivo y, muy secundariamente preventivo de los delitos del narcotráfico y la drogadicción. Está centrada en una cadena de acciones que así lo demuestran: investigación, persecución, arresto, consignación, enjuiciamiento y encarcelamiento, aunque estos eslabones se cumplen a medias a causa de otros factores, a saber, ineficiencia, corrupción e impunidad policiaca, judicial y carcelaria. El fortalecimiento de esta estrategia descansa en el modelo incremental: si los narcos aumentan la calidad del entrenamiento y armamento de sus paramilitares y la violencia de sus acciones, así

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

como de los pagos para la corrupción, entonces, se requiere de más policías y militares, armamento más moderno, respuestas contundentes, equipo técnico superior y mejores salarios, y así se razona sobre cualquier aspecto técnico bélico. Se tiende a sobreestimar los elementos materiales sobre los morales en la llamada guerra antinarco. Es decir, para el caso del aumento de salarios, no se reconoce que ningún Estado del mundo puede competir con el crimen organizado, pues este último puede duplicar o triplicar los pagos fácilmente. Por esto, los incentivos morales (ceremonias de reconocimiento público, acenso de rango, entrega de medallas y diplomas, etcétera) son fundamentales así como que el funcionario civil o militar posea vocación profesional. Lo anterior no supone que no tenga ingresos decorosos y prestaciones sociales atractivas.

El modelo por incremento se complementa con lo que las autoridades afirman que es una estrategia anticriminal integral: estrecha cooperación y coordinación e intercambio de inteligencia interinstitucional y entre las policías municipales, estatales y la federal para poder realizar operativos conjuntos contra el crimen profesional, así como con la contraparte del sistema judicial y penitenciario.

En consecuencia con lo antes planteado, frente al aumento exponencial de delitos de alto impacto (como secuestros, violaciones, narcoejecuciones) y comunes (como asaltos en la vía pública, robos a viviendas y de autos) se presentan supuestas soluciones al crimen profesional: mano dura en el plano físico y legal, las que a su vez reproducen la óptica represiva antidelincuencial del gobierno.

Una primera visión y solución reduccionista es la de carácter jurídico. Se parte de la necesidad de tipificar nuevos delitos como rebajar la edad penal debido a que cada vez más menores de edad están implicados en la distribución de narcóticos y de armas, o bien, aplicar la pena de muerte, tan de moda en las elecciones de 2009, entre otras medidas), también aumentar las penas pecuniarias y años de encarcelamiento como factor disuasivo. Además, se afirma que se debe ofrecer capacitación legal a policías y a empleados judiciales, elaborar reglamentos de responsabilidad de servidores públicos, promulgar leyes anticrimen, etcétera. En fin, actualizar el entramado legal y capacitar a quienes van a aplicarlo.

Otra versión simplista sostiene que la deficiencia básica para abatir el crimen profesional es técnica y burocrática, o sea, organizativa y logística. Esto significa que, por un lado, se requiere mayor coordinación y cooperación interinstitucional entre los organismos civiles y militares del Esta-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

do, así como con sus contrapartes norteamericanas por el camino del intercambio de información confidencial y estadística y la planeación de acciones conjuntas y, por otro, se argumenta que se requiere de entrenamiento especializado, equipos de comunicación y armamento modernos, y transporte aéreo, terrestre y marítimo. Todo encaminado a fortalecer la profesionalización policiaca acompañada de altos salarios para atraer el reclutamiento y disuadir a los elementos de que cometan actos de corrupción. Cooperación, coordinación y profesionalismo con y entre funcionarios de carrera, son, según esta perspectiva, la clave para la batida antinarcóticos y anticriminal.

Resulta obvio que para poner en marcha el proceso descrito se requiere de un enorme presupuesto público anual. Es importante destacar que los argumentos mencionados responden a una visión mecanicista al considerar que no se avanza en el mejoramiento de la seguridad pública y el combate al narcotráfico porque falta mayor coordinación, mejor planeación estratégica, más policías y jueces profesionales, etcétera. O bien, se arguye, falta presupuesto adecuado.

Una tercera variante de esta índole para explicar las derrotas frente a los narcotraficantes, es de corte voluntarista. No existe, se afirma, voluntad clara del Presidente y de los altos funcionarios civiles y militares para ampliar la campaña contra el crimen transnacional. Si bien es indudable que se requiere voluntad personal o colectiva para realizar cualquier acción, se subestiman las barreras estructurales de carácter cultural y económicosocial, como la extendida narcocultura entre los jóvenes, quienes forman parte del ejército de desempleados, además de los más de 55 millones de pobres y pobres extremos en donde el crimen organizado recluta a sus operadores. Por ejemplo, con 0.5% de esa cantidad estaríamos hablando de 275 000 personas: cifra, de hecho, muy reducida ya que solamente los narcos cuentan con un estimado de colaboradores de 500 000 personas, reportó el alto mando militar.[1] A esta población habría que agregar un número indeterminado de bases de apoyo social de otras actividades delictivas como

[1] El secretario de la Defensa Nacional, general Guillermo Galván, reveló a diputados que 500 000 personas apoyan al narco (sembradores: 300 000, comerciantes, vigilantes, transportistas, distribuidores y narcomenudistas: 160 000 y capos de diverso rango: 40 000). A esta especie de narcoejército habría que agregar otras bases de apoyo social de distintas actividades criminales y el contexto de deterioro del empleo, el ingreso y la seguridad laboral, más un millón trescientos mil nuevos pobres extremos que reporta el Banco Mundial por la crisis alimentaria de 2008. (Merlos, 2008: 1).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el tráfico ilegal de migrantes, mujeres, niños, armas, mercancías de contrabando o robadas, órganos humanos, prostitución infantil, etcétera.

Una cuarta explicación es la culturalista y se refiere a las características de la población, especialmente a los jóvenes. Voceros gubernamentales y religiosos dicen que éstos carecen de actitudes y valores cívicos (patriotismo, solidaridad, honestidad), religiosos (amor al prójimo, humildad, fe, servicio a la comunidad), familiares (obediencia a los padres y sus normas) y legales (respeto al Estado de derecho y a las instituciones). "Explicación" recién refrendada por el presidente Calderón[2] y repetida por jerarcas eclesiásticos desde hace mucho tiempo. Esta visión no se pregunta por qué la juventud actual no cree en la patria, Dios o el Estado. Considero que ello responde no únicamente a los grandes niveles de desempleo y pobreza sino a la falta de expectativas de mejores condiciones de vida y a que forman la generación que ha vivido las crisis económicas recurrentes de las últimas dos décadas.

El quinto enfoque analítico del por qué no hay resultados positivos en seguridad pública se centra en la extendida impunidad, tanto institucional como social, que se reproduce con base en la corrupción y la ineficiencia administrativa, pero que también, se afirma, obedece al peso de la herencia priista donde los bienes y servicios públicos son vistos por los funcionarios policiacos y los jueces como patrimonio personal que se les otorga a discreción. Para erradicar la cultura de la impunidad en los servidores públicos se requiere su profesionalización, cambiar su mentalidad por una de servicio público y elaborar reglamentos que definan sus acciones de forma que policías, ministerios públicos, jueces y magistrados se guíen por criterios de imparcialidad y honestidad, y para que los criminales tengan la certeza de que van a ser arrestados, consignados y enjuiciados.

Con otras palabras, se argumenta que los delincuentes, bajo un razonamiento de costo-beneficio, antes de efectuar un acto ilícito dudarían, pues sabrían que su crimen no quedaría impune y que se tendrían que enfrentar a un honesto y eficiente sistema policial, judicial y penitenciario profesional en el cual la víctima tendría confianza en las autoridades para denunciar el

[2] Durante el acto celebrado en la residencia presidencial por el Día Internacional contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, Calderón dio un sermón a los jóvenes quienes "tienen poco que creer, que no creen en la familia que no tuvieron; que no creen en la economía o en la escuela; que no creen en Dios, porque no lo conocen". (*La Jornada*, 28 de junio de 2009: 1). El conservadurismo presidencial laico y religioso que criminaliza a la juventud no puede ser mayor.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ilícito. Esta óptica no considera que hay sociedades desarrolladas en las que la impunidad de los delincuentes y la corrupción de los funcionarios son reducidas y, sin embargo, el índice delincuencial es alto. En México donde hay tantas necesidades sociales insatisfechas, el análisis del costo-beneficio sale sobrando, sobre todo en el caso de los delitos ocasionales o circunstanciales de donde se nutre el crimen profesional. Claro, esto último es válido si estamos hablando de un régimen político democrático (uno no dictatorial), que cuenta con un Estado de derecho mínimo, como en México.

La sexta explicación acerca del avance o del estancamiento de la guerra anticriminal es la corresponsabilidad, es decir, de forma reiterada las autoridades federales, especialmente el Poder Ejecutivo, indican que si las autoridades estatales y federales no combaten el narco con sus facultades legales en sus territorios, es imposible avanzar; lo mismo se dice del Poder Legislativo, cuando no aprueba con celeridad iniciativas presidenciales de ley para confrontar al crimen profesional.

La última explicación es de corte militarista. Debido a que las FAM son superiores respecto a entrenamiento, armamento, organización y a que son menos corruptas e ineficientes que las policías, deben tener un rol definitivo en la batida antinarco. Por ello, se requiere una saturación total del teatro de operaciones en una ciudad o un estado mediante el despliegue de miles de soldados, acciones decisivas para arrestar capos, destruir laboratorios, confiscar dinero y drogas, patrullajes continuos, retenes móviles, etcétera. Es, supuestamente, la solución definitiva y más efectiva.[3]

Sin duda, todos los enfoques analíticos reseñados (que a la vez son justificaciones de cara a ciertas coyunturas críticas) son necesarios e importantes para intensificar la campaña pro seguridad pública y antinarco en México, mas son insuficientes dado que se desligan del crítico y desigual contexto socioeconómico donde se pretenden instrumentar. Conviene destacar que a excepción de las visiones legalista, voluntarista y culturalista, todas tienen

[3] Una visión optimista que combina algunas de las explicaciones nombradas señala que, primero, la presencia del Estado debe empujar a una permanente clandestinidad al crimen organizado y, segundo, disminuir el índice delictivo en los ámbitos municipal, regional y nacional, lo que significará que el Estado puede imponerse mediante la prevención del delito, la profesionalización de la inteligencia policiaca y la aplicación del nuevo sistema de justicia penal. "Si estos objetivos se consiguen, ya sea con Calderón o poco después, podremos decir que se ha ganado la guerra al crimen organizado." Voluntarismo, militarismo, corresponsabilidad, tecnicismo y juridicidad son las supuestas soluciones o tácticas para ganar la guerra (Carbonell y Ochoa Reza, 2009: 59).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una fuerte tendencia economicista: sin suficiente presupuesto no se puede avanzar de forma sustancial o esperar resultados positivos importantes.

Paradójicamente, el mejoramiento real y sostenido de las condiciones económicas de la mayor parte de la nación mexicana, no se considera un elemento clave para intensificar la lucha pro seguridad pública y anticriminal.[4] El Estado y la nación aparecen disociados por medio de un presupuesto público que proporcionalmente gasta más en satisfacer las necesidades de la burocracia y del funcionamiento estatal que en las de reproducción física y moral de la nación. De igual manera, la vertiente o enfoque voluntarista no incluye a los sectores populares, sólo cuenta el liderazgo presidencial o gubernamental, o sea, la voluntad colectiva entendida como participación ciudadana amplia y permanente no se requiere de forma sistemática, y cuando se demanda, los gobernantes piden que sea sin ninguna compensación o alternativa económica a cambio, sólo por *amor a la patria*, o a los valores nacionales de solidaridad y responsabilidad comunitarios.

En síntesis, las condiciones objetivas (económico-presupuestales) o subjetivas (morales y volitivas) para el funcionamiento del Estado mexicano frente a la inseguridad pública, al mismo tiempo, son las causas que se supone explican por qué se avanza o no contra la delincuencia profesional: falta de leyes adecuadas, de armamento idóneo, de organización moderna, de voluntad política, de cultura de la legalidad, etcétera. Condiciones objetivas y subjetivas, y causas se alternan como una especie de círculo vicioso donde las instancias de responsabilidad civil no quieren reconocer el carácter histórico, estructural y coyuntural del crimen organizado, o si lo hacen, sólo se refieren al pasado: las desastrosas herencias económicoculturales que dejaron 60 años de predomino de gobiernos nacionales del PRI. Empero, no explican el porqué de su actual reproducción ampliada en las administraciones federales del PAN o en las estatales y municipales del PRD y del PRI.

Se requiere, de manera urgente, una política de Estado para la seguridad pública, que incorpore, a la estrategia anticriminal, tácticas ahora ausentes como las siguientes: 1] el seguimiento y golpes sistemáticos contra el nervio financiero del crimen y sus operadores del lavado dinero (los

[4] Por ejemplo, con respecto a la relación del gasto en educación media y superior, y el gasto militar, el gobierno de Calderón realizó, en 2008, inversiones en equipo aéreo y marítimo para las fuerzas de defensa y seguridad por más de 27 000 millones de pesos, casi dos veces el presupuesto de la Universidad Nacional Autónoma de México, para tratar de contener una criminalidad que no ha dejado de agravarse (*La Jornada*, 10 de agosto de 2008: 12).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

delincuentes de cuello blanco que nunca aparecen en la televisión, porque siempre son los mismos narcos, los que sí lo parecen y no los caballeros de sociedad a los que se muestra); 2] la investigación y confiscación del patrimonio criminal y el arresto de los prestanombres para la compra de propiedades; 3] el impulso a formas de participación ciudadana por la vía de grupos de expertos y organismos de contraloría social para supervisar el funcionamiento del sistema policiaco, judicial y penitenciario; 4] campañas permanentes de prevención de delitos (contra la drogadicción, el narcotráfico y el contrabando, entre otros) como forma de restar poder económico al crimen; 5] campañas masivas para estimular la participación social mediante policías de barrio y comunitarios,[5] juntas de vecinos, y 6] la instrumentación de campañas amplias y permanentes de rehabilitación de drogadictos. Si no se introducen las tácticas mencionadas, seguirá dominando la lógica represiva sobre acciones preventivas, participativas y de rehabilitación en la estrategia de seguridad pública. Por supuesto, tal política debe acompañarse de políticas de Estado económicas —para propiciar empleo bien remunerado a gran escala—, y sociales permanentes de combate estructural a la enorme pobreza nacional.[6] Políticas de Estado que, si bien no van a acabar con

[5] Los aspectos positivos de la experiencia de la policía comunitaria de la Región de la Montaña, en Guerrero, ha sido insuficientemente estudiada, algunos han sido la reducción del índice delictivo y el aumento de la confianza de la comunidad hacia la policía, así como el bajo costo económico de su mantenimiento. De igual manera, no se ha reflexionado con profundidad sobre otras experiencias en México y en otros países (Memoria. Seminario Internacional, 2008).

[6] La mayoría de los analistas de política anticriminal desligan el asimétrico entorno socioeconómico como causante del incremento del índice delictivo: "En América Latina, es falso el dilema que señala que la pobreza o la falta de desarrollo es el origen del problema. En el pasado, había pobreza en niveles superiores y ello no implicó que automáticamente la población optara por el crimen como medio de vida" (Benítez Manaut, 2009: 1). El crimen como fenómeno reciente de los años noventa, apunta el autor, es producto de la "globalización y la apertura comercial", no del subdesarrollo, más otros factores (atraso e incomunicación rural, ausencia del Estado, demanda creciente de drogas y armas), pero "está más asociado" afirma, a la transición democrática incompleta, a la debilidad del Estado de derecho y a la tardía reforma de la seguridad pública. No cabe duda, la intención es desestructurar lo estructurado, economía y política, para así dar una explicación *multicausal* que no reconoce que la *globalización* desmanteló el Estado de bienestar mínimo y el salario indirecto que representaba. La apertura provocó mayor pobreza y desempleo rural y urbano, migración masiva interna y externa con su correlato la desintegración familiar y la descomposición social, aumento de la economía informal y criminal, etcétera. Claro, todo esto no es economía, afirmarían muchos analistas,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la inseguridad pública, económica y social de inmediato, sí fortalecerán la moral de la nación en una guerra de varios frentes. Para una empresa de esta envergadura se necesitan estadistas y no gobernantes sexenales.

LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS Y LA NARCOGUERRA: REFORMA MILITAR, REPERCUSIONES INTERNAS Y AYUDA EXTERNA

Para el caso concreto de las FAM como parte de la estrategia anticriminal y de una política de Estado en materia de seguridad pública, se requiere impulsar primero una transformación militar dentro de la postergada reforma del Estado mexicano. Es imperativo mejorar el funcionamiento interno de las FAM e igualmente sus misiones externas.

Por lo anterior, proponemos varias iniciativas surgidas desde el ámbito legislativo y académico para que el aumento presupuestal militar anual tienda a la reforma castrense: 1] discutir la pertinencia de nombrar un secretario de defensa civil que, con más margen de libertad que la milicia, pudiese impulsar dicha reforma, o bien, que un militar retirado se encargue de esta función; 2] unificar las secretarías de Defensa y Marina, lo que permitiría un ahorro presupuestal considerable y una mayor coordinación de las misiones mediante un Estado Mayor conjunto integrado por los comandantes del ejército de tierra, aire y mar que se roten la jefatura; 3] reducir las facultades del secretario de las FAM, civil o militar, referidas a la administración de justicia militar para dar autonomía al procurador de justicia o crear la figura jurídica de un *ombudsman* castrense; 4] reestructurar la educación y el adiestramiento militares para reducir el abuso de poder, la incapacidad de cuestionar órdenes contrarias al Estado de derecho democrático y la percepción de superioridad militar frente a las autoridades civiles; 5] fortalecer el servicio profesional militar mediante mejoras en la educación, los salarios y las prestaciones; 6] anular o limitar el fuero de guerra para así poder sancionar las violaciones a los derechos humanos de la población civil, este fuero ha sido criticado por organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales, pues cada vez son más las violacio-

---

es una cuestión política, cultural, legal, estatal, de seguridad jurídica y pública, y no de seguridad social, laboral, educativa y nacional. Primero, se argumenta, tiene prioridad la seguridad pública y *después* vendrán todas las otras seguridades. El mismo razonamiento se usa para explicar lo que secede en muchas elecciones respecto a la democracia electoral, pues nunca aparece la democracia económica social sustantiva y participativa.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nes durante los operativos antinarcóticos; 7] hacer más transparente el uso del presupuesto castrense e impulsar la sistemática rendición pública de cuentas; 8] fundar un centro autónomo de investigaciones estratégicas conformado por investigadores militares y civiles que elaboren una política de Estado para la seguridad nacional y la defensa, y actualizarlas en consonancia con el cambiante entorno interno e internacional;[7] 9] modificar las leyes y reglamentos militares para evitar la discrecionalidad al otorgar los ascensos, recompensas, remuneraciones, comisiones y medidas disciplinarias; 10] crear mecanismos de supervisión legislativa para fortalecer la diversificación de la asistencia militar externa, no exclusivamente basada en criterios económicos de precio y disponibilidad, sino de autonomía técnico-política en relación con el adiestramiento, mantenimiento y refacciones del equipo adquirido, y 11] resaltar la necesidad de que haya injerencia real del legislativo para supervisar el funcionamiento interno y externo de las FAM.

Concretar las propuestas anteriores requiere de varias acciones y procesos: voluntad política de la clase gobernante, civil y militar, y no necesariamente de más presupuesto; redefinición de la tradicional relación cívico-militar predominante por más de medio siglo; actualización no autoritaria de las misiones castrenses externas e internas en tiempos de paz; mayor protagonismo y responsabilidad del Poder Legislativo; mayor exigencia de la sociedad para que el presupuesto sea más racional económica y políticamente, o sea, que no se realicen compras de material costoso u obsoleto como cazabombarderos estadounidenses F-16 o barcos guardacostas o destructores que no tienen nada que ver con nuestra política militar de carácter defensivo y disuasivo, y que su adquisición no afecte el actual entorno de enormes y crecientes carencias económicas de la nación mexicana.

Abordemos de forma somera las repercusiones internas y externas que ha tenido la creciente participación de las FAM en la batida anticriminal. Al interior la tropa ha sufrido una creciente desmoralización debido a las siguientes causas: 1] la separación, hasta por medio año, de su familia; 2] el aislamiento y las condiciones inhóspitas del terreno; 3] el peligro constante durante los operativos; 4] los bajos salarios, y 5] las constantes y fatigosas

[7] El secretario de la Defensa Nacional, general Guillermo Galván, al abordar los objetivos fundamentales y las líneas de trabajo de la Comisión de Defensa del Senado reconoce que éstas "encuentran un punto de apoyo insustituible con la implementación de una *política de defensa nacional* de la cual el Estado mexicano *carece*" (Sedena, 2007: 10 [las cursivas son del autor]). En tal documento se mencionan algunas de las iniciativas que proponemos para una reforma militar.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

tareas. Esto ha ocasionado indisciplina y, sobre todo, deserción masiva, que manifiesta el deterioro del material humano y se refleja en la deserción acumulada de 2000 a 2006: 107 128 militares, un promedio de 49 desertores diarios, más los 5 116 de enero a abril de 2007, cifras sólo de la Defensa Nacional. El proceso anterior ha ido acompañado del paso de soldados regulares y de fuerzas especiales a los grupos del crimen organizado conformado por los llamados Zetas, provocando una situación paradójica y muy peligrosa: el propio Estado está adiestrando con técnicas de alta especialidad y letalidad al enemigo a combatir. Esta circunstancia se da al mismo tiempo que la penetración y corrupción del narcotráfico en las FAM, como se ha revelado en diversos casos públicos.

La participación castrense al exterior, en la sociedad, ha implicado un proceso de militarización organizativa (participación de mandos altos y medios y de tropa en la mayoría de las policías municipales y estatales e incluso federales), operativa (diseño y planeación de acciones) y de adoctrinamiento (disciplina férrea, órdenes cumplidas, etcétera) que ha provocado un efecto no deseado pero esperado: el incremento, de diversas maneras, de la violación a los derechos humanos de la población civil (Human Rights Watch, 2009), dañando de este modo la imagen pública de las FAM, aun cuando siguen siendo bien evaluadas en las encuestas públicas.[8] Dicha violación obedece entre otros factores, a uno fundamental: las FAM y cualquier milicia del mundo no están entrenadas, adoctrinadas y equipadas para labores de policía. Es decir, la mentalidad castrense ve las situaciones en blanco y negro, amigo o enemigo; respeto irrestricto a las órdenes; disciplina férrea y sanciones duras. No están adiestradas para dialogar ni para discernir sobre la proporción de violencia que deben emplear en situaciones de emergencia, como se supone que las policías profesionales sí lo están.[9] La mentalidad militar típica parte de dichos o reflexiones rígidas como "orden y contraorden, igual a desorden" o "si ordeno y me equivoco, vuelvo a ordenar", entre otras. Como las FAM "llegaron para quedarse" por un buen tiempo, deben pensarse soluciones parciales, como que estén presentes funcionarios de derechos humanos durante los operativos policiaco-militares, que se elaboren informes inmediatos y claros, penas ejemplares para

[8] Para mayor información acerca de la existencia o no de militarización en México consúltese Insyde (2006a).

[9] Véase la esclarecedora polémica entre académicos y funcionarios civiles en Insyde (2006b).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

quienes violen derechos humanos ejecutados por la justicia civil o militar según le corresponda al infractor, entre otras acciones. Ahora trataremos el entorno internacional inmediato, o sea, con el vecino país norteño, impulsor histórico de la participación de las FAM en tareas antidrogas.

¿SEGURIDAD CON PROSPERIDAD?

El funcionamiento de este binomio, ¿es simultáneo o alternado? Abordemos algunas críticas a la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), que firmaron los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, en 2005. Con respecto al mismo nombre de la ASPAN, ¿cuál es el estatus legal del documento suscrito? Obvio, no es un convenio, acuerdo o tratado trilateral sino una alianza cuyo alcance a corto, mediano y largo plazos no está delimitado, pues los compromisos acordados para realizar estudios, talleres y evaluaciones van de los tres meses hasta los tres años como promedio. Un importante diplomático mexicano consideró que la ASPAN en cuanto a la legalidad a lo que más se acerca es al Consejo Económico de Asia Pacífico, dado que no impone obligatoriedad a los estados firmantes dejándoles, por ello, margen de maniobra para cumplir con los compromisos.

Otro aspecto a resaltar es la evidente desigualdad de la sociedad de los tres países y los diferentes costos económicos y políticos para cada uno que implica impulsar la prosperidad y la seguridad mediante un mayor control del tránsito de personas, mercancías, alimentos, sustancias químicas, armas, entre otros rubros. Estos intercambios, bajo ciertas circunstancias, pueden entorpecer el libre comercio —supuesto puntal del desarrollo económico social trilateral— y afectar a la SN y del Estado de los países respectivos. Por otra parte, la ASPAN no se menciona para nada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado en 1994 por los mismos Estados y, sobre todo, no se hace la más mínima evaluación de hasta dónde el TLCAN ha cumplido con sus metas, en especial para México, a saber, creación de empleo masivo, transferencia y difusión de tecnología moderna, contribución real de la inversión extranjera directa al desarrollo, aportación de la famosa revolución exportadora al bienestar social, acceso preferencial al mercado norteamericano, entre otros puntos.[10]

[10] Un estudio financiado por el Carnegie Endowement es muy ilustrativo sobre el particular. Véase Audley (2003).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Otro aspecto vital que siempre aparece durante las reuniones académicas referidas al TLCAN, y hoy con la ASPAN o TLCAN *plus*, Fox *dixit*, es discutir la necesidad sociopolítica para unos analistas, la viabilidad política para otros, y la franca imposibilidad para otros más, de que México, dadas las enormes asimetrías de desarrollo económico con la Unión Americana y Canadá, tenga acceso a fondos de inversión compensatorios en infraestructura física y social como los recibidos por los socios menos desarrollados de la Unión Europea (España, Irlanda, Grecia y Portugal), fondos que han sido básicos para la generación de cohesión social. En 1989 el PIB de Grecia y Portugal era de 52.5 y 56.3%, respectivamente, del PIB per cápita medio de lo que después fue la UE; en 1996 el PIB per cápita era de 64.9 y 67.5%, para cada uno.

Falta una discusión colectiva amplia y pública para elaborar un proyecto nacional definido a futuro; tanto uno que apueste a la mayor integración comercial, productiva y estratégica con la potencia norteña, integración concebida como supuesto motor de nuestro desarrollo socioeconómico, lo que redefiniría aun más la concepción tradicional de soberanía nacional, o bien, otro proyecto que plantee la impostergable necesidad de impulsar otra forma de integración con tal potencia que disminuya su carácter subordinado y dependiente a partir de una renegociación del TLCAN y de una verdadera diversificación comercial y política, y no sólo diplomática, con otros bloques económicos regionales.

Para evaluar el sentido y contenido de la ASPAN se puede recurrir a tres indicadores analíticos generales que se deben usar con agilidad y no de forma mecánica: la legalidad de tal alianza, su institucionalidad y la legitimidad social generada por los resultados concretos.[11] O sea, ¿la ASPAN adquirirá un estatus diverso al de alianza? y sobre todo, desde la perspectiva mexicana, ¿no se hará nada con respecto a la llamada Ley Lugar que reclama jurisdiccionalidad supranacional norteamericana referida a los energéticos?

La institucionalidad se relaciona con el impulso que se le da a los organismos que son producto de acuerdos, convenios o tratados, por ejemplo, a ese ente casi fantasmagórico llamado Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) contemplado en el TLCAN, ¿se le fomentará con un presupuesto socialmente generoso mediante acciones de desarrollo regional, o bien se seguirá con restringidos proyectos de saneamiento ambiental fronterizo? Por cierto que algunos economistas afirman que el BDAN ni es banco regio-

[11] Véase Piñeyro (2004: 150-160) para conocer los indicadores analíticos que propuse para examinar el contenido real de la seguridad hemisférica en América Latina.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nal ni es de desarrollo (Egremy, 2009) dado que, por un lado, sólo cubre la región fronteriza común de México y la Unión Americana y no el resto de sus territorios, además de que excluye a Canadá, y por otro, no desarrolla las zonas más depauperadas de ambos países, principio básico de cualquier plan de desarrollo regional.

La población mexicana considerará legítimos el TLCAN y el TLCAN *plus* en función de los resultados prometidos que se obtengan a favor del progreso para la mayoría de habitantes de nuestro país, y no sólo para la oligarquía exportadora e importadora mexicana y transnacional norteamericana, como sostienen algunos analistas que ha sido. De hecho, señala una estudiosa norteamericana respecto a la ASPAN que ésta "representa una integración muy selectiva en donde existen grandes áreas de exclusión. En esta integración *profunda* no entran temas esenciales como son la libre movilidad de personas, la integración y cooperación en alcanzar metas sociales, la cooperación ambiental y de derechos humanos o mecanismos de compensación y convergencia" (Carlsen, 2007: 89). El papel central de esta oligarquía para la relación estratégica que representa la ASPAN, lo reconoció sin rodeos Luis Ernesto Derbez, secretario de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Fox cuando afirmó que tal relación debe ser: "No sólo definida por el sector público, por los gobiernos, sino principalmente por el sector privado, aquel que verdaderamente le puede dar la dinámica y la definición al proceso de integración que debe darse entre nuestros tres países" (Arroyo, 2009: 40).

De manera complementaria, debe agregarse que la agenda bilateral en relación con la amenaza de nuevos atentados terroristas al coloso norteño o una escalada del narcotráfico transnacional puede "terrorizarse" o "narcotizarse" e incluso "migratizarse", de forma que las promesas de prosperidad se esfumen y Estados Unidos imponga su seguridad como tema fundamental a discutir en dicha agenda. La mejor seguridad para ese país y para el mundo es que se salga de Irak, y para México que nos dé un trato de socio estratégico y no de simple aliado comercial y vecino fronterizo. Esto no va a suceder sólo porque cooperemos más en su combate mundial antiterrorista con mayor coordinación; se requiere fortalecer la soberanía y seguridad nacionales basadas en otro modelo de desarrollo económico distinto al neoliberal y de integración regional diverso al actual de dependencia y subordinación casi absoluta a la Unión Americana.

Ahora bien, la ASPAN avanzó más después de la IV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Canadá, México y Estados Unidos a principios de 2008, reunión donde participó el gran empresariado de esas naciones.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

A México lo representó el Consejo Coordinador Empresarial y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios.

Cabe resumir las razones y los objetivos norteamericanos, no del todo explícitos, con la ASPAN. El primero es asegurar aún más el suministro barato y permanente del petróleo mexicano dadas las previsibles restricciones de producción y el escaso descubrimiento de yacimientos a nivel mundial. El segundo, enfrentar la impredecible conducta de los abastecedores del oro negro (del golfo Arábigo y de Venezuela), y de potencias productoras como Rusia y consumidoras crecientes como China e India, lo que refuerza la importancia estratégica del energético mexicano. Tercero, comenzar a acceder a otros energéticos como el gas natural, la electricidad y el agua potable mexicanos, imprescindibles para su estrategia de SN frente a bloques regionales como el europeo, el asiático y el sudamericano. Esta es la "seguridad energética" de la ASPAN y las reformas estructurales propuestas por el Comité de Negocios México-Estados Unidos, a cambio, supuestamente, de un fondo de desarrollo para infraestructura de comunicación, educativa y tecnológica para México. Cuarto, establecer un arancel común frente a terceros países que garantice el acceso exclusivo de inversionistas, mercancías y servicios norteamericanos a la economía mexicana. Quinto, lograr una mayor cooperación policiaca, militar y antiterrorista que permita reforzar la seguridad fronteriza, terrestre, marítima y aérea del vecino país mediante más coordinación y planeación entre las Fuerzas Armadas, reforzada por el Plan México y la escandalosa reforma judicial aprobada, que contribuirán a la deseada "homologación y armonización de los procedimientos judiciales policiacos" y a un "incremento en la integración militar-policial" binacional.

Seguridad energética, comercial, de inversión, antiterrorista y anticriminal binacional sustituyen a la nacional. Calderón, al igual que Fox, prefiere mantener la exportación de petróleo crudo en lugar de impulsar la industria petroquímica nacional, o sea, fortalece la seguridad energética del vecino en vez de nuestra soberanía energética. Dos concepciones hay en México de desarrollo económico y de Estado nación: una, de corte subordinado y dependiente, es decir, de Estado semicolonial, y otra, de recuperación de la soberanía económica y de reconstrucción del Estado nación mexicano y sus nexos externos.[12] Sin embargo, para los defensores de la

[12] Ejemplo de esta segunda opción es una obra colectiva donde se conjuga historia, economía, política, sociedad, geopolítica y Estado (Frente Amplio Progresista, 2008).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ASPAN, los beneficios para el interés nacional son sobrados, así como su carácter *democrático*, ya que incluyó un periodo de 90 días para consultas con el monopólico sector privado y el sector llamado social. Empero, al igual que con el TLCAN, donde las consultas fueron muy pocas y formales, con la ASPAN no ha sido muy diferente.

En suma, con o sin el TLCAN y la ASPAN, sigue vigente aquella cruda y conocida frase de John Foster Dulles, secretario de Estado de Eisenhower: "Los Estados Unidos no tienen amigos, tienen intereses". Sí, los propios y los de sus aliados mexicanos transnacionalizados que forman la oligarquía exportadora e importadora, beneficiaria principal de la integración subordinada y dependiente de la Unión Americana.

Complemento de la ASPAN es la Iniciativa Mérida o Plan México (PM) que empezó a funcionar desde 2008. Antes señalé las fallas de la estrategia antinarcóticos; aquí apunto los riesgos que tal plan puede tener para la soberanía territorial, institucional y política, considerando presiones o solicitudes que Estados Unidos ha hecho a lo largo de las últimas dos décadas: aumento del número de agentes de la DEA, derecho a portar armas y realizar arrestos, supervisar o participar en operaciones antinarcóticos, persecución "en caliente" de narcos en la zona fronteriza, sobrevuelo de sus aeronaves en tal zona, intercepción de barcos en aguas nacionales. Las autoridades mexicanas afirman que no cederán a esas peticiones, que todo se reducirá a un mayor intercambio de información confidencial y amplia cooperación norteamericana mediante la dotación de diverso equipo aéreo, terrestre y marítimo, técnico (radares, sensores, etcétera) y entrenamiento, mantenimiento y refacciones para tal equipo. También se afirma que estarán bajo el mando mexicano las labores de planeación estratégica anticriminal, así como las distintas tácticas y las acciones de inteligencia y operativas. Estrategia anticriminal que el PM reconoce que no sólo es contra los narcotraficantes, sino también contra terroristas (U.S. Senate, 2007: 17-26) y contra migrantes ilegales latinoamericanos. Veamos las dos dimensiones estratégicas.

Ciertas autoridades mexicanas sostienen que con el PM "ganamos" que, por primera vez, el vecino norteño se responsabilice de controlar el tráfico ilegal de armamento al país (con el que se arma a los narcos y al crimen organizado),[13]

[13] Control de armas que resulta un compromiso muy difícil de cumplir debido a los intereses mutimillonarios del comercio armamentista y su dispersión geográfica: "que representa un negocio de más 30 000 millones de dólares anuales… y más de 100 000 distribuidores y vendedores al menudeo" (Pérez Canchola, 2008: 7).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de precursores químicos (con los que se fabrican aquí drogas sintéticas) y de dólares (que se lavan en las ciudades fronterizas mexicanas), además, que se comprometa a reducir la demanda estadounidense de drogas y ya no insistir en combatir de forma exclusiva la oferta o producción externa que representa entre otros, nuestro país.

México, por su parte, profundizará la lucha en los ámbitos tradicionales: destrucción de plantíos de drogas y de laboratorios, decomiso de cargamentos y bodegas, arresto y extradición de capos, destrucción de pistas de aterrizaje e intercepción de rutas aéreas, terrestres y marítimas. Lo que prevalece es una lógica coercitiva asignada o aceptada por México y no una perspectiva de prevención del creciente consumo adulto, juvenil e infantil de drogas, de rehabilitación de los miles de drogadictos y de fomento a la participación ciudadana. Haya sido impuesta o aceptada esta lógica represiva norteamericana a las autoridades mexicanas, el resultado es el mismo: se pretende que México sea una especie de *buffer state* o Estado colchón entre Centroamérica y América del Sur y Estados Unidos, para que no lleguen a éste las drogas y los migrantes ilegales y los posibles terroristas.

Aun si la coordinación, la cooperación y la planeación estratégica sucede como afirman las autoridades, el gobierno seguirá gastando cuantiosos recursos humanos y financieros con las medidas represivas, lo que significa, cada año, miles de muertos y heridos, cientos de familias desintegradas, millones de pesos desperdiciados, aumento de problemas de salud pública (por la ilegal drogadicción y también por el legal tabaquismo y alcoholismo asociados a ella), de seguridad pública y social (miles de accidentes viales y laborales) y nacional, por la expansiva presencia territorial, social y política del narcotráfico.

Como resumen y provocación para la reflexión del lector, retomo dos agudos señalamientos críticos.

Primero:

> No tenemos agenda propia, seguimos la línea estadounidense: guerra, no prevención, no educación, no rehabilitación… la DEA era sólo un eslabón de la cadena, de la que se ha adueñado con la simpatía ya de tres gobiernos, Zedillo, Fox y Calderón… no parecemos tener como objetivo más allá que llenar las cárceles (Carrillo Olea, 2008a:16).

Segundo:

> Les molesta mucho que los mexicanos sólo logren interceptar 36 de las 275 toneladas de cocaína que ingresaron en 2006… o los funcionarios estadouni-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> denses son tan brutos que no se enteran… o son tan corruptos… Con todos sus radares y satélites tan precisos, la DEA, el FBI y la migra, sus aviones espías, sus guardacostas, las toneladas de cocaína siguen fluyendo… por no hablar de los florecientes cultivos de marihuana norteamericana… 10 000 toneladas métricas para 2006… y del renovado vigor de la amapola en Afganistán desde que llegaron las fuerzas norteamericanas… Con estos datos en mente, la asistencia antinarcóticos a México equivale a pedirle asesoría a Nigeria para un programa anticorrupción… Calderón tendría que explicarnos cuál es el verdadero propósito de la Iniciativa Mérida y por qué el empeño en tomarnos el pelo. (Miguel, 2008: 23).

En fin, analicemos desde otra perspectiva a partir de una conocida frase: "El que paga manda." Este dicho de sentido común universal parece que es el que va a prevalecer con la asistencia estadounidense antinarcóticos a nuestro país por la vía del PM, la cual implica la dotación de diverso equipo técnico y adiestramiento policiaco y militar por 350 millones de dólares para el 2008 y de 450 millones de dólares para este año. El Senado de Estados Unidos estableció condiciones para dicho suministro, entre ellas la elaboración por parte de Washington de una base de datos "para el escrutinio de las corporaciones policiales y militares mexicanas a fin de garantizar que las fuerzas militares y policiales que reciban los fondos no estén involucradas en violaciones a los derechos humanos o en la corrupción," afirmó a la prensa la cámara senatorial.

Nadie con actitud democrática puede oponerse al respeto a esos derechos o a la erradicación de tal práctica social, pero Estados Unidos no tiene autoridad moral para plantear esa exigencia si revisamos su conducta internacional con los prisioneros de guerra en Irak y Afganistán o los crímenes cometidos durante la invasión y ocupación de estos países, o bien las legalizadas restricciones a las libertades y garantías individuales de sus ciudadanos. No se trata de ocultar o permitir esas violaciones en México a las corporaciones policiacas y militares, mas es una responsabilidad del Poder Judicial y de las secretarías de Estado correspondientes, castigarlas o prevenirlas, y de las comisiones de derechos humanos nacional y estatales, denunciarlas.

Las justificaciones de las autoridades mexicanas para aceptar el PM se parecen a las que dio Calderón al presentar su iniciativa de reforma petrolera privatizadora (no hay recursos monetarios y tecnología ni técnicos ade-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cuados); para el PM se afirma que es una manera de aumentar la eficiencia operativa y de inteligencia, una forma de corresponsabilizar a Estados Unidos, un modo de acceder a tecnología moderna, etcétera. Como con el inexistente tesoro petrolero de aguas profundas, la carencia de recursos no convence, el gasto anual para el combate al crimen organizado de diferentes secretarías del Estado mexicano es de: ¡3 900 millones de dólares! ¿No se podría haber buscado, mediante una "coperacha" entre los presupuestos de esas secretarías, los 350 millones de dólares? O bien ¿los legisladores y altos funcionarios policiales y judiciales podrían reducir sus exorbitantes e insultantes sueldos y prestaciones?

No basta que los legisladores de los tres principales partidos se envuelvan en la bandera nacional y rechacen el PM; con un acto mínimo de patriotismo como el propuesto, se podría haber comprado el equipo aéreo y técnico requerido y pagado el entrenamiento a otros países o a Estados Unidos mismo, pero bajo condiciones diferentes. Respecto a que tal plan los obligaría a cumplir compromisos (mayor control a la exportación ilegal de armas estadounidenses para el crimen mexicano, al lavado de dinero y a reducir su demanda de drogas), diremos que son sólo buenos deseos, a menos que el gobierno de la Unión Americana permitiera que el nuestro supervisara que realmente se está avanzando en tal sentido. Esto implicaría que se aceptara un principio básico del derecho internacional: la reciprocidad entre los Estados firmantes. Cuestión distante como la Luna y tan cercana como el unilateralismo disfrazado de multilateralismo norteamericano.

Si este gobierno sigue por la ruta de apasionada entrega de la soberanía nacional y del Estado en este y otros asuntos vitales como la independencia alimentaria, energética, tecnológica, comercial, no sería raro que, dentro de poco, el gobierno norteamericano solicite aumentar el número de agentes de la DEA, la persecución de narcotraficantes en acción en la frontera, el sobrevuelo en nuestro espacio aéreo, la intercepción de barcos sospechosos de cargar drogas en aguas nacionales y otras actividades. Una cosa es la cooperación y coordinación internacional con Estados Unidos, Colombia y cualquier país con el que tengamos tratados, y otra, aumentar la tendencial clausura de la soberanía policiaco militar, y peor, por migajas, o como afirma una analista norteamericana con un eufemismo, la ayuda es "como una gota de agua en una cubeta", si bien considera que ésta es fundamental para sanear y reformar el sistema judicial mexicano (Olson, 2009). Otro analista mexicano afirma que es dar "oro por espejitos" (Carrillo Olea, 2008b: 10).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS EN LA SEGURIDAD NACIONAL

Dos facultades constitucionales básicas de las FAM son la conservación del orden interno y la defensa externa. Ambas responsabilidades comprenden un conjunto de misiones (ayuda a la población en casos de desastres naturales o humanos, alfabetización, servicio social, reforestación, control de armas y de disturbios civiles y armados, protección a instalaciones estratégicas, resguardo de paquetería electoral, entre otras) que pretenden no sólo mantener sino legitimar el orden interior y preparar dispositivos de defensa exterior frente a riesgos o amenazas por parte de otros Estados o de actores no estatales. Esto guarda relación con la soberanía nacional en el plano territorial, institucional y político entendida como control espacial eficaz y exclusivo, funcionamiento independiente de las instituciones del Estado y organismos gubernamentales y autonomía relativa en las decisiones internas e internacionales. Todo lo anterior proyecta las tres dimensiones de la seguridad —la nacional, la gubernamental y la del Estado mexicano— que a continuación exponemos, tomando como base el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) del gobierno de Calderón y, de forma secundaria, otros planes gubernamentales anteriores.

El PND 2001-2006 de Fox presenta muchos aspectos en común y algunas diferencias sobre SN respecto al plan de Zedillo. Las continuidades son las mismas amenazas internas y externas a la SN (el narcotráfico interno e internacional, el crimen organizado, el terrorismo trasnacional, el tráfico ilegal de armas, personas y dinero) y los temas de la agenda internacional (estabilidad financiera, libre comercio, migración, democracia, derechos humanos, crimen organizado, terrorismo y medioambiente) con el agregado de los desastres naturales y el énfasis en la cooperación para el desarrollo.

Las novedades importantes del PND de Fox son que éste es el primer plan para México que se proyecta al año 2025, los anteriores eran de alcance sexenal. Paradoja obvia, dada la creciente debilidad estructural y moral de la nación y el Estado mexicanos. Una segunda diferencia con respecto al PND de Zedillo es que éste articulaba la política de SN y la política exterior como pilares para fortalecer la soberanía nacional; además, Salinas y Zedillo no ofrecían una definición explícita de SN, lo que contrasta con el PND de Fox, que plantea que la SN tiene "como metas velar por la integridad física de la población y de las instituciones", con un carácter preventivo para preservarlas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La tercera diferencia del PND de Fox radica en las amenazas internas, lo que corresponde a una visión integral de SN y no a una restringida: control policiaco-militar de las organizaciones de oposición política al gobierno en turno. Al contrario, el plan foxista afirma: "las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población ante los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen y la delincuencia organizada, y el tráfico ilegal de drogas". El cuarto contraste es que el PND señala que las agencias de inteligencia no deben considerar como amenaza a la oposición política interna. La quinta novedad es la propuesta (además de diferenciar entre la seguridad nacional y la del gobierno federal) para impulsar una legislación que controle los servicios de inteligencia, con la participación del Poder Legislativo y no sólo del Ejecutivo.

La sexta aportación del PND foxista es la iniciativa para elaborar una agenda actualizada de riesgos, con el fin de tener capacidad de respuesta ante emergencias que amenacen la SN, como los desastres naturales o humanos, la pobreza, la marginalidad, entre otras. La última contribución es una propuesta geopolítica y geoeconómica (el fracasado Plan Puebla Panamá) cuya proyección estratégica regional significaba la integración de la zona sureste mexicana y el área centroamericana y sus Estados-nación… ¿bajo la dirección de Estados Unidos?

Sin embargo, existen al menos dos talones de Aquiles del PND foxista, al igual que con los planes de los presidentes De la Madrid, Salinas y Zedillo.[14] El primero es que, de nuevo, se insiste en la mítica estrategia de la diversificación de relaciones con otros Estados que permita un mayor margen de maniobra frente al *exterior* —evidentemente se trata de Estados Unidos—. La realidad apunta en sentido contrario: estamos "bilateralizados" con la Unión Americana, somos dependientes estructurales de su comercio, inversiones, finanzas, alimentos y tecnología. El segundo talón es que el plan de Fox, como el de Zedillo y sus antecesores, por diversas circunstancias, unas potencialmente positivas (el *boom* petrolero de López Portillo), otras desastrosamente reales (las crisis de

[14] Una evaluación crítica, teórica y empírica de la concepción de SN salinista, zedillista y foxista aparecen, respectivamente, en Piñeyro (1994) y Piñeyro (2001) —este último ensayo aparece también en el libro colectivo de Garza (2002)— y en Piñeyro y Barajas (2008).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

principio de sexenio de De la Madrid, Salinas y Zedillo), le otorga una importancia crucial al crecimiento económico como impulsor de dicho plan, pero no se dio como un proceso sostenido sino, más bien, sucedió entre crisis económicas.

En síntesis, la avanzada propuesta teórica foxista sobre SN no se materializó en la práctica política concreta y, por tanto, no impactó de forma positiva a la realidad social mexicana. No se acompañó de un presupuesto gubernamental amplio y generoso para fortalecer los recursos humanos y naturales nacionales, fuentes del poder nacional; se apostó al *exterior* para potenciarlos, al poder adquirido por la vía del TLCAN, con los negativos resultados ya conocidos. Predominó y se profundizó el desequilibrio social y ambiental, pues afectó la seguridad laboral (reducción drástica del empleo, los salarios y las condiciones de trabajo), la social (incremento de la pobreza y miseria, reducción de servicios médicos, alimentarios y educativos), pública (repunte del crimen organizado y de la violencia) y ecológica (aumento de la deforestación, desertificación, sequías e incendios forestales cada vez más frecuentes y amplios, en el espacio territorial).[15]

Indicadores recientes sustentan las afirmaciones anteriores. Así, por ejemplo, Fox no generó el millón doscientos mil empleos anuales prometidos ni el salario recuperó su capacidad adquisitiva sino que la perdió; tampoco logró el 7% de crecimiento económico anual prometido ni invirtió 1% del PIB en ciencia y tecnología, sino 0.46% como promedio sexenal; no disminuyó la pobreza y la pobreza extrema, en el mejor de los casos se mantuvo en 55 millones de personas y esto gracias a que se "exportó" un promedio de 400 000 migrantes al año, dando un total de 2.4 millones durante el sexenio foxista; mucho menos controló el narcotráfico: sólo en 2006 hubo 2 200 narcoejecuciones con un total sexenal de 9 000 narcoejecutados, más el crecimiento exponencial de tienditas de drogas (un mínimo de 30 000) y de la drogadicción infantil y juvenil. El publicitado México magnífico o "Foxilandia" resultó una pésima broma de mal gusto para la nación y de debilitamiento de la legitimidad de las instituciones del Estado.[16]

[15] En Piñeyro y Barajas (2008) se analiza el grave deterioro de los recursos humanos debido al aumento de la pobreza y la destrucción de los recursos naturales mediante la deforestación creciente durante el foxismo.

[16] Estadísticas que aparecen en Piñeyro (2006).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LA SEGURIDAD NACIONAL: LO QUE ES O PUEDE SER

Durante muchos años en México, la concepción de SN que dominó entre la opinión pública y los círculos gubernamentales fue una de corte policiaco-militar, o bien, de manipulación, según las necesidades de legitimación de la coyuntura crítica o de las decisiones públicas. Paulatinamente, hubo mayor apertura en las sedes académicas y políticas para conceptualizar la seguridad desde una perspectiva integral, que involucraba problemas nacionales (dependencia comercial, alimentaria, financiera, tecnológica y su correlato de pérdida de soberanía nacional en tales rubros), el deterioro de los recursos humanos (por el camino del desempleo, la pobreza y la migración) y de los naturales, mediante la destrucción del medio ambiente y la privatización o extranjerización de tales recursos (minerales, bosques, etcétera) y de infraestructura estratégica como aeropuertos, ferrocarriles, puertos marítimos y carreteras.

Lo anterior produjo un cambio en la delimitación gubernamental de los riesgos y amenazas a la SN, como sucedió de manera más elaborada con el PND de Fox, lo que significó un avance analítico, pero que, en la práctica política, representó un retroceso real por sus efectos negativos para la SN mexicana, como antes demostramos. Con otras palabras, no basta ubicar los retos y peligros a la SN y definirla, se requiere de una estrategia con una coherencia básica. En aras de un mínimo rigor conceptual ofrecemos nuestra definición de SN y algunas precisiones para superar la confusión que existe entre ésta y la seguridad del gobierno y la del Estado.

Hay decenas de definiciones de SN.[17] La nuestra pretende subsanar las deficiencias de las que conocemos y que, al menos, sirva de punto de partida para su discusión, como posible guía analítica o bien que tenga utilidad práctica como punto de referencia. Entiendo por SN una situación donde la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales mediante las decisiones del gobierno en turno y de las acciones de las instituciones del Estado. O sea, allí donde existe una relativa seguridad frente a retos potenciales o amenazas reales internas y externas, que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado. La situación descrita puede ser concebida como un proyecto

[17] El ex secretario de Defensa Nacional de Fox, el general Clemente Vega, sistematizó 52 concepciones de SN, que comprendían desde la estadounidense pasando por la soviética, hasta la cubana y la de distintos expertos (Vega, 2000: 67-77).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

futuro a conseguir, o una realidad *de facto* a mantener, defender y ampliar, lo que la SN es o puede ser. Por necesidades básicas entendemos los niveles de vida (alimentación, educación, vivienda, etcétera) propuestos por organismos del sistema de Naciones Unidas como la UNESCO y la FAO, entre otros), al que pertenece México (Piñeyro, 2006: 20).

Ahora bien, voluntaria o involuntariamente se confunde la seguridad de la nación, la seguridad de las instituciones del Estado y la seguridad del gobierno nacional en turno. Las tres pueden coincidir o no, a lo largo del tiempo o durante una crítica coyuntura económica o militar. Un proceso de desarrollo económico autosustentable, y social y políticamente incluyente, amenazado, podría representar el caso de la primera seguridad; un segundo caso, una amplia invasión militar extranjera o una gran catástrofe natural, donde cualquiera de estas situaciones cimbrara las tres dimensiones de la seguridad. Para los dos escenarios hipotéticos, la legitimidad del Estado y del gobierno frente a la nación resulta crucial para evaluar el grado de convergencia o no de tales dimensiones de la seguridad.

Ejemplifica mejor lo anterior el narcotráfico nacional y trasnacional de trágica actualidad. Éste, al generar focos crecientes de drogadicción entre la población, atenta contra la salud y la seguridad públicas, y al adquirir cierta dimensión social se transforma en un peligro para la SN. También, el narcotráfico, al realizar actividades económicas, sociales y paramilitares de importancia, genera empleo, realiza préstamos para urgencias (cosechas, funerales, enfermedades), aporta para festividades cívicas y religiosas, contribuye a mantener servicios médicos y hasta de seguridad pública. Todo esto le otorga prestigio y una base de apoyo social, que al alcanzar cierta magnitud territorial, política y paramilitar cuestiona a las instituciones del Estado como las de salud, las policiacas y las militares, entre otras. Las situaciones anteriores socavan la seguridad gubernamental porque el narcotráfico cuestiona al PND, el cual en México, desde hace dos sexenios, establece que éste es una amenaza, además de que convenios bilaterales y multilaterales obligan al gobierno mexicano a combatirlo.

Hoy, en 2009, el gobierno de Calderón reconoce que se debe recuperar el control territorial, institucional y político-social de ciertas regiones. Incluso, se reconoce que el narcotráfico ejerce nuevas funciones propias del Estado: cobra "impuestos" mediante la venta de protección a empresarios y comerciantes, "designa" autoridades al obligar a renunciar a directores de seguridad pública, obstaculiza o promueve la elección de alcaldes mediante advertencias o financiamiento, sus grupos paramilitares igual se enfrentan

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

a las fuerzas armadas que ofrecen "seguridad pública", etcétera. Aun así, se afirma que se va "ganando" la guerra al narco, cuando lo que hace falta es una política de Estado con una estrategia anticriminal y antinarcóticos.

Por ejemplo, el PM de asistencia policiaco-militar a México no responde a una política de Estado democrática (PED). Lo único que queda claro es la secrecía de los compromisos políticos acordados con Estados Unidos, el menosprecio de ambos presidentes por sus poderes legislativos y por sus representados, los pueblos respectivos. Obviamos las repercusiones negativas para la soberanía territorial, política e institucional mexicana. Ahora mostraré cómo el PM no corresponde a una PED frente a la actual crisis de seguridad pública nacional.[18]

Rasgos de una PED son, entre otros, incorporar un visión de largo plazo y para todo el territorio, con objetivos precisos y permanentes de desarrollo regional y metas verificables sobre los avances contra el narcotráfico y no sólo los conocidos golpes espectaculares (miles de narcotraficantes arrestados, cientos de toneladas de drogas decomisadas, miles de armas confiscadas, cientos de autos, aviones y millones de dólares y pesos asegurados y decenas de laboratorios incautados que significan que no incorpora una táctica fundamental: golpear el nervio financiero y patrimonial mediante el arresto de delincuentes de cuello blanco: lavadólares y prestanombres), y otras prácticas ausentes, de la estrategia anticriminal que antes mencionamos. De igual relevancia es el desarrollo regional, pero el PM no incorpora la sustitución de cultivos agrícolas de drogas por otros cultivos, propuesta en el Plan Colombia al principìo, aunque es obvio que México lo requiere para dar otra opción de vida a millones de campesinos pobres.

Igualmente, el PM no contempla algo básico de una PED, la firma de un acuerdo nacional entre todas las fuerzas políticas, económicas y sociales

[18] Para una discusión entre "soberanistas" y "globalifílicos" con respecto al PM o Iniciativa Mérida, véase Insyde (2008). Cuando la seguridad pública no tiene dimensiones de un problema de seguridad nacional (control criminal de zonas territoriales, cobertura social amplia, funciones estatales básicas, entre otras), algunos expertos definen la seguridad pública como "el resultado de políticas y acciones de competencia del gobierno para lograr mantener el orden público, proteger la integridad de personas y bienes, prevenir la comisión de delitos e infracciones a reglamentos gubernativos y de policía, investigar y perseguir delitos y readaptar a delincuentes para que su regreso a la sociedad no sea un factor de intranquilidad. El objetivo de tales políticas de seguridad pública es mantener una condición de confianza en la ciudadanía para que en un ambiente de orden, tranquilidad y paz, desarrolle las actividades productivas que llevarán a la comunidad al logro de sus objetivos sociales" (Buscaglia *et al.*, 2008: 105).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

bajo una directiva central: "no importa que caiga quien caiga en la cárcel", sea personaje civil, militar o empresarial. Esta decisión fue anunciada por Calderón mas no instrumentada. El acuerdo no existe no sólo en política de seguridad pública, tampoco en política social, económica, industrial y militar. Otro rasgo que no tiene el PM como parte de una PED es flexibilidad para cambiar ante escenarios internos o internacionales imprevistos, por ejemplo, si el narcotráfico cambia de tácticas como aumentar las ejecuciones para generar temor entre las policías y la ciudadanía, o fomenta la drogadicción, debe confrontarse con campañas reales de participación social, prevención y rehabilitación de adictos, no sólo insistir en el enfoque represivo.

Otro aspecto de una PED es contar con instituciones estatales eficaces y transparentes con suficiente presupuesto para desempeñar sus misiones, pero sin la desproporción presupuestal actual entre gasto en seguridad pública y en seguridad social y laboral. Otra característica de una PED es que establece alianzas estratégicas o tácticas con Estados o bloques regionales afines al proyecto nacional; persistir en la condicionada asistencia policiaca y militar de Estados Unidos sólo generará más dependencia técnica, tecnológica y política. Existen otros países en América Latina y Europa para obtener esa asistencia y recortes presupuestales que se pueden usar para comprar tecnología.

Una PED debe contar con una contraloría gubernamental y social para supervisar al gobierno y a las instituciones. Para ello, los consejos ciudadanos de seguridad pública deben ser efectivos y no de adorno como hasta hoy sucede a pesar de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL), que comprometía a los gobiernos municipales, estatales y al federal a crear esos consejos. De igual forma, una PED comprende un poder legislativo profesional y ágil con acuerdos básicos interpartidistas, y un poder presidencial que actúe como jefe de Estado y no de partido de gobierno, como sucedió en las elecciones de 2009. Ejemplo contrario es el triste e irresponsable papel jugado por el Senado el mismo año durante la comparecencia de la canciller, Patricia Espinosa, para aclarar dudas sobre el PM, mientras que por su lado, Calderón respecto al PM y a otros problemas de la relación con la Unión Americana, actúa más como administrador semicolonial y de partido que como estadista.

Otra característica de una PED es la coordinación y cooperación interinstitucional estatal —no complicidad en la que una institución oculta a otra sus errores y abusos con respecto a seguridad pública—. Es vital para

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una PED la vigencia de los órganos del Poder Judicial autónomos y expeditos, que integren expedientes de forma correcta para que el no hacerlo no sea una excusa para liberar a narcotraficantes y a otros criminales; el PM no es sólo dotación de equipo aéreo y de comunicación sino modernización judicial, frente a lo que jueces anónimos han señalado: "Nada más falta que nos capaciten para juzgar a migrantes, guerrilleros y narcotraficantes como terroristas". Es necesaria una PED que responda a las necesidades de seguridad pública de la nación y que legitime y fortalezca las instituciones del Estado, que responda a los verdaderos intereses nacionales.

A propósito de necesidades, conviene señalar de nuevo que el enfoque represivo antinarcóticos da prioridad al elemento técnico (más aeronaves, computadoras, entrenamiento) y subestima el elemento moral, como antes apuntamos: de 2000 a 2006 desertaron 107 000 militares, un promedio de 45 diarios; en la Policía Federal Preventiva de 1999 a 2006 desertaron casi 5 000 elementos. La guerra antinarcóticos no se puede ganar sólo con modernos elementos materiales, sino también con los morales, y con amplia y permanente participación ciudadana y mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la nación y de los funcionarios públicos del Estado. Cualquier guerra representa la suma de los elementos materiales y los morales. Apostar sólo a los primeros en la guerra antinarcóticos es subestimar la moral de guerra de la nación y del Estado. Es vital romper con la visión "estatocéntrica" (el Estado representa la solución exclusiva a la seguridad pública nacional), la técnico-bélica (medios materiales como armamento, entrenamiento y transporte modernos, organizativos para la cooperación y la coordinación interinstitucional como respuesta central) y la colaboracionista a ultranza: obsesiva subordinación estratégica a la Unión Americana.

LA SEGURIDAD NACIONAL DE BOMBEROS

Una idea de la cortedad de miras de los anteriores gobiernos y del actual de Calderón respecto a cómo catalogar si una situación de emergencia social o natural puede convertirse o no en un riesgo o una amenaza a la SN es el indicador que utilizan: que dicha situación potencial o real no supere la capacidad de respuesta del Estado. Si no la supera no es un riesgo; si lo hace, es una amenaza que hay que enfrentar y combatir. Por ejemplo, que en una región o estado confluyan pobreza, narcotráfico, guerrilla y organizaciones políticas de oposición, es una situación de riesgo que hay que controlar con

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

medidas preventivas por la vía política, social, educativa, antinarcóticos y militar con una lógica preventiva que desarticule la posible unión de estos fenómenos o la asociación ya existente. El problema es que predomina sólo una lógica preventiva y no curativa de esas enfermedades del cuerpo social. Es decir, hay una política de Estado de bomberos frente a posibles o reales incendios políticos y no de respuesta estructural ante ellos.

Otro indicador básico que proponemos que debe de ser incorporado es la magnitud o dimensión del problema social. Por ejemplo, la pobreza y la pobreza extrema abarca a 55 millones de mexicanos según cifras oficiales, otros especialistas sitúan la cifra en 70 millones de un universo poblacional de 104 millones de personas. Muchos expertos en el tema de SN afirman que la pobreza, la marginación, la desigualdad no son problemas de SN, ya sea como riesgo o amenaza, sino que son un asunto de elaboración de políticas gubernamentales específicas para atenderlos. Quienes responden algo más general o etéreo, dicen que solamente tienen que ver con el desarrollo economico-social.

Cabe plantearse varias preguntas: ¿las políticas públicas resuelven o más bien atenúan dichos problemas sociales? ¿En cuál desarrollo económico se está pensando, en el actual de franco decrecimiento de 7% del PIB? ¿Hasta cuándo la pobreza será un problema de SN, cuando la padezcan 90 millones de compatriotas? ¿Realmente la pobreza no es una amenaza para la reproducción biológica, física, material y moral de más de la mitad de la nación? Con el criterio de "capacidad de respuesta del Estado" mediante política educativa, social, antinarcóticos y policiacomilitar, sólo se logra que las distintas instituciones del Estado tengan el control político por mediación o represión. Se requieren políticas democráticas (integradas, integrales y a largo plazo) que sustituyan a las políticas de Estado oligárquicas dominantes; que partan de un Plan de Desarrollo Nacional y se fundamenten en él. Ahora son inexistentes en el PND calderonista, como a continuación expondremos y ejemplificaremos.

LA SEGURIDAD NACIONAL, CASI DESAPARECIDA CON CALDERÓN

Al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND) del gobierno de Calderón ya se le han señalado múltiples críticas que pueden resumirse para el plano económico como "más de lo mismo". Es decir, continuidad garantizada del modelo económico neoliberal inspirado en el Consenso de Washington

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

(apertura comercial unilateral, reducción de políticas de fomento económico nacional y sectorial, liberalización del sistema bancario y financiero, desregulación de la inversión extranjera, etc.). En el plano político, se denuncia el predominio de una visión que otorga igual importancia a la seguridad pública y a la democracia, muy a tono con la demanda empresarial de, primero, lograr seguridad pública, y después veremos lo del siempre pospuesto reparto del pastel económico. Por último, se destaca en lo social, como en los anteriores planes, la ausencia de una verdadera consulta ciudadana entre las distintas agrupaciones civiles y de expertos, que supuestamente es la base de la planeación democrática, para la elaboración del PND.

En suma, desde diversos ángulos se argumenta que será otro plan donde precisamente estará ausente el desarrollo social y político incluyente y económico autosustentable, donde predominará la retórica gubernamental por encima de la realidad en el cumplimiento de los objetivos nacionales.

Desde otro ángulo, el PND presenta una contradicción mayúscula: apunta e imagina al México del año 2030 con un PIB per cápita de 29 000 dólares, o sea, tiene pretensiones de ser transexenal y, por tanto, de largo plazo, rasgo de una política de Estado, y al mismo tiempo remarca que dicho plan utiliza políticas públicas en la instrumentación de los cinco rubros que estructuran al PND: Estado de derecho y seguridad; economía competitiva y generadora de empleos; igualdad de oportunidades educativas, profesionales y de salud; sustentabilidad ambiental, y democracia efectiva y política exterior responsable. Al mismo tiempo, se subraya que tales políticas están articuladas y son complementarias, esto es, que son estructurales. Específicamente sobre SN, el PND 2007-2012 de Calderón no contiene reflexiones sobre dicha problemática, tema presente en todos los planes anteriores como mostramos a lo largo del ensayo, especialmente el de Fox, donde existe la mayor elaboración sobre SN: se presentaban sus amenazas (pobreza, desigualdad, crimen organizado, corrupción, narcotráfico, destrucción ambiental y vulnerabilidad de la población frente a desastres naturales), se señalaba la necesidad de elaborar una agenda de riesgos, se rechazaba concebir a la oposición política como amenaza, se reivindicaba una concepción integral de seguridad. Incluso, con Fox se aprueba la primera Ley de Seguridad Nacional, que fue un avance pese a las muchas críticas que tuvo. Pero, como demostramos, la retórica del plan foxista no correspondió con cambios positivos en la realidad social mexicana.

Sin embargo, al menos con Fox existió un planteamiento estratégico. Hoy, el PND calderonista sólo menciona a la SN desde una óptica restrictiva

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de tipo preventivo o represivo. Así, en el rubro SN se establecen tres prioridades: primera, la defensa de la soberanía y la integridad territorial con el objetivo de garantizar la SN y la integridad física y el patrimonio personal basado en dos estrategias: el fortalecimiento de las capacidades de las FAM y del Sistema Nacional de Protección Civil. Segunda, la salvaguarda de la seguridad fronteriza por medio de dos estrategias: integración de unidades mixtas (policías federal, estatal y fronteriza con apoyo de las FAM) y creación de canales de información sobre las fronteras. Tercera, fortalecer la cooperación internacional para la seguridad y la defensa territorial basada en siete estrategias: antidelincuencia organizada, antinarcotráfico, antitráfico ilegal de armas y personas, antipandillas transnacionales, estandarización de la legislación nacional con tratados internacionales para combatir al crimen profesional y fortalecimiento de mecanismos de extradición. Estas "estrategias" (que en realidad son tácticas o acciones para enfrentar tales situaciones) de hecho, a excepción de las dos últimas ("armonización" legal y extradición), aparecían como amenazas a la SN en PND anteriores.

Se desliga así la SN de un proyecto de desarrollo económico incluyente y ambiental autosustentable y político de democracia sustantiva y participativa para reivindicar una pálida y ritual democracia electoral representativa, que hoy en 2009, entró en crisis lo que se hizo patente por un mayor abstencionismo electoral masivo o el voto nulo de protesta. Por ejemplo, la defensa del patrimonio personal planteada por el PND de Calderón, sin un aumento sustancial de la seguridad social, laboral, educativa y alimentaria, es apostarle a mantener la escandalosa e insultante concentración del ingreso y la riqueza personificada por Carlos Slim, el primer multimillonario del mundo.

Ahora bien, cabe destacar que según el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional, los temas definidos en esta materia, incluidos en el PND, son la base tanto para elaborar el programa especial (eje de las políticas públicas en SN), como la agenda de riesgos del gobierno federal. Con una visión tan restringida del tema dentro del PND como la descrita, se prevé que predominen los rasgos militaristas en las acciones de SN del gobierno calderonista el resto del sexenio.

A mediados del año 2009, cuando la Cámara de Diputados federal se renovó, una muestra de su sentido democrático y representativo hubiera sido que al aprobar el presupuesto anual de egresos para 2010, incidiera sobre el destino de los recursos mediante el establecimiento de candados, o sea, que fueran etiquetados los fondos presupuestales para atender las

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

amenazas a la SN pero recuperando la visión integral enunciada por Fox y no cumplida. Al destinar presupuesto para temas estratégicos y establecer allí mecanismos de control, se fortalecería la SN casi olvidada por Calderón en su PND y casi perdida desde hace más de un cuarto de siglo por los gobiernos neoliberales. Si bien el Plan Nacional de Calderón no contiene una definición de SN, existe la base legal para que los diputados, al recuperar algunos de los Objetivos Nacionales de este Plan,[19] en la práctica establezcan una visión integral de SN dentro del quehacer gubernamental.[20] Legalidad existe, ¿habrá voluntad política colectiva mayoritaria entre nuestros supuestos representantes populares?

La anterior hubiera sido una coyuntura favorable para que el poder legislativo mostrara su compromiso prioritario con los intereses nacionales y no con los de la oligarquía trasnacionalizada a la que le queda como traje a la medida una SN preventiva o represiva. Se requeriría encontrar perredistas, priistas y panistas con una visión de Estado democrático, y no como en la actual coyuntura, donde los dos últimos están preocupados únicamente por la seguridad del gobierno, y los primeros, por ponerles piedras en el camino, dejando afuera la atención y reflexión sobre SN y la del Estado, que son las que deben ser prioritarias. Los gobiernos son transitorios, la nación y el Estado son permanentes.

Urge encontrar estadistas con arraigo social y político que firmen un pacto nacional para instrumentar políticas de Estado en SN y en otras seguridades como la social, la laboral, la educativa, la alimentaria, la pública y la ecológica. El Poder Legislativo podría conjugar legalidad con legitimidad recuperada y a la vez hacer que convergiera la SN con la del Estado y la del gobierno, división que hace décadas se reproduce y amplía por la ausencia de estadistas y partidos políticos democráticos y la presencia creciente de

[19] Cuatro de esos objetivos serían fundamentales: reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades para todos los mexicanos; reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad; garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos, y asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos, como establece el PND de Calderón (Poder Ejecutivo Federal, 2007: 43-59).

[20] Recordemos que los legisladores pueden proponer acciones diferentes de aquéllas planteadas por el Ejecutivo federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, sólo en el caso de que éstas sirvan "para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo" (Cámara de Diputados, 2006: artículo 42).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los ilegales e ilegítimos poderes fácticos (los monopolios mediáticos, financieros, industriales, comerciales y de servicios, los grandes sindicatos corporativos, la alta jerarquía de la Iglesia católica y el crimen profesional y el narcotráfico incrustados en el Estado y en parte de la sociedad) que insisten en una SN preventiva, disuasiva o represiva, y no curativa de las enfermedades que descomponen el cuerpo social mexicano y que destruyen el entorno ambiental y debilitan al Estado mexicano.

Escenario sociopolítico y económico crispado y activo o descompuesto y pasivo donde las FAM van a actuar y, por supuesto, el narcotráfico y los poderes fácticos. Ojalá no confundan la SN con la seguridad gubernamental, la pasividad con el orden social o el activismo político con amenaza a la SN.

REFERENCIAS

Arroyo A., 2009. La ASPAN: subordinación de México a los intereses del imperio, en J. Sandoval (comp.), *La Alianza para la Seguridad de América del Norte: nuevo desafío para la nación mexicana*. México, Centro de Estudios Estratégicos de América del Norte-Centro de Estudios de Fronteras y Chicanos, A.C.-Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio-Universidad Autónoma Chapingo.

Audley, J.J. (comp.), 2003. *La promesa y la realidad del TLCAN: lecciones de México para el hemisferio*. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.

Benítez Manaut, R., 2009. La nueva seguridad regional: amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central. Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, en <*www.fride.org*>.

Buscaglia, E., *et al*., 2008. *Uso legítimo de la fuerza. (La fuerza de la razón y la razón de la fuerza)*. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Cámara de Diputados, 2006. *Ley Federal de Presupuesto de Responsabilidad Hacendaria*. México.

Carbonell, M., y E. Ochoa Reza, 2009. ¿Cómo se gana la guerra contra el crimen organizado?, *Examen* (171): 58-60.

Carlsen L., 2007. ASPAN: la expansión peligrosa del TLCAN. Programa de las Américas, 6 de junio.

Carrillo Olea, J., 2008a. Drogas: una estrategia equivocada, *La Jornada*, 13 de febrero.

Carrillo Olea, J., 2008b. Iniciativa Mérida: oro por espejitos, *Siempre*, junio.

Egremy, N., 2009. Financiamiento selectivo del Banco de Desarrollo de América del Norte. *Fortuna. Negocios y Finanzas*, pp. 25-32.

Merlos, A., 2008, Hay 500 mil narcos. Revela Sedena al Congreso magnitud del crimen organizado, *El Universal*, 9 de agosto.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Frente Amplio Progresista, 2008. Simposio Petróleo y Seguridad Energética. Paradigmas y Utopías. México, Ediciones del Partido del Trabajo.

Garza, H. (ed.), 2002. *Entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México, 1994-2000*. México, El Colegio de México.

Human Rights Watch, 2009. *Uniform Impunity. Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations*. Nueva York, Human Rights Watch.

Insyde, 2006a. *Militarización de la seguridad pública en México*. México (Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., 13).

Insyde, 2006b. *Policía y uso de la fuerza: una agenda clave de nuestra democracia*. México (Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., 16).

Insyde, 2008. *La Iniciativa Mérida: seguridad, soberanía y migración en la relación México-Estados Unidos*. México (Cuadernos de Trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., 22).

La Jornada, 2008. 10 de agosto.

Memoria. Seminario Internacional, 2008. *La relación entre la policía y la comunidad. Su impacto sobre la eficiencia policial*. México, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana-Centro de Investigación y Docencia Económica.

Miguel, P., 2008. Iniciativa Mérida. *La Jornada*, 12 de febrero.

Olson, J., 2009. *Testimony of Joy Olson. Executive Director of Washington Office on Latin America on the Merida Initiative before the House Appropriations Committee*, en <*http://justf.org/files/primarydocs/090310olso.pdf*>.

Pérez Canchola, J.L., 2008. *El tráfico de armas*. Tijuana, Academia Mexicana de Derechos Humanos.

Piñeyro, J.L., 1994. La seguridad nacional con Salinas, *Foro Internacional* **XXIV** (4): 754-772.

Piñeyro, J.L., 2000. Las fuerzas armadas mexicanas como actor político actual, en E. Gutiérrez (coord.), *El debate actual*, t. IV, *Los actores políticos y sociales*. México, Diana-Universidad Autónoma de Nuevo León-UNAM.

Piñeyro, J.L., 2001. La seguridad nacional con Zedillo, *Foro Internacional* **XLI** (4): 939-962.

Piñeyro, J.L., 2003. Gobernabilidad democrática y fuerzas armadas en México, en D. Salinas (coord.), *Gobernabilidad y globalización: procesos políticos recientes en América Latina*. México, Gernika, pp. 213-238.

Piñeyro, J.L., 2004. Seguridad hemisférica: continuidades y cambios, en C. Rosas (coord.), *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. México, UNAM-Embajada de Canadá, pp. 147-162.

Piñeyro, J.L., 2006. *La seguridad nacional de México: ¿realidad o proyecto?* México, UAM/Azcapotzalco-Pomares.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Piñeyro, J.L, y G. Barajas, 2008. La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales, *Foro Internacional* **XLVIII** (1-2): 209-237.

Poder Ejecutivo Federal, 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México, Presidencia de la República.

Sedena (Secretaría de la Defensa Nacional), 2007. *Política de Defensa Nacional. Comparecencia del secretario de la Defensa Nacional, general de división Guillermo Galván, ante la Comisión de Defensa del Senado de la República*. México.

U.S. Senate, 2007. *The Merida Initiative: "Guns, Drugs, and Friends"*. Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.

Vega, C., 2000. *Seguridad nacional: concepto, organización y método*. México.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

6
INTELIGENCIA Y SEGURIDAD NACIONAL: APUNTES Y REFLEXIONES

*Luis Herrera-Lasso M.**

CONTENIDO

Introducción 192
La razón de ser 197
Los orígenes del Cisen 199
La etapa del desarrollo 201
1994, la primera prueba de fuego 203
La carrera contra reloj 205
La política se mancha de sangre 206
Seguridad nacional y democracia: la segunda prueba de fuego 209
El Cisen en el mundo 214
Inteligencia, legalidad y legitimidad 215
Alfa y omega 218
Conclusión 222
Referencias 225

* Director de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional: <*lherrera@entermas.net*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Señalan los politólogos contemporáneos que las democracias exitosas son aquellas que subsisten no por mérito de sus autoridades, partidos u organizaciones políticas, sino gracias a la fortaleza de sus instituciones. Entre las principales responsabilidades del Estado destacan su propia sobrevivencia y el bienestar de sus habitantes. La seguridad nacional atraviesa por estos dos ejes. El bienestar de la sociedad depende de que se produzcan las condiciones para promover índices de calidad de vida que se reflejan principalmente en educación, empleo, vivienda, salud y seguridad pública.

Medir la eficacia de una sociedad para alcanzar su bienestar social es, hoy en día, una tarea relativamente sencilla. Existe una infinidad de indicadores precisos y con metodología confiable que nos permiten saber en dónde se encuentra una sociedad, dentro de su propia evolución y en comparación con otras.[1] La educación se puede medir desde el nivel de alfabetismo hasta el número de investigadores involucrados en la generación de conocimiento. Resulta relativamente sencillo determinar, con las herramientas disponibles, si en un periodo determinado el grado de educación de una sociedad mejoró o se deterioró. Lo mismo ocurre en los casos del empleo, la salud y la vivienda. Incluso en materia de seguridad pública existen indicadores precisos para medir resultados: número de homicidios, asaltos, secuestros, etcétera.

En el ámbito de la seguridad nacional la medición es mucho más compleja, al no ser ésta un hecho factual sino una condición que debe prevalecer para que todo lo demás funcione y que se traduce en estabilidad, paz social, Estado de derecho y permanencia institucional.

Lo que puede o no hacer un Estado en un momento y ámbito determinados para alcanzar el interés nacional dependerá, en primera instancia, de su capacidad instalada, que es la suma de dos componentes. Por un lado, la fortaleza, solidez y eficiencia de sus estructuras e instituciones. Por el otro, la actitud y participación de los ciudadanos en cada uno de los ámbitos de la agenda nacional para alcanzar las metas deseadas. Cuando hablamos de capacidad instalada nos referimos entonces a la combinación del andamiaje institucional y de la acción participativa o no, del ciudadano. En esta dinámica, aspectos como actitud, referentes culturales, niveles de com-

[1] Sin duda una de las grandes aportaciones en el siglo XX ha sido la construcción de todo tipo de indicadores para medir el estado de salud y progreso de una sociedad. Justificar la inacción por la falta de conocimiento de una problemática resulta un argumento cada día más endeble.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

promiso y buena o mala disposición del ciudadano, son esenciales para determinar la fortaleza o debilidad institucional del Estado. No hay instituciones eficientes sin compromiso y participación ciudadana.

En las democracias más exitosas encontramos, casi por definición, solidez en las instituciones gubernamentales y sociales, y una simbiosis virtuosa entre el quehacer del gobierno y la labor del ciudadano. En la mayor parte de estos casos, el ciudadano cree en la necesidad y pertinencia de las instituciones de su país, su estado o su municipio, al menos lo suficiente para hacer su parte, esto es, seguir las reglas y generar los círculos virtuosos necesarios entre sociedad y gobierno para generar las condiciones que se requieren para el buen funcionamiento de una sociedad. Los ciudadanos se comportan como tales y no sólo como derechohabientes. Confían en sus instituciones y hacen su parte para que las instituciones funcionen. Sin la confianza y participación del ciudadano, no hay instituciones sólidas.

Países como Japón, Suecia, Alemania o Nueva Zelanda son algunos ejemplos en esta categoría. Ninguno de ellos está o ha estado exento de malos políticos, crisis económicas o momentos de vulnerabilidad. Sin embargo, su permanencia como Estado exitoso se basa en la fortaleza de sus instituciones que se sostiene, en última instancia, en la actuación del ciudadano. Este último factor resulta determinante, pues incluso cuando las instituciones se ven gravemente afectadas por cualquier circunstancia, los ciudadanos marcan el ritmo de la recuperación. Sirvan de ejemplo los casos de Alemania y Japón, que en tan sólo cinco décadas fueron capaces de transitar de la devastación política, material y social a constituirse en la segunda y tercera potencias económicas del planeta, después de que sus instituciones políticas, su bienestar material y su poderío internacional habían quedado en cenizas. El factor determinante de su rehabilitación estuvo en el ciudadano que fue capaz de reinventar instituciones, reorganizarse, redefinir el rumbo y colocarse de nuevo en la vanguardia a fines del siglo XX, con niveles de crecimiento económico, bienestar social e índices de calidad de vida, envidiables para la mayoría de los otros estados.[2]

[2] Me refiero a lo que se desprende de los indicadores de calidad de vida y competitividad internacional utilizados en la actualidad por los principales organismos internacionales económicos y sociales, como el Índice de Desarrollo Humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), el Informe sobre Desarrollo Mundial (Banco Mundial), el Índice de Desarrollo Sustentable (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), o el Índice de Competitividad Global 2008-2009 (World Economic Forum), entre otros, que permiten hacer comparaciones entre países y al interior de los países.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Esta discusión resulta pertinente para nuestro tema al menos por dos razones. En los indicadores internacionales sobre transparencia, México aparece en los primeros lugares de niveles de desconfianza. Esto significa que, comparativamente con otras sociedades, el mexicano no confía o confía poco en la autoridad, en el gobierno, en las instituciones o, peor aún, en los otros ciudadanos.[3] La desconfianza causa, casi por definición, bajos niveles de compromiso. En una cultura de la desconfianza, muy pocos se comprometen con algo o con alguien. La ausencia de compromiso deriva necesariamente en escasa participación, y sin compromiso y participación ciudadana, una sociedad difícilmente puede avanzar.

En los casos mencionados de Alemania y Japón, si hubiese que destacar dos factores que permitieron revertir su propia historia en tan poco tiempo, mencionaría la decisión de su gente de salir adelante y la confianza en que podían hacerlo. La rehabilitación moral y la reconstrucción material fueron posibles gracias a la decisión, el compromiso y la participación de los ciudadanos, quienes fueron los responsables de restaurar y reorientar sus instituciones, que también estaban en cenizas. Desde entonces, ambos países han pasado, como todos, por momentos de crisis política, políticos ineficientes y hasta casos escandalosos de corrupción, como ha sido el caso de Japón, y sin embargo sus estructuras se mantienen funcionales y eficientes. Todo indica que el último responsable de esta situación es el ciudadano. La capacidad instalada estaba en la ciudadanía, en su mentalidad y en sus niveles de educación.[4]

Estos dos casos son también pertinentes por lo que se refiere al tema de la seguridad nacional, el otro gran componente de la responsabilidad del Estado. Alemania y Japón, como los principales perdedores de la gran guerra, quedaron vetados para desarrollar ejércitos y cualquier capacidad militar ofensiva. Las sociedades de estos dos países "asumieron el castigo", incluso la ocupación, y a partir de ello iniciaron su reconstrucción. No se

[3] De acuerdo con el informe 2008 de la Corporación Latinobarómetro, 73% de los mexicanos opina que sus funcionarios públicos son corruptos; sólo 18% considera que las instituciones públicas funcionan bien y únicamente 31% cree que todos los ciudadanos son tratados igual frente a la ley (Latinobarómetro, 2008).

[4] Interesante el caso de Italia, la tercera potencia del Eje durante la Segunda Guerra Mundial, que no fue objeto de destrucción extrema, de ocupación o de condiciones de rendición tan drásticas como lo fueron Japón y Alemania. Ciertamente pasó también por un proceso de reconstrucción exitoso, pero más parecido al de Francia o Gran Bretaña, esto es, en condiciones mucho menos extremas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

podía hablar de solidez del Estado, gobierno fuerte o instituciones eficientes. Ninguno de los dos estados posee hasta ahora armas nucleares ni poder militar para ser utilizado en el exterior como un instrumento de poder nacional. Ambos podrían revertir en cualquier momento esta situación, pues cuentan con la tecnología, los recursos económicos y con estructuras de organización altamente eficientes. Lo interesante de esta historia es que nadie considera que hoy día la seguridad nacional de Japón o de Alemania esté gravemente amenazada, a pesar de no tener armas nucleares ni ejércitos adiestrados para la ofensiva.

Sirva todo esto para referirnos a un último punto introductorio que consideramos de la mayor importancia. ¿Cómo se mide la eficacia de las estrategias y de los programas de seguridad nacional? Decíamos ya que la seguridad nacional está involucrada en los dos grandes ejes del interés nacional de un Estado: su supervivencia y el bienestar de sus habitantes. Los países referidos cumplen con los dos requisitos. El Estado no enfrenta amenazas graves a su permanencia o a la solidez de sus instituciones, y los factores externos no impiden su desarrollo interno, por el contrario, se aprovechan para estimularlo. Aquí el tema relevante es precisamente la forma de evaluar los éxitos o fracasos de las estrategias y acciones en materia de seguridad nacional. La historia enseña, con mucha claridad, que el éxito o fracaso dependen de la circunstancia y momento histórico de cada país. Las evaluaciones son, casi por definición, cualitativas y contienen elementos intangibles y situaciones que no suceden, que se destacan tanto, o más que las que sí sucedieron. Durante sus ocho años de gobierno, Clinton no involucró a su país en una sola guerra y lo dejó con todos los indicadores económicos superavitarios. En cambio, el gobierno de Bush, en el mismo lapso, metió a su país en dos guerras y, al término de su mandato, Estados Unidos enfrentaba una de las peores crisis financieras de su historia y con el mayor déficit fiscal y comercial que se hayan registrado. Si bien la comparación podría considerarse simplista, los indicadores, para el tema que nos ocupa, son contundentes en ambos casos. Hoy en día es posible ser potencia económica de primer orden sin serlo militarmente, lo que prueba que en el ámbito de la seguridad nacional no existe un modelo único a seguir.

A la baja confianza del ciudadano se añade un factor adicional que es el conocimiento de lo que sucede en su entorno. Una sociedad educada es usualmente una sociedad informada. Y no hablamos de una sociedad culta o erudita, sino simplemente de una en la que el ciudadano sabe lo que pasa en su entorno, en lo que debe participar y lo que se espera de él. Conoce sus

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

derechos y sus obligaciones cívicas. En el primer caso, sabe como ejercerlos, en el segundo, asume el compromiso y cumple con sus obligaciones. Dos condiciones básicas para que esto funcione: un nivel mínimo de educación, homogéneo, y credibilidad y certidumbre. El ciudadano que no confía ni siquiera se tomará la molestia de enterarse de algo en lo que de antemano no cree. En las sociedades eficientes la mayor parte de las instituciones operan con reglas simples y claras y el ciudadano tiene certidumbre de que éstas serán respetadas por parte de quienes operan las instituciones, pero también saben que para que ello suceda debe hacer su parte de manera responsable y constante. Asume el compromiso de ciudadano. En este contexto, el ciudadano debe contar con los instrumentos necesarios —educación e información suficientes— para estar en capacidad de entender la naturaleza y operación de las instituciones del Estado y su participación en ellas.

La seguridad nacional, y en particular la inteligencia para la seguridad nacional, son temas delicados en cualquier parte del mundo. Es mucho más fácil entender y evaluar si los planes de educación, vivienda o salud han sido exitosos, o si avanzan o retroceden. Actualmente, cualquier ciudadano informado en México puede contar con elementos suficientes para hacer su propia evaluación. No así con las acciones de inteligencia y seguridad nacional cuya naturaleza, por definición, debe ser esencialmente preventiva, su ejecución discreta y sus resultados efectivos pero poco vistosos. En las democracias avanzadas, mientras no haya un estado de guerra y se mantenga la estabilidad social y política, el ciudadano común no suele indagar ni buscar mayores explicaciones en estos ámbitos. El impacto sobre su cotidianidad es mucho menos aparente que lo que puede ser en materia de salud, vivienda, educación, empleo y seguridad pública.

Sin embargo, cuando existe entre los ciudadanos un alto nivel de desconfianza, sumada a la falta de información, esta área, por su naturaleza, puede convertirse en objeto de graves cuestionamientos. ¿Qué hace el Estado con ese poder y con la discrecionalidad que su uso le otorga? ¿Lo utiliza para el bien de la sociedad o para favorecer los intereses de grupos o políticos individuales? ¿Es imparcial en el uso de sus instrumentos? Son algunas de las muchas preguntas que se pueden plantear si de lo que se trata es de cuestionar. Sin duda, muchos de estos cuestionamientos presuponen falta de credibilidad y la ausencia de un voto de confianza en las instituciones. Cuando las controversias provienen de la oposición política y tienen eco en la sociedad, usualmente reflejan la existencia de eventos notorios conocidos por la sociedad que las justifican o un ambiente generalizado de descon-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

fianza en el que cualquier expresión de duda, sin importar su mérito, tiene eco en la sociedad. También puede darse como la suma de ambos factores.

La confianza ciudadana no se gana de la noche a la mañana. Tampoco se genera solamente a partir de los círculos gubernamentales. Estar o no dentro del gobierno es una mera circunstancia. Todos somos ciudadanos y como tales nos beneficiamos o no de lo que sucede en el país y de lo que se hace en el gobierno, trabajemos o no en sus instituciones. Hay quienes consideran que la desconfianza del mexicano está plenamente justificada por las numerosas ocasiones en las que ha sido engañado por el gobierno, su presidente municipal, por el burócrata de ventanilla, por el policía o por su vecino. En todos los casos, esta argumentación lleva a que el responsable está siempre en otro lado y no en el propio ciudadano. De nuevo la diferencia entre ciudadano y derechohabiente. Me parece que el reto en este punto no es justificar ni explicar la desconfianza, pues eso nos deja exactamente en el mismo lugar, sino encontrar fórmulas para producir confianza.

Toda esta disertación introductoria tiene un propósito. No es posible entender y avanzar en el tema de la inteligencia y la seguridad nacional en México sin un atisbo de apertura e interés por saber en dónde estamos y hacia dónde debemos ir. ¿Qué hemos hecho bien y en qué hemos fallado? ¿Cuál es nuestra capacidad instalada y cómo debemos utilizarla? ¿En qué debemos mejorarla? Decía un filósofo griego, y no le faltaba razón, que sólo con el beneficio de la duda podemos aprender y que sólo a partir del aprendizaje podemos avanzar. Este artículo tiene la intención de compartir algunas ideas y percepciones en materia de inteligencia y seguridad nacional, a partir de la modesta experiencia y conocimientos del tema por parte del autor que, como cualquier otro ciudadano mexicano, resulta corresponsable, en mayor o menor medida, de lo bueno y lo malo que sucede en este país.

LA RAZÓN DE SER

El clásico dilema planteado por Shakespeare, "ser o no ser", aplica directamente a la existencia de los aparatos de inteligencia.[5] Si éstos son por definición poco confiables y sólo se dedican a realizar acciones oscuras y

[5] Por cierto, William Shakespeare, en su magnífica comedia *Much Ado about Nothing* (traducida como *Mucho ruido y pocas nueces*) hace una magnífica parodia de los

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

turbias, mucho mejor que desaparezcan. Esta ha sido bandera recurrente de muchos políticos, en particular de la oposición, a lo largo de la historia. Sin embargo, ningún político de la oposición que ha llegado al poder los ha desaparecido. No hay ninguna democracia en el mundo, ni la más sofisticada, moderna y transparente, que no cuente con un aparato de inteligencia de Estado. Tampoco existe ningún Estado que ventile públicamente las acciones que desarrolla para preservar la seguridad nacional en el momento en que las realiza. Ningún estadista serio pone hoy en día en tela de juicio la necesidad y pertinencia de los aparatos de inteligencia del Estado. En última instancia, las diferencias estriban en la forma en la que se hace.

Por la naturaleza de sus funciones, toda institución dedicada a tareas de inteligencia debe obrar con sigilo y discreción, por el simple hecho de que si su agenda operativa fuera pública, todos aquellos que pretendieran atentar contra la seguridad del Estado estarían alertados y se pondrían a buen resguardo. El gato no entera de sus movimientos al ratón sino hasta el momento en el que lo ataca. De aquí surge una pregunta obligada, que no es particular para México: ¿qué debe saber el ciudadano sobre sus instituciones dedicadas a la inteligencia y a la seguridad nacional? El Estado tiene obligación de informar al ciudadano acerca de sus acciones, pero también al Estado le interesa que el ciudadano conozca sobre sus instituciones, qué hacen y cómo operan. Como mencionamos al principio, sin el concierto ciudadano las cosas nunca marcharán bien.

En febrero de 2009 se conmemoraron los primeros 20 años de existencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), la instancia del Estado mexicano encargada de las tareas de inteligencia civil para la seguridad nacional. Una institución muy joven, y con niñez y adolescencia nada tranquilas. Con motivo de este aniversario surgió la idea de recoger algo de esta historia por medio de los testimonios de algunos de los mexicanos que fueron responsables de la construcción y conducción de la entidad en su primera época. Sus resultados se recogieron en la obra *Cisen, 20 años de historia: testimonios* (Cisen, 2009).[6]

---

servicios de inteligencia de su época, en la que ciertamente destaca el quehacer y no su razón de ser, con un gran sentido del humor. Kenneth Branagh, el actor y director inglés llevó esta comedia al cine en forma magistral.

[6] La obra incluye un ensayo introductorio del director general en turno Guillermo Valdés Castellanos, las entrevistas realizadas a Pedro Vásquez Colmenares, Jorge Carrillo Olea, Jorge Tello Peón, Alejandro Alegre, Eduardo Medina Mora Icaza y Jaime Do-

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Hacer historia tiene siempre la ventaja de que se habla del pasado. De lo que sucedió y no de lo que está sucediendo. En materia de inteligencia y seguridad nacional, cuidar esta línea es determinante. Sin embargo, al enterarse de lo que ocurrió y cómo fue, para la mente articulada y estructurada no es difícil imaginar lo que actualmente acontece. Ninguna institución cambia de la noche a la mañana. En este sentido, los testimonios de los protagonistas entrevistados en esta obra cumplen el doble requisito de hablar de lo que sucedió, no de lo que está sucediendo, y de proporcionar suficiente información para entender qué hace la institución y por qué lo hace, las dificultades que ha enfrentado para su edificación, sus principales retos, sus alcances, sus deficiencias y lo que falta por hacer. Nada de lo que se dice en esta obra pone en riesgo las tareas que desarrolla actualmente el Cisen y cubre el objetivo de compartir con la sociedad elementos suficientes para contestar las preguntas ¿qué es y qué hace el Cisen? ¿Cómo se construyó y cuál es su fortaleza institucional? Y, ¿contamos con una institución sólida, eficiente y bien orientada en materia de inteligencia para la seguridad nacional?

LOS ORÍGENES DEL CISEN

Para muchos críticos, incluso hoy, entre lo que era el aparato de inteligencia del Estado mexicano antes de la creación del Cisen y lo que es ahora, no existe mayor diferencia. Sin embargo, los hechos indican otra cosa.

El proyecto Cisen surge durante la presidencia de Miguel de la Madrid, quien se convierte en su principal promotor. Al principio de su gobierno, la inteligencia para la seguridad nacional del Estado mexicano se manejaba como parte de las funciones de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y de la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales, ambas dependientes de la Secretaría de Gobernación (Segob). La primera de ellas era, a su vez, la responsable y "dueña" del aparato para realizar los operativos en contra de los enemigos del Estado. Incluso para muchos de sus integrantes esta instancia había perdido rumbo, desvirtuado sus funciones y padecía serios problemas de corrupción.[7] Se había convertido en una instancia con mu-

mingo López Buitrón, una cronología a partir de la segunda década del siglo XX y algunos de los textos legislativos más importantes vinculados con la historia del Cisen.

[7] Es importante destacar que para entender esta historia el lector se debe alejar de las generalizaciones simplistas. Como en toda institución humana, en la antigua Dirección Federal de Seguridad hubo muchos mexicanos honestos y comprometidos que

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cho poder y pocos controles. La situación se agravaba por la entrada, desde el comienzo de los ochenta, de las organizaciones narcotraficantes en México, caldo de cultivo para incrementar la corrupción y, con ello, el poder de una entidad propensa a ella.

El presidente De la Madrid decidió cortar por lo sano y para ello encargó el proyecto a Jorge Carrillo Olea, a la sazón subsecretario de Gobernación, responsable de esa área y uno de los principales críticos de este estado de cosas. Su instrumentación política estuvo a cargo de Manuel Bartlett, secretario de Gobernación del periodo. Cuando el proyecto estuvo listo para arrancar, en 1985, el momento no era propicio para anunciar la creación de nuevas instituciones y se decidió orientar el proceso por medio de una decisión administrativa: fusionar la antigua Dirección Federal de Seguridad con la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales en una nueva dirección que se llamaría Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (Disen). En apariencia se hacía solamente un ajuste administrativo, pero en la realidad los ajustes fueron de fondo: desapareció la Dirección Federal de Seguridad y la mayor parte de sus integrantes fueron despedidos; el nuevo organismo se dedicaría solamente a labores de inteligencia; las acciones operativas estarían a cargo de otras dependencias y en la agenda de la Disen no estaría la inteligencia para el combate al narcotráfico. En otras palabras, se blindaba el aparato de inteligencia civil frente al narcotráfico y a las tareas operativas de seguridad nacional.[8]

El encargo de la nueva dirección recayó en quien era en ese momento gobernador constitucional del estado de Oaxaca, Pedro Vásquez Colmenares, distinguido abogado oaxaqueño que, en opinión del Presidente, cubría los requisitos para desempeñarse en este delicado encargo: experiencia, honestidad y capacidad de compromiso. Vásquez Colmenares tomó posesión

---

cumplieron con su responsabilidad en condiciones laborales y de seguridad muy precarias. Muchos de los señalamientos de necesidad del cambio surgieron de la propia corporación, y muchos de sus integrantes siguieron aportando en la nueva institución. Para los elementos corruptos la nueva institución ofrecía pocos atractivos, al haberles quitado la parte de operaciones, donde actuaban realmente la corrupción y los abusos del poder.

[8] En el libro de aniversario el general Carrillo Olea, el líder del proyecto, describe los orígenes del Cisen como a él le tocó vivirlos, con el apoyo de jóvenes talentosos y entusiastas como Jorge Tello Peón, Alejandro Alegre, Alejandro Rubido y Oscar Delassé, entre otros, que contribuyeron a darle forma al nuevo proyecto. Entrevista con el general y licenciado Jorge Carrillo Olea (Cisen, 2009: 27).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de la nueva dirección en agosto de 1985, un mes después del anuncio de severos recortes presupuestales por la situación económica del país y del primer anuncio de la apertura comercial de México al exterior, a partir de la reducción de aranceles. Como un acto simbólico de la nueva era, Vásquez Colmenares mandó fundir las placas de los antiguos integrantes de la Dirección Federal de Seguridad y con este metal mandó hacer un busto de Benito Juárez, que colocó en el despacho del director de la nueva institución.[9]

Las bases para la nueva institución quedaron sentadas. A Vásquez Colmenares le correspondía la consolidación institucional de esta primera etapa. La labor se desarrolló con éxito y, en diciembre de 1988, la criatura pasó a manos del nuevo gobierno, lista para su desarrollo. Salinas de Gortari, miembro del gabinete anterior y de todas las confianzas del ex presidente, a poco más de dos meses de entrar al poder anunció la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y puso al frente a Jorge Carrillo Olea, quien conocía, mejor que nadie, el propósito de la institución. En febrero de 1989 la Disen se convirtió en Cisen. Éste se inauguró con instalaciones propias, hechas a la medida y con recursos e infraestructura suficiente para seguir avanzando en el proyecto. Si consideramos las características de esta evolución, en sentido estricto el proyecto Cisen cumplió 25 años de vida en 2009.

LA ETAPA DEL DESARROLLO

El Cisen fue un proyecto muy cuidado desde su origen. En su diseño, Jorge Carrillo Olea y su equipo de trabajo habían estudiado los sistemas de inteligencia más modernos del mundo. Remontar al pasado no era tarea fácil e implicaba graves decisiones y enfrentamientos con poderosos intereses creados. Los primeros años mostraron que el diseño y la orientación estaban en la dirección correcta. A Vásquez Colmenares le correspondió mantener la mano firme en el timón para no perder el rumbo. Cinco años después, el nuevo gobierno recibió una joven institución, con carencias e insuficiencias, pero en el rumbo correcto. El blindaje había funcionado.

[9] En la obra mencionada, Pedro Vásquez Colmenares, en lugar de conceder la entrevista, optó por enviar una comunicación al actual director general del Cisen que resulta de gran interés: "Comunicación de Pedro Vásquez Colmenares al director general Guillermo Valdés Castellanos (Cisen, 2009: 19-22).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

La fortaleza institucional no se logra de la noche a la mañana. Lo fundamental se había hecho pero la construcción requería todavía de muchos ladrillos. Los aparatos modernos de inteligencia que funcionaban y podían servir en ese momento de ejemplo al Cisen tenían por lo menos tres componentes que él no tenía: un marco jurídico propio; tecnología de punta, en particular sistemas cibernéticos y de comunicación de última generación; e interacción metódica con otros servicios de inteligencia. Adicionalmente, había que afinar y mejorar las habilidades de investigación de campo, construcción de redes de información y sistemas de análisis de inteligencia. Había todavía mucho por hacer antes de cantar victoria.[10]

Durante los primeros cinco años del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, la agenda de seguridad nacional se centró en el tema del narcotráfico, en el que el Cisen no tenía responsabilidades directas. Para fortalecer esa área, el Presidente decidió trasladar a Jorge Carrillo Olea con su equipo básico a cumplir la encomienda de construir el aparato de inteligencia para el narcotráfico y de estructurar y coordinar las acciones para el combate a este delito en el seno de la Procuraduría General de la República. Se mantuvo el principio de no volver a mezclar peras con manzanas. En su lugar, como director del Cisen, se designó a Fernando del Villar, cuya contribución más importante fue introducir la tecnología, pieza clave del trabajo de inteligencia, y establecer los primeros contactos formales con otros servicios de inteligencia.

La situación política interna era estable, la economía se mantenía en crecimiento y en el ámbito social los conflictos se administraban con operadores políticos de experiencia, lo que contribuía a un escenario de paz y tranquilidad social. Tampoco existía un problema grave de seguridad pública. Frente al exterior prevalecía la cooperación sobre el conflicto. La negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América el Norte (TLCAN) constituía la mejor prueba. El ingreso de México a la OCDE también estaba ya negociado y mandaba la señal de que México había ingresado al club de los ricos. Nada indicaba, al menos en apariencia, que el escenario podría descomponerse, prácticamente en todos los ámbitos, en el último año de gobierno.

[10] Para una descripción de cómo se hacían las tareas de inteligencia antes de la creación del Cisen véase la entrevista con Alejandro Alegre en la obra de aniversario. La comparación ciertamente muestra que, a pesar de las insuficiencias del nuevo Cisen, en 1989 el salto había sido enorme. Entrevista con el licenciado Alejandro Alegre Rabiela (Cisen, 2009: 50-52).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

1994, LA PRIMERA PRUEBA DE FUEGO

En muchos sentidos el año de 1994 resulta comparable a 1968 como un año crítico para la vida nacional, y no precisamente por las razones correctas. El primer día de enero de ese año, al mismo tiempo que entraba en vigor el TLCAN, se registraba el levantamiento de un grupo armado en Los Altos del estado de Chiapas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). El evento sorprendió a la sociedad mexicana. Aparentemente nadie tenía noticia de la existencia de este grupo y nadie imaginaba la posibilidad de que un grupo armado en México pudiera irrumpir en la escena pública en las postrimerías del siglo XX. El discurso aludía a la causa indígena, lo que generó muchos simpatizantes en México y en el exterior.

Este acontecimiento fue la primera gran prueba para el Cisen. El arranque no pudo ser peor. El propio Presidente de la República responsabilizó públicamente al Cisen por no haber proporcionado la información del caso en forma pertinente y oportuna. El evento provocó la salida del Secretario de Gobernación y del director del Cisen, Eduardo Pontones, quien sucediera en el cargo en el último año a Fernando del Villar, que había pasado a la Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios de la Segob. Dos semanas después había nuevo secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, respetado abogado, y un nuevo director del Cisen, Jorge Tello, quien regresaba ahora como responsable de la institución.

Respecto al levantamiento en Chiapas, en retrospectiva, se puede afirmar que el Cisen sí había cumplido con su responsabilidad de saber e informar, pero también es cierto que el ciclo de inteligencia no se había cerrado como debía, pues no es suficiente con que el hacedor de inteligencia reúna la información, realice la interpretación correcta y la envíe al usuario. Para que esta información cumpla su propósito es necesario que exista una clara sintonía entre el hacedor y el usuario, en forma tal que la valoración política de los hechos corresponda a la dimensión y naturaleza de la amenaza. Eso no sucedió en el caso del EZLN en 1993.[11]

En retrospectiva también se puede decir que el EZLN era una organización militar prácticamente de carácter artesanal, sin ninguna posibilidad de constituir una amenaza para la estabilidad política y social a nivel

[11] Sobre este tema, en la obra de aniversario del Cisen, Jorge Tello comenta cómo sucedieron las cosas, lo que ilustra de manera muy clara la forma en que la cadena del ciclo de inteligencia puede romperse incluso por circunstancias nimias. Entrevista con el ingeniero Jorge Tello Peón (Cisen, 2009: 36-37).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nacional, pues estaba acotada a cuatro municipios del estado de Chiapas y no tenía redes ni organizaciones afines en el resto del país. Sin embargo, el daño ya estaba hecho y la enorme capacidad mediática del líder de la organización, que ciertamente logró hacer mucho ruido con pocas nueces, logró robarle las primeras planas a la entrada en vigor del TLCAN y darle con ello un duro golpe al gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que hasta ese momento se consideraba uno de las más exitosos en la historia reciente de México.[12] La aparición del EZLN fue el primero de una serie de eventos que convirtieron el año 1994 en uno de los más complicados en la historia del país.

Resulta importante destacar que si bien el EZLN no tenía ninguna capacidad militar ni organizacional para constituirse en un reto militar o de seguridad nacional, y a pesar de que en las negociaciones quedó claro que además de la causa indígena había intereses políticos de sus protagonistas, la situación de los indígenas ciertamente tocó una fibra sensible de los mexicanos y de muchos gobiernos y ciudadanos en el exterior.[13] Efectivamente, la población indígena de México y de muchos países de América Latina fue despojada de sus medios de producción a la par de su religión, cultura, lengua y tradiciones por la colonización española y quedó desde entonces relegada a un segundo plano en un mundo dominado por criollos y mestizos —al que después se sumaron los ladinos— y no ha habido hasta ahora un modelo exitoso de integración de estas poblaciones a los proyectos de nación del continente, que los coloque en igualdad de circunstancias frente a la población no indígena. Paradójicamente, en el sexenio de Salinas de Gortari, el monto de inversión pública en Chiapas había sido mayor que la de cualquiera de los gobiernos anteriores y, sin embargo, parte del territorio de ese estado sirvió de caldo de cultivo para un movimiento de esta naturaleza.

[12] En su momento, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, se refirió a este conflicto como una guerra de internet, y no le faltaba razón, pues en realidad fue el arma más poderosa y efectiva que tuvo a su alcance y supo utilizar el líder del EZLN, cuyas habilidades de comunicador no eran menores.

[13] En las negociaciones del gobierno con el EZLN, de las 22 peticiones planteadas por este último el gobierno concedió 20, todas ellas vinculadas con temas sociales e indígenas. Las dos últimas hacían referencia al desmantelamiento del Ejército mexicano y a la virtual renuncia del presidente, las únicas inaceptables para el gobierno. El EZLN no aceptó el paquete de las 20 y la negociación se estancó para siempre. El alto liderazgo del movimiento no era indígena, ni del estado de Chiapas, lo que podrá explicar las otras motivaciones políticas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LA CARRERA CONTRA RELOJ

El año de 1994 fue decisivo para el aparato de inteligencia mexicano. El asunto de Chiapas había desatado un cambio de posiciones de dirección y una alerta muy importante, que obligaba a acelerar el proceso de crecimiento de la institución en aras de incrementar su efectividad. Pero, no era solamente este tema; era el último año de un sexenio, en un ambiente difícil, que implicaba elecciones en julio y cambio de gobierno en diciembre. Todo esto obligó a realizar una serie de ajustes a la maquinaria, sin detener el tren. El liderazgo de Jorge Tello con el apoyo del secretario de Gobernación y del Presidente de la República contribuyó en forma sustantiva al alcance de estas metas. El problema en Chiapas obligaba a un monitoreo del país mucho más preciso y cuidadoso de grupos subversivos, organizaciones políticas radicales y otros factores de riesgo en el ámbito social para mantener el caso Chiapas acotado y evitar nuevas sorpresas.

Hubo iniciativas en este periodo que resultaron de la mayor importancia para la seguridad nacional del país. Una de ellas fue la construcción de un esquema eficiente de coordinación interinstitucional, que hasta ese momento no existía. El Cisen hacia su trabajo de inteligencia civil y las instituciones militares hacían el suyo, con escasa comunicación entre ellos. El tema Chiapas exigió un acercamiento sin precedente entre las instituciones civiles y militares en materia de inteligencia. La identidad del subcomandante Marcos, que no se conocía en enero de 1994, se pudo establecer por un trabajo conjunto de inteligencia entre la Sedena y el Cisen.[14] El grupo interinstitucional para la atención de la cuestión de Chiapas se reunía todos los días en el Cisen. El gabinete de seguridad nacional se reunía puntualmente cada semana. El trabajo de coordinación se hizo extensivo a los gobiernos estatales con los cuales la comunicación había sido hasta ese momento eventual y sin ninguna sistematización. El proceso electoral exigía la adecuada coordinación con los estados, que se logró independientemente de si el gobernador era del PRI o del PAN.

La negociación con el EZLN se promovió desde la Presidencia de la República y fue nombrado como representante gubernamental Manuel Camacho Solís, aunque su estatus era de ciudadano independiente. Una fórmula no fácil de entender que sólo se explica por el acomodo de las piezas políticas

[14] Alejandro Alegre comenta este evento en su entrevista en el libro de aniversario. Entrevista con el licenciado Alejandro Alegre Rabiela (Cisen, 2009: 56-57).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de los hombres del Presidente, pues Camacho había quedado fuera de la carrera presidencial al momento en que Luis Donaldo Colosio fue nombrado candidato del PRI a la Presidencia de la República, en diciembre de 1993.[15]

LA POLÍTICA SE MANCHA DE SANGRE

Parte fundamental de las responsabilidades de cualquier aparato de inteligencia es detectar y generar los elementos de información para neutralizar posibles amenazas al Estado. Uno de los eventos más difíciles de detectar y prever es el asesinato político, cuya planeación y operación requiere de un grupo mínimo de personas y de muy pocos recursos; más aún, cuando el asesino, por la razón que sea, está dispuesto a dar su vida a cambio. Históricamente son los acontecimientos más difíciles de anticipar y evitar.

El último magnicidio que se registró en la historia de México fue el del presidente electo Álvaro Obregón, el 17 de julio de 1928, perpetrado por un fanático religioso. El 23 de marzo de 1994, más de seis décadas después, Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República, fue asesinado en un acto de campaña en Lomas Taurinas, en el estado de Baja California. El acontecimiento conmocionó al país. A menos de tres meses del levantamiento en Chiapas, el candidato a la presidencia con mayores posibilidades de ganar murió asesinado. Hasta la fecha no se ha podido establecer, al menos a nivel oficial, quien estuvo detrás del asesino solitario, detenido *in fraganti* y que desde entonces está penando su sentencia. De nuevo, el Estado mexicano debía enfrentar un escenario inédito en su historia reciente. Todo ello provocó mayor confusión. Los mexicanos no teníamos entre nuestros referentes actuales la violencia política.

El nuevo escenario exigió del Cisen un trabajo mucho más acucioso en vísperas del proceso electoral. Debía asegurarse que las elecciones transcurrieran en completa paz social y, en lo que fuera necesario, anticiparse a los hechos. Esto implicó un cuidadoso trabajo estado por estado y distrito por distrito para identificar potenciales de riesgo en función de antecedentes de violencia política, alta competitividad y presencia de organizaciones radicales. Este trabajo implicó estrecha colaboración con los gobiernos de los estados y con las otras entidades federales con responsabilidad directa o indirecta en los temas de seguridad.

[15] Sobre este tema con esta perspectiva se abunda en Herrera-Lasso, 2006.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Fue notorio entre marzo y julio de ese año un descenso en la efervescencia política, a pesar de ser año electoral. La aparición de un grupo armado y el asesinato del candidato presidencial, en sólo tres meses, generaron en la población un sentimiento mezcla de azoro y prudencia que en términos generales podría interpretarse como un rechazo a la violencia como forma de hacer política. El entusiasmo por el EZLN disminuyó y aunque persistía el descontento por las cosas que no funcionaban en el país, incluyendo el tema indígena, la mayor parte de los actores y sectores de la sociedad se movieron hacia la moderación. La prueba más clara de esta tendencia se vio en el resultado electoral. El candidato del PRI, sin mayores antecedentes como figura política —de los llamados tecnócratas en la política— ganó las elecciones con un cómodo margen y, no obstante las simpatías por el EZLN, que eran reales, la izquierda participante, representada por el PRD, quedó relegada hasta el tercer lugar, después del PAN.[16]

Un hecho que vale la pena destacar en la actuación del Cisen durante el proceso fue la política expresa de trabajar y actuar totalmente al margen de cualquier preferencia electoral. Esta posición se hizo explícita en el interior de la institución. No era de la incumbencia del Cisen quién ganara las elecciones. El horno no estaba para bollos. Cualquier intento de fraude o irregularidad mayor en el proceso podría desencadenar una crisis política que difícilmente se podría controlar. Los escenarios de riesgos eran muy claros en ese sentido. La jornada electoral transcurrió con inusitada tranquilidad y la realización de encuestas de salida por parte de seis organizaciones especializadas, totalmente independientes del gobierno, cuyos resultados coincidieron con los resultados oficiales, le otorgaron al proceso la legitimidad y credibilidad necesaria. El Instituto Federal Electoral (IFE), de reciente creación, hizo su parte con gran eficacia, pero fue sobre todo la ciudadanía la que dio muestras claras de sensatez. No se registró un solo evento violento. El mensaje de la mayoría de los mexicanos estaba claro. En tiempo de crisis, la ciudadanía optó por el proceso institucional. No era un hecho menor.

Después del proceso electoral, tocaba preparar las condiciones para un cambio de gobierno que debía realizarse en la misma tesitura que el proceso electoral. Sin embargo, los actores que ciertamente actuaban desde la oscuridad aún reservaban sorpresas para ese año. El tema del EZLN estaba vivo,

[16] Ernesto Zedillo, candidato del PRI a la Presidencia, ganó la elección con 48.7% de los votos; le siguió el candidato del PAN, con 25.9%, y el del PRD, con 16.6% (IFE, s.f.).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

pero no representaba una amenaza. La participación ciudadana en las elecciones había dejado en claro sus preferencias por el modelo de participación política y en condiciones pacíficas. Se mantenían las negociaciones con el EZLN, pero otros asuntos acaparaban la atención en la agenda nacional.

Así las cosas, el 28 de septiembre de 1994, José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue asesinado en pleno centro de la ciudad de México. El asesino se dio a la fuga. Su identidad se logró establecer pero, al igual que en el caso Colosio, hasta ahora no se sabe quien estuvo detrás del exitoso atentado. Sólo se supo que el homicida era un sicario que había hecho el encargo a cambio de 50 000 pesos. De nuevo la política se manchaba con sangre y como ha sucedido con muchos de los magnicidios en la historia, los ocurridos en México en ese año hasta la fecha no se han logrado esclarecer. Un golpe más al país y al gobierno saliente.

La toma de posesión transcurrió sin percances que lamentar y sin embargo el año trágico aún no terminaba. A menos de un mes de la toma de posesión, el 22 de diciembre, se desencadenó una crisis económica, combinación de malos manejos de corto plazo y de la fragilidad que se venía arrastrando.[17] El EZLN se subió hábilmente a la cresta de la ola anunciando a los cuatro vientos su expansión hacia un número indeterminado de municipios en Chiapas. Toda esta historia era inventada, pero la lenta reacción del nuevo gobierno permitió que el grupo armado lograra reposicionarse en la agenda nacional y en la atención internacional. El nuevo gobierno recibía un país ciertamente complicado.

El año de 1994 reflejó que definitivamente había actores que estaban convencidos de que el ambiente era propicio para alcanzar objetivos políticos por medio de la violencia. Sin embargo, como se ha mostrado, estos hechos de violencia no lograron descarrilar el proceso institucional. Sin duda, el mayor perdedor de todo lo que sucedió en 1994 fue el Presidente saliente, pero las instituciones mantuvieron el rumbo, en buena medida gracias a la acertada conducción del Ejecutivo y, ciertamente, a la actitud de los ciudadanos. La administración que había llegado a su quinto año en mejor forma que la mayoría de las precedentes, en el último año sufrió los

[17] El 22 de diciembre se anunció el paso a un régimen de flotación libre para fijar la paridad del peso frente al dólar, hasta totalizar 71% de devaluación durante 1994. Dicha caída prosiguió en 1995, llegando a cotizarse en niveles máximos de alrededor de 7.50 pesos por dólar, es decir, alrededor de 130% de devaluación (Villanueva Mukul, 2005).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

peores descalabros vistos al final de un sexenio. El país y las instituciones habían sobrepasado la prueba, pero en el camino quedaron muchas heridas y cicatrices, y ciertamente muchas dudas y preguntas cuyas respuestas, hasta la fecha, se mantienen en el mundo de las sombras.

SEGURIDAD NACIONAL Y DEMOCRACIA: LA SEGUNDA PRUEBA DE FUEGO

La preservación y fortalecimiento de la vida democrática es quehacer fundamental de cualquier Estado. En este contexto, las instituciones de inteligencia y de seguridad nacional tienen la obligación de contribuir a que las condiciones del país faciliten y promuevan la vida democrática. Al Cisen le tocó su primera prueba en la preservación de las instituciones democráticas en 1994 y los resultados mostraron la capacidad de respuesta de la joven institución. En muy poco tiempo tuvo que enfrentar una segunda prueba, no menos compleja que la primera.

Los hechos de 1994 tuvieron un fuerte impacto sobre el ambiente político del país. La crisis económica exigió un esfuerzo superior, pues, en efecto, llegó a niveles profundos. Para el partido en el poder, el desgaste fue inevitable. Quizá si las malas noticias de 1994 se hubieran quedado en los acontecimientos políticos, la situación no hubiera sido tan grave. Sin embargo, el surgimiento y la profundización de la crisis económica calaron hondo en el ánimo de la población.

En el ámbito político, en los primeros meses de la entrada del nuevo gobierno, se hizo efectiva una orden de aprehensión en contra de Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex presidente, a quien se atribuía la autoría intelectual del asesinato de Jose Francisco Ruiz Massieu. Esta acusación nunca se probó, pero con esto se le clavó la puntilla al ex presidente, a quien a partir de este evento se le acusó de todo y, aunque nunca se le probó nada, la campaña de desprestigio fue un éxito. Si la intención de este audaz movimiento por parte del nuevo gobierno fue deslindarse del anterior, los beneficios fueron dudosos. Finalmente, el Presidente y el ex presidente pertenecían al mismo partido y Zedillo había llegado a candidato por un evento muy desafortunado —la muerte de Luis Donaldo Colosio—, y por la decisión de su antecesor, quien ahora era puesto en el banquillo de los acusados por el nuevo gobierno. A la historia le faltó credibilidad.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

A mediados del periodo presidencial de Ernesto Zedillo la economía se había estabilizado, el conflicto en Chiapas estaba acotado y a pesar de que la efervescencia política iba en aumento, todo el sexenio transcurrió sin violencia política. En el Cisen fue posible mantener la continuidad con miras a seguir incrementando sus habilidades para responder a sus tareas como institución de Estado. En diciembre de 1994, Jorge Tello fue ratificado en su puesto, al igual que el secretario general, Alejandro Alegre. Ambos conocían la institución desde sus cimientos pues habían sido partícipes de su diseño y construcción. El proyecto institucional no sufrió modificaciones con el cambio de gobierno y fue posible seguir avanzando en la construcción de sistemas de información, herramientas tecnológicas y sistemas de análisis.

Sin embargo, en la agenda surgieron nuevos temas. Desde 1994 se percibían signos preocupantes en materia de seguridad pública. La descomposición política siempre produce desorden y eso había sido aprovechado por distintas organizaciones delictivas para ganar terreno. En 1994 se registraron varios secuestros de alto impacto que modificaron parte de la agenda del Cisen y la enfocaron hacia la seguridad pública, vía la coordinación institucional, principalmente con los gobiernos del Distrito Federal y del estado de México, acciones que sentaron las bases para la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), en 1999. Otro antecedente fue la aparición pública del Ejército Popular Revolucionario (EPR), en junio de 1996.

En este contexto, en mayo de 1999, Jorge Tello dejó la dirección del Cisen para ocupar la Subsecretaría de Seguridad Pública en la Segob.[18] La seguridad pública, como años atrás había sucedido con el narcotráfico, por su dimensión e impacto se había convertido en tema franco de la agenda de seguridad nacional. En la dirección del Cisen quedó Alejandro Alegre, lo que aseguró la continuidad del proyecto en esa institución.

[18] El movimiento de personal del Cisen a instancias de seguridad pública ha sido una constante, prácticamente desde la creación de la institución. En 1990, un año después de la creación del Cisen, Jorge Carrillo Olea deja la dirección del mismo para trasladarse a la PGR, en el tema del combate al narcotráfico. En 1999, Jorge Tello deja la dirección del Cisen para ocupar la Subsecretaría de Seguridad Pública en la Segob y, en 2005, Eduardo Medina Mora deja la dirección del Cisen para ocupar la titularidad de la Secretaría de Seguridad Pública. El Cisen se convierte así en semillero de funcionarios y operadores para la seguridad pública, quizás por la ausencia de suficientes cuadros calificados en ese sector y a pesar de que los hacedores de inteligencia para la seguridad nacional y los operadores de la seguridad pública no necesariamente requieren del mismo perfil.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

A partir de las elecciones intermedias en 1997 se empezaron a dibujar escenarios que hicieron pensar en la posibilidad de que las elecciones del año 2000 las ganara un partido distinto al PRI. El escenario previo a 1988, en el que el candidato del PRD estuvo muy cerca de llegar a la Presidencia, volvió a surgir, pero ahora la fuerza pujante estaba en el PAN. Por falta de visión o de decisión, el PRI no logró renovarse ni quitarse de encima todos los pecados que se le adjudicaban. El clamor por el cambio era cada día mayor y las elecciones de 2000 le dieron el triunfo a Vicente Fox Quezada, un panista de nueva cepa, ex gerente de una filial de una empresa transnacional en México, con grandes habilidades de comunicador. La izquierda de nuevo se fue al tercer lugar. Como en 1988, el voto de castigo y la percepción de la necesidad de un cambio de partido en el poder, al menos en apariencia, pesaron más sobre la decisión ciudadana que una reorientación del proyecto nacional.[19]

El triunfo de la oposición para la Presidencia de la República habría de poner en serios aprietos al Cisen. Un aspecto peculiar de la historia de la inteligencia en México ha sido su compartimentación, esto es, sólo quienes se dedican a estas tareas se interesan por ellas. Incluso entre la vieja clase política muy pocos mantenían nexos con el mundo de la inteligencia, su gente y sus funciones. Muchos menos conocían qué hacían y cómo se hacía. Esto sucedía no sólo por la discreción y sigilo con los que operan estas instancias, como corresponde a sus tareas, sino también por la falta de interés de los potenciales usuarios por conocer y entender mejor la naturaleza, funciones y tareas de la institución.

La relación entre el hacedor y el usuario de inteligencia es, por definición, difícil. El primero otorga particular importancia a la veracidad e integridad de la información, mientras que el usuario, particularmente aquél que se encuentra en el ámbito político, oscila entre el interés inmediato de preservar el poder y el interés de la nación, lo que puede llevar al uso inadecuado, e incluso indebido, de la información de inteligencia. Este riesgo existe en todos los países.

[19] Me parece que la mejor prueba de ello fue el hecho de que en 1988 fue un candidato de la izquierda (PRD) quien logró arrastrar votos en contra del PRI, mientras que en 2000 lo hizo un candidato de derecha (PAN), lo que fortalece la tesis de que lo importante para un segmento significativo de la ciudadanía era sacar al PRI del poder. Menos importante era la orientación ideológica o el proyecto de país de quien lograra sustituir al PRI, lo que se muestra porque ni en 1988 ni en 2000, el programa de gobierno del candidato fue motivo de debate nacional.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En el caso de México esta situación se complementaba con un velo de prejuicios sobre las tareas y el personal de inteligencia del Estado mexicano, lo que llevaba a que incluso muchos políticos mantuvieran su distancia de los aparatos y de la gente de inteligencia, pues eso podría "contaminar su imagen pública". Esto también explica por qué en México la gente del mundo de la inteligencia, casi por definición, no participa en política. Ante todo, porque así lo exigen sus tareas, por la obligación de guardar la neutralidad frente a la competencia política, pero también porque a diferencia de otros países en donde la participación en servicios de inteligencia puede ser parte importante de una carrera política, por el conocimiento y la experiencia que ello representa, en México hasta ahora no es bien visto.[20]

Esta situación se acentúa todavía más en los nuevos políticos. Cuando Vicente Fox llegó a la Presidencia no contaba en su larga lista de interlocutores con un amigo, o por lo menos conocido, que hubiese estado involucrado en tareas de inteligencia en el Estado mexicano. Prácticamente en la misma situación estaban sus más cercanos colaboradores. Más aún, la percepción que existía en el partido azul era que el Cisen había sido creado por el PRI, servía a sus intereses y que muy probablemente se había utilizado en el pasado para impedir la llegada de otro partido al poder, incluyéndolos a ellos. Ese era el diagnóstico y su desaparición, la solución.

En los meses previos a la toma de posesión se desencadenó una campaña pública de desprestigio del Cisen, orquestada por algunos de los integrantes del círculo más cercano del futuro Presidente, al parecer con la intención de preparar el terreno para, una vez comenzado el periodo del nuevo gobierno, anunciar su desaparición. No hubo una sola reunión entre el equipo saliente y el equipo entrante en la que participaran los responsables del Cisen y los responsables designados del nuevo gobierno. El presidente entrante no la pidió y el presidente saliente no la promovió. La institución responsable de la inteligencia y la seguridad nacional del país no estaba en la agenda del nuevo gobierno.

En la ceremonia de toma de posesión, el presidente Fox anunció un plazo de cien días para hacer una evaluación profunda del Cisen para después tomar las medidas que de ahí derivaran. La evaluación debían hacerla

[20] Sirvan de ejemplo los casos del presidente George Bush (padre) y del presidente Gorbachov, de Rusia, que ocuparon la posición más alta de los servicios de inteligencia de sus países antes de ser presidentes. No tengo conocimiento de ningún caso en el que un funcionario de inteligencia mexicano haya pasado a ocupar después un puesto de elección popular.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

actores externos, mientras que al mando de la institución el Presidente nombró a Eduardo Medina Mora, en ese momento vicepresidente del grupo empresarial DESC, con amplia experiencia en el manejo de organizaciones y temas complejos, pero sin ningún conocimiento o familiaridad con las tareas de inteligencia y seguridad nacional. Se esperaba —y de alguna manera así lo sugería el tono del discurso presidencial— que el resultado de la evaluación sería negativo y que ello justificaría la desaparición del Cisen. Por lo pronto se anunció la creación de un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, lo que llevaba a Los Pinos el manejo político del tema, aunque no su operación.

Alejandro Alegre, director del Cisen en el momento del cambio de gobierno, relata en la obra de aniversario su lectura de lo que sucedió en esa transición. Señala que a pesar de los aciagos momentos y de la incertidumbre en la que estuvieron la institución y su personal durante varios meses, su mayor satisfacción fue haber contribuido a una transición de poder tan compleja, por las vías institucionales y sin un solo hecho de violencia. Durante muchos años se había escuchado decir entre los mexicanos: "¿El PRI dejar el poder por las buenas? ¡Jamás!" Durante ese proceso no sólo no se desaparecieron expedientes y documentos, como muchos lo esperaban, sino que incluso se hizo un esfuerzo por ordenar y organizar toda la información para facilitarle las cosas al nuevo gobierno. Pero no obstante la seriedad y profesionalismo mostrados por la dirigencia saliente del Cisen, pagó la carga histórica de prejuicios sobre el aparato de inteligencia del Estado mexicano.[21]

A los 100 días, el ejercicio profundo de evaluación se había realizado. El resultado desilusionó a muchos: el Cisen era una institución seria y responsable, que en su corta vida —en ese momento 15 años si tomamos 1985 como punto de partida— había logrado desarrollar un servicio profesional de inteligencia al servicio del Estado mexicano, sin alianzas ni compromisos con ningún partido o grupo político en el poder. No había nada que pudiera probar lo contrario. Había aspectos que mejorar, sin duda, pero el resultado de la evaluación hablaba de una institución sólida, necesaria y bien orientada. El Cisen siguió su curso sin cambios estructurales y prácticamente con la totalidad de su personal. Al poco tiempo se re-

[21] Alejandro Alegre renunció a la dirección del Cisen el 22 de diciembre de 2000. Su renuncia fue aceptada y le entregó la institución ese día al nuevo director, Eduardo Medina Mora. No hubo mayor comunicación entre ellos, lo cual resulta comprensible por las circunstancias en las que se dio el cambio de mando.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cuperó la figura del Gabinete de Seguridad Nacional y en 2003 desapareció el cargo de consejero presidencial de seguridad nacional.

El Cisen corrió con suerte al haber sido designado, en un momento tan delicado, un director, sin experiencia en la materia, pero con grandes dotes de administrador y que entró a cumplir la encomienda sin prejuicios y sin anticipar conclusiones. Con actitud responsable llevó a cabo el diagnóstico ordenado por el Presidente y actuó en función de los resultados, incluso a sabiendas que defender al Cisen en el nuevo entorno político no lo haría muy popular. Su contribución no fue menor. En manos de alguien sin su perfil, el Cisen probablemente hubiera desaparecido.[22] El Cisen había pasado su segunda gran prueba.

EL CISEN EN EL MUNDO

Al principio de los noventa, durante la gestión de Fernando del Villar, el Cisen comenzó el proceso de posicionamiento institucional en el exterior, con el fin de buscar una comunicación más sistemática con otros servicios, tarea de la mayor importancia para la institución. En 1994 se retomó y redobló este esfuerzo. La firma del TLCAN creaba un ambiente favorable para avanzar en otros campos, lo que se aprovecharía para construir relaciones en este ámbito. Como en ninguna otra área del quehacer público, entre agencias de inteligencia la confianza es el factor clave de la relación. La confianza se construye poco a poco, depende de las personas pero también de la capacidad de la institución para asumir compromisos y cumplirlos. Jorge Tello había establecido contactos con otros servicios en los años ochenta, en una fase de aprendizaje, cuando se trabajaba en el diseño de la nueva institución. Por la posición geopolítica de México, Estados Unidos debía ocupar un lugar especial en esta tarea, pero no el único. A partir de 1994 se fortalecieron las relaciones con Canadá, España, Guatemala, Cuba y otros países de Sudamérica, Centroamérica y Europa.

Posicionarse como servicio de inteligencia en el exterior puede tener enormes ventajas. La más relevante, el intercambio de información sobre temas delicados que pueden interesar al país, lo que se hace especialmente importante en tiempos en que la mayor parte de las amenazas internacio-

[22] Eduardo Medina también comenta la transición en la obra de aniversario. Entrevista con el licenciado Eduardo Medina Mora (Cisen, 2009: 71-72).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nales son transnacionales y las redes operan simultáneamente en distintos países. Otro factor importante es lo que se puede aprender, sobre todo, de los servicios más modernos y eficientes. Es común, cuando ya se ha generado una buena relación, establecer programas formales de capacitación entre servicios. Otra ventaja de estas relaciones es la posible adquisición de nueva tecnología, diseñada especialmente para tareas de inteligencia, que de otra manera resultaría de difícil acceso. Finalmente, como en otros ámbitos de la política pública, existen foros entre servicios de inteligencia que se reúnen regularmente a tratar temas de interés común, intercambian experiencias y fortalecen redes interpersonales. A finales del siglo XX, el Cisen había conseguido una posición internacional importante. Las principales agencias de inteligencia consideraban al Cisen una institución confiable y responsable.[23]

INTELIGENCIA, LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

Uno de los aspectos más importantes de un servicio de inteligencia es el marco jurídico en el que opera. Tanto en el caso de la Disen, en 1985, como del Cisen, en 1989, sus funciones se describían en los reglamentos internos de la Segob, pero no había una ley que definiera sus objetivos y atribuciones. Los reglamentos mencionados establecen lo que el Cisen debe hacer, pero no la forma en la que lo debe hacer, esto es, no precisa los límites y alcances de sus acciones (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1989). En este contexto, la frontera entre la actuación del Estado y el respeto a la privacidad del ciudadano no siempre quedaba clara. El otro aspecto importante son los órganos de control, esto es, otras instancias del Estado con facultades y atribuciones para dar seguimiento a las tareas del aparato de inteligencia y vigilar que éstas se lleven a cabo de acuerdo con la norma establecida.

Desde 1994 existía en el interior del Cisen una clara preocupación por la ausencia de un marco jurídico suficiente que definiera los alcances y límites de sus acciones. Esto daba a la institución un amplio margen de maniobra, que no necesariamente resultaba el mejor de los mundos, pues

[23] En su entrevista, Alejandro Alegre hace una magnífica descripción de las ventajas del posicionamiento internacional de un servicio de inteligencia. Entrevista con el licenciado Alejandro Alegre Rabiela (Cisen. 2009: 59-60).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

si bien podría pensarse que la falta de precisión y de controles ayudaba a realizar sus tareas, al final del día esta situación también abría la posibilidad de que sus acciones no tuvieran suficiente sustento jurídico, lo que significaba que la decisión de qué hacer y cómo hacerlo dependía en mucho del criterio e interpretación de directivos y usuarios. Por lo tanto, no era el esquema ideal.

En lo que se refiere a órganos de control, como toda dependencia del gobierno federal, el aparato de inteligencia estaba sujeto a controles de gasto y el Congreso decidía y aprobaba su presupuesto. Había también mecanismos de regulación administrativa, en ocasiones excesivos y poco funcionales, que aplicaban al Cisen, pero que no estaban diseñados en concordancia con las funciones y tareas de la institución, cuando en la mayoría de los países avanzados existían ya legislaciones precisas que atendían a la naturaleza específica de los órganos de inteligencia. Desde 1994 se elaboró en el Cisen un anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional con el propósito de avanzar en este asunto. Sin embargo, el Ejecutivo nunca lo llevó al Legislativo y el sexenio concluyó sin ningún logro en este sentido.

En la entrevista a Eduardo Medina Mora en la obra de aniversario, a la pregunta sobre los principales retos que enfrentaba el Cisen cuando él llega a la institución, coloca en primer lugar la necesidad de una legislación adecuada. Su formación de abogado ciertamente abonaba a esta causa.[24] Alcanzar el objetivo no fue tarea fácil debido a que a partir del año 2000 se volvió una tarea muy complicada pasar cualquier legislación en el Congreso Mexicano, pues no obstante el triunfo indiscutible del PAN en la contienda presidencial, eso no garantizaba que el trabajo legislativo fluyera. Por el contrario, fue un periodo en el que avanzar cualquier legislación importante se complicaba por la ausencia de consenso entre las distintas fuerzas políticas. A esto debe añadirse el particular énfasis que el nuevo gobierno ponía en la transparencia del quehacer público y a la carga adicional de controles administrativos que se establecieron con la idea de evitar la corrupción. Todo ello complicaba el objetivo de contar con una Ley de Seguridad Nacional.

El 30 de julio de 2002 se emite un nuevo reglamento interior de la Segob en el que se hace referencia explícita al Cisen, y sus funciones y ta-

[24] Eduardo Medina Mora comenta la evolución del proceso legislativo que transcurrió durante su gestión como director del Cisen. Entrevista con el licenciado Eduardo Medina Mora (Cisen, 2009: 69-70).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

reas se definen en forma más extensa y explícita, pero quedaba pendiente el gran objetivo de la Ley de Seguridad Nacional (Cisen, 2009: 69-70). A pesar de todas las dificultades, el 31 de enero de 2005 apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Seguridad Nacional. El Cisen cubría con ello una de sus asignaturas pendientes más importantes.[25]

En esta Ley se establecen los principios que deben orientar las acciones en materia de seguridad nacional, las funciones del Cisen y la agenda de riesgos, esto es, los temas que acotan la actuación de la institución. Se señala también una nueva estructura en las dependencias que intervienen en las tareas de seguridad nacional y se crea el Consejo de Seguridad Nacional, que habría de sustituir al anterior Gabinete de Seguridad Nacional. Lo más importante, se establecen criterios muy claros sobre el cómo y hasta dónde debe y puede intervenir el Cisen en la vida privada de los ciudadanos, en particular en materia de intercepción de comunicaciones telefónicas, acción que en adelante requeriría de la aprobación del Poder Judicial.

Mediante esta Ley se crea también una Comisión Bicameral en el Congreso Mexicano con atribuciones para dar seguimiento y vigilar las acciones de seguridad nacional e inteligencia que lleva a cabo el poder Ejecutivo. Con esta legislación, las responsabilidades en materia de inteligencia se extienden también a los poderes Legislativo y Judicial. Adicionalmente, con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), en diciembre de 2002, se establecen compromisos para todas las dependencias de gobierno de informar a la ciudadanía sobre sus actividades. El Cisen no quedó exento, aunque se introduce la figura de información reservada.

En opinión de algunos críticos, y no sin razón, la Ley de Seguridad Nacional de 2005 dejó fuera algunos temas importantes como podría ser la explicitación de funciones y atribuciones de las Fuerzas Armadas en materia de inteligencia y seguridad nacional, contenidas en otros instrumentos jurídicos. Sin embargo, y aunque esto podría de alguna manera dejar incompleta la tarea, el avance había sido enorme. El aparato de inteligencia civil contaba ya con un marco jurídico que define el qué y el cómo; la protección de los derechos ciudadanos se explicita mediante la participación del Poder Judicial y de reglas claras que marcan los límites; al Congreso se le faculta para vigilar y dar seguimiento a las acciones del Ejecutivo en materia de seguridad nacional e inteligencia y, a la ciudadanía, se le abre la

[25] Los instrumentos jurídicos a los que se hace referencia están reproducidos como anexos en la obra de aniversario del Cisen (2009: 105-183).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

posibilidad de tener mayor acceso a la información de todas las instituciones del Estado, y la comunidad de inteligencia no es la excepción. Con la nueva legislación se fortalece la institucionalidad de las actividades de inteligencia, se le otorga mayor solidez jurídica a sus acciones y, en efecto, a mayor legalidad, mayor legitimidad.

ALFA Y OMEGA

Al principio de este escrito comentamos que el Estado, para el alcance de sus objetivos, cuenta con una capacidad de respuesta —y de maniobra— que depende de su capacidad instalada. Señalamos también que ésta se constituye por la solidez y eficacia de sus instituciones y por la actuación de sus ciudadanos. En la parte introductoria mencionamos que en última instancia el buen funcionamiento de las instituciones depende de la sinergia entre gobiernos y ciudadanos. Entre más grande es la brecha entre unos y otros, menos eficiente será el Estado y más pobres los resultados en el alcance de los objetivos nacionales. También mencionamos cómo, en esta ecuación, la confianza y la credibilidad del ciudadano en sus instituciones constituyen piezas claves de la capacidad instalada.

A lo largo de este ensayo he intentado mostrar, a grandes pinceladas y con una visión personal, los retos y dificultades por los que ha atravesado la institución de inteligencia civil del Estado mexicano para su construcción y desarrollo. Las distintas etapas por las que ha transitado, las pruebas que ha debido pasar y algunas de sus asignaturas pendientes.

Hay dos hechos adicionales a destacar en esta historia. El primero, que el Cisen, como cualquier otra institución del Estado, no opera en forma aislada, es un subsistema en un sistema mucho más amplio y complejo, del que forma parte y con el que interactúa en forma permanente. Al respecto hay dos hechos que comentar. En primer lugar, la interacción del Cisen con las otras instituciones del Estado que participan en quehaceres de inteligencia y seguridad nacional. En segundo, la pertenencia a un sistema de administración pública que en momentos apoya y en otros dificulta el alcance de los objetivos de las instituciones.

En lo que se refiere a la interacción del Cisen con otras instancias, si bien las funciones y atribuciones en materia de inteligencia y seguridad nacional están suficientemente acotadas, al momento de realizar diagnósticos, diseñar estrategias e instrumentar respuestas usualmente se requiere

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la colaboración de otras dependencias. Esta dinámica puede alcanzar a otras instituciones de gobierno del orden federal, estatal o municipal e incluso al sector privado, todo ello en función de la naturaleza y alcances de la amenaza.

A efecto de asegurar una coordinación más eficiente entre las instancias que son responsables de la inteligencia y la seguridad nacional, y como un corolario a la Ley de Seguridad Nacional de 2005, el 29 de noviembre de 2006 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional en el que se establecen instancias, criterios y procedimientos, para la generación y explotación de información de inteligencia para la seguridad nacional.[26] Este reglamento es importante en la medida en que busca contrarrestar una vieja tradición de las instancias de seguridad e inteligencia de producir y guardar su información y sus diagnósticos, sin compartirlos con otras agencias, cuando la naturaleza de las amenazas, para su efectiva neutralización, exige de la actuación de varias dependencias en forma coordinada y simultánea.[27] Existen muchos casos históricos que muestran fallas o deficiencias lamentables en materia de seguridad del Estado debido a que una de las entidades de inteligencia no cumplió con la parte que le correspondía, no envió la información con oportunidad ni la información completa o lo hizo en tal forma que el usuario no la entendió y no la pudo aprovechar. En otras palabras, que el ciclo de inteligencia se rompió en uno de sus eslabones y con ello todo el trabajo resultó infructuoso. El caso de Chiapas en 1993 es una clara muestra de esta posibilidad.

Esto significa que cualquiera de las dependencias con funciones y atribuciones en la materia, debe cuidar que sus sistemas y procedimientos sean compatibles con los de otras dependencias, que los canales de comunicación sean permanentes y eficientes, que sus productos sean útiles para el objetivo común, en un lenguaje compartido y, a partir de ello, que cada quien haga lo que debe hacer para alcanzar un resultado colectivo. En el

[26] Este reglamento apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2006 (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 2006). Aparece también en los anexos de Cisen (2009: 145-160).

[27] A raíz de los golpes terroristas en Estados Unidos en 2001, se generó una crisis de credibilidad de la comunidad de inteligencia de ese país. *A posteriori* pudo determinarse que existía información suficiente sobre la organización y sus movimientos en Estados Unidos, pero que ésta se encontraba dispersa entre distintas agencias federales, estatales y municipales, aunque en su momento no fue compartida.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Programa de Seguridad Nacional 2009-2012, que aparece publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2009 (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 2009a), se explicitan los actores que participan en el Sistema de Seguridad Nacional y los mecanismos de coordinación institucional correspondientes.[28]

Si revisamos la agenda de riesgos que aparece en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 2005), encontramos que si bien existe un acotamiento en las amenazas que ahí se señalan, éstas pueden manifestarse prácticamente en cualquier sector y en cualquier lugar del país; incluso originarse en el extranjero. Esta dinámica exige un esquema que asegure su reacción pronta y eficiente en caso de emergencia. Sin duda, en el caso de México, como en la mayoría de los Estados, el Jefe de Gobierno está en la cúspide de la pirámide de los aparatos de inteligencia y seguridad nacional, y es quien fija la política, aprueba las estrategias y tiene la tarea de asegurar la coordinación entre las distintas dependencias para que cada quien haga su parte.

La segunda cuestión en el ámbito interinstitucional es la pertenencia a un sistema más amplio de administración pública, pues si bien todas las instituciones del Estado tienen su razón de ser en el servicio al ciudadano, cada institución tiene su propia dinámica en función del sector y el servicio que presta. Entre el policía, el maestro y el hacedor de inteligencia encontramos el común denominador del servicio a la sociedad; sin embargo, cada actividad tiene sus propias exigencias, ritmo y dinámica.

En el sector público mexicano se ha acentuado la tendencia a establecer controles excesivos sobre los procesos y procedimientos de las instituciones del Estado. Esta tendencia es general para todos los ámbitos, y, en buena medida, parte de la cultura de la desconfianza: la lógica es combatir la corrupción de quienes operan las instituciones públicas a partir de los procesos, un fin noble y necesario, pero de dudosa efectividad. Esta visión ha llevado a la multiplicación de trámites en todas las instituciones del Estado con la lógica de que entre más controles existan sobre un procedimiento, menores serán las posibilidades de malversación de fondos o incumplimiento de tareas. Se ha puesto el trámite por encima de los objetivos y al proceso administrativo arriba de las tareas sustantivas.

[28] Este programa, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en la misma semana en que se concluyó este artículo, constituye un documento de la mayor importancia, pues es la primera vez en la historia del país que el gobierno de México elabora y da a conocer al público un programa de seguridad nacional.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Con ello, las dificultades para prestar o utilizar cualquier servicio público se incrementan, para el servidor público y para el ciudadano. Ambos deben invertir tiempo y recursos excesivos en la secuencia del papeleo que exige prestar o utilizar cualquier servicio. En esta dinámica, para el servidor público cumplir con el trámite resulta al final más importante que prestar el servicio al ciudadano. Está comprobado que esto genera un círculo perverso, pues la manera más rápida y fácil de transitar por engorrosos trámites es la corrupción, que se convierte en el aceite que agiliza la maquinaria.

Cuando a las instituciones responsables de las tareas de inteligencia y seguridad se les aplican los mismos controles y procedimientos, se les dificulta el cumplimiento de su misión. Por el tipo de funciones que realizan, existen momentos en los que para cumplir con sus tareas los responsables deben reaccionar en cuestión de horas, con despliegue de fuerzas y utilización de recursos en forma inmediata. También hay operativos que exigen el despliegue y uso de recursos con el mayor sigilo y discreción, pues de otra manera se ve comprometida la operación. Entre más trámites se requieran más gente se entera y las probabilidades de filtraciones se multiplican. El riesgo es exponencial.

Cuando llega el enfermo al hospital con el requerimiento de una operación urgente, el hospital debe contar con quirófano, médicos, asistentes, y todo el material para realizar una cirugía, en ese momento. Su capacidad instalada debe estar lista para utilizarse cuando se presenta la emergencia. Si en ese momento el cirujano tuviese que comenzar trámites para usar el quirófano, solicitar al anestesista y a los asistentes médicos, documentar y justificar cada instrumento y medicamento que va a utilizar, y pedir a los administrativos —cuyos conocimientos son de administración y no de cómo realizar las tareas sustantivas— que autoricen cada uno de sus pasos, cuando llegue a operar seguramente será demasiado tarde. Sin embargo, el médico cumplió con el trámite y se apegó a la normatividad. Nadie le podrá fincar responsabilidades ni reclamarle por la muerte del paciente. En este esquema, la responsabilidad del funcionario se traslada a la ejecución del trámite y basta cumplir el trámite para quedar exento de cualquier responsabilidad.

En materia de inteligencia y seguridad nacional el escenario de emergencias es muy similar al del médico y el paciente. Se puede saber acerca del riesgo y la probabilidad de que el paciente entre en crisis, pero no sobre el momento y la forma en que se va a manifestar. Cuando se presen-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ta la emergencia, el operador debe contar con los recursos de respuesta y la flexibilidad necesaria para utilizarlos. Es el mismo caso del hacedor de inteligencia y de quien instrumenta los operativos en materia de seguridad nacional.

Hemos comentado a lo largo de este ensayo las consecuencias que puede tener en un momento dado el desconocimiento de qué es y qué hace el aparato de inteligencia y juzgarlo a partir de prejuicios y estereotipos. Sucedió en el año 2000 y por poco le cuesta al país la desaparición del Cisen. Como parte de este tema es importante destacar lo que en el argot se dice "educar al usuario", esto es, ilustrar a quien por primera vez utiliza los servicios de inteligencia, en las altas responsabilidades políticas, sobre las funciones, los límites y la forma de usar el aparato de inteligencia. Lo que se puede hacer y lo que nunca se debe hacer. Este tema es una responsabilidad compartida entre el hacedor y el usuario de la información de inteligencia y es uno de los eslabones más importantes del ciclo de inteligencia. En esta relación, la confianza, más que en ningún otro ámbito, juega un papel central.

Este delicado tema resulta pertinente, no por defender una tesis, por cierto indefendible, de que por su naturaleza y funciones los servicios de inteligencia deban estar exentos de control o supervisión. Los tiempos históricos en los que la razón de Estado justificaba cualquier acción han quedado atrás. Esta reflexión es sólo para enfatizar que el aparato de inteligencia, como un subsistema de un sistema más amplio, no se puede desvincular de esquemas de control que en definitiva impactan en el cumplimiento de sus tareas. El asunto va más allá de los aparatos de seguridad e inteligencia, y requiere de una reflexión por sus propios méritos dada su complejidad e importancia para la sociedad mexicana. La cultura de la desconfianza impacta directamente sobre el quehacer del Estado.

CONCLUSIÓN

El aparato de inteligencia civil del Estado mexicano ha pasado por distintas etapas en su construcción y evolución y, a pesar de sus altibajos, no ha perdido el rumbo. De los hechos más destacables en este siglo está el contar con una legislación que establece el qué y el cómo, los órganos de control y supervisión desde el Legislativo, y la participación del Poder Judicial para evitar intervenciones no justificadas en la privacidad del ciudadano. Todo

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ello coloca al Cisen en una posición institucional mucho más sólida que hace veinte años.[29]

Su capacidad instalada se ha fortalecido y el actual sexenio no ha sido la excepción, pues se han adoptado metodologías más modernas y confiables para la elaboración y seguimiento de la agenda de riesgos, se han introducido nuevas tecnologías de informática, sistemas de trabajo más modernos en las áreas de investigación y análisis, y se han fortalecido los programas para incrementar las habilidades y capacidad de respuesta del personal.[30]

El Cisen, como toda institución de Estado, tiene su razón de ser en el servicio a la sociedad. Quienes colaboran en la institución son ciudadanos mexicanos que se ven beneficiados o perjudicados, al igual que el resto de la ciudadanía, por lo bueno y lo malo que sucede en el país, en su municipio o en su colonia. Esto implica no perder de vista en ningún momento la obligación que adquieren sus integrantes con la sociedad en los temas más delicados y que, como ciudadanos mexicanos y servidores públicos, asumen como compromiso. La naturaleza de las tareas exige entrega y superación constante, pues quienes amenazan al Estado cuentan también con recursos, métodos, tecnología y herramientas que se actualizan día a día. Es también una profesión que implica riesgos, en muchos casos mayores de los que entraña cualquier otro oficio o profesión, y el personal debe ser consciente de ello. La mayor parte tienen familia que los espera en casa al final de la jornada.

El ciudadano muy pocas veces se entera de lo que los servicios de inteligencia hicieron por su seguridad y su tranquilidad. Puede hablar del desempeño del médico que lo atendió en un hospital, del maestro de la escuela de sus hijos o del policía de su colonia. Le puede agradecer o reclamar, e incluso, en los extremos, puede demandarlo o establecer lazos de amistad. Para el resto de los ciudadanos los aparatos de inteligencia del Estado son

[29] En Cisen (2009) aparece un ensayo-introducción de Guillermo Valdés Castellanos, actual director del Cisen, en el que ubica los retos de la institución y los programas de modernización en la actual administración (Valdés Castellanos, 2009).

[30] El 16 de abril de 2009 apareció publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto mediante el que se crea la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional (Esisen) para fortalecer los programas de capacitación, formación y actualización del personal de inteligencia, sistematizar el conocimiento y profundizar en la investigación académica sobre los temas que le competen a la institución. La Esisen forma parte del Cisen (Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 2009b).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

una realidad lejana o inexistente, pues los servicios de inteligencia no tienen presencia social, no hacen declaraciones a la prensa y no participan en política. No reciben reconocimientos públicos ni pueden ni deben hablar de sus éxitos o fracasos fuera de su lugar de trabajo. El profesional de inteligencia, por definición, debe guardar un bajo perfil, incluso entre sus parientes y amigos. Es una profesión que requiere vocación. No existen escuelas públicas ni privadas que formen agentes de inteligencia. Ellos se forman en escuelas especializadas. En el caso del Cisen, los exámenes de ingreso constituyen un gran primer filtro, por su amplitud y exigencias.

En el caso de México la sociedad civil conoce muy poco sobre quiénes son y qué hacen sus servicios de inteligencia, pues más allá de lo que aparece en los medios de comunicación y de lo que escribe un grupo muy reducido de estudiosos y expertos en estos temas, sus percepciones se basan en estereotipos, en no pocos casos originados en las obras de ciencia ficción, películas o novelas sobre el espionaje. La cultura de inteligencia y seguridad nacional entre la población es una asignatura pendiente en nuestro país, pues como lo hemos intentado mostrar, hay formas de saber qué hacen y de evaluar su contribución a la sociedad.

El México de hoy enfrenta retos muy serios particularmente en el ámbito de la seguridad pública, que se ha convertido en tema central de la agenda de seguridad nacional. No es suficiente que el Cisen sea una institución sólida en su diseño, orientación y actuación. Cuando el cuerpo humano registra una enfermedad grave, el resto del organismo debe actuar para contrarrestarla. Hoy día es en el ámbito de la seguridad pública en donde se presentan las principales amenazas a la seguridad nacional y los retos fundamentales para este sistema del país, del cual el Cisen es parte. Pasó la época en que la institución debió probarse por su actuación relativamente aislada. La tercera gran prueba para la institución resulta todavía más compleja y difícil que las dos anteriores.

REFERENCIAS

Cisen, 2009. *Cisen. 20 años de historia: testimonios*. México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores.

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1989. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. 13 de febrero. *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de Gobernación.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 2005. Ley de Seguridad Nacional. 31 de enero. *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de Gobernación.

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 2006. Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional. 29 de noviembre. *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de Gobernación.

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 2009a. Programa de Seguridad Nacional 2009-2012. 20 de agosto. *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de Gobernación.

Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 2009b. Decreto mediante el que se crea la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional. 16 de abril. *Diario Oficial de la Federación*. México, Secretaría de Gobernación.

Herrera-Lasso M., L., 2006. Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo, en L. Herrera-Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 236-300.

IFE (Instituto Federal Electoral), s.f. Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Estadística de las elecciones federales de 1994. México, en <*www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/nuevo_1994/pres_94/nac_edo/nac_pre_94.html*>, consultado el 11 de agosto de 2009.

Latinobarómetro, 2008. *Informe 2008*. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, en <*www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINBARÓMETRO_2008.pdf*>.

Valdés Castellanos, G., 2009. La inteligencia para la seguridad nacional en el siglo XXI, en Cisen, *Cisen. 20 años de historia: testimonios*. México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, pp. 9-17.

Villanueva Mukul, E., 2005. A diez años de la crisis de 1994, *Coyuntura* [revista electrónica], marzo-junio, en <*ierd.prd.org.mx/coy126/evm1.htm*> consultado el 12 de agosto 2009.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

7
LA ACTUACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO Y BRASIL: UNA VISIÓN COMPARADA

Arturo Alvarado y Jorge Zaverucha***

CONTENIDO

Introducción 228
La militarización de la seguridad interior y la erosión de la democracia 230
Militarización de la seguridad interior 232
El contexto normativo 236
México, 236; Brasil, 239
Formas de organización militarizadas de las policías y de la seguridad interior 242
Brasil, 242; México, 243
Funciones y jurisdicción 244
La militarización de la seguridad interior 246
La trayectoria histórica de la militarización 251
La nueva policía federal mexicana: entre la militarización y la lucha política 255
Las policías, los militares y los gobiernos estatales 255
Los militares en las policías estatales 258
Discusión 260
Referencias 264

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México: <*alvarado@colmex.mx*>.

** Professor da Pós-Graduação em Ciências Políticas da Universidade Federal de Pernambuco, Brasil: <*jorgezaverucha@uol.com.br*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Los habitantes de América Latina hemos experimentado varios logros en torno a la construcción de un régimen democrático. Sin embargo, hemos vivido una intensificación de la violencia criminal y una combinación de nuevas y antiguas formas de represión por parte de los órganos del aparato del Estado, que minan nuestros derechos y, consecuentemente, la democracia. Las bandas de narcotraficantes y las fuerzas paramilitares diversas practican la violencia, y también hay una violencia del Estado que se ejerce mediante el persistente abuso policial y los cada vez más usuales operativos militares, las *tomas* de barrios, los retenes, los toques de queda, las intervenciones militares federales[1] en patrullaje policial en barrios, favelas, cárceles, en espionaje telefónico y otras tareas que corresponden formalmente a las policías y que no están sujetas a un control civil.

En México hay una creciente presencia de las fuerzas armadas en los cuerpos de las policías, en tareas de seguridad pública, persecución de los delitos, procuración de justicia y en todo tipo de tareas de vigilancia y represión.[2]

En Brasil, el Ejército está siendo entrenado para ejercer las funciones de *policiamento*. El Ejército desarrolló una doctrina de garantía de la ley y el orden (GLO), con la intención de instruir a sus miembros para ejecutar acciones policiacas.

Durante el gobierno actual, los mexicanos hemos experimentado una era de violencia criminal inédita, producida tanto por bandas criminales como también por las intervenciones militares y policiales del gobierno

[1] Las policías militares en Brasil son estatales y son responsables del "policiamento" ostensivo de las calles. Sus miembros son jurídicamente considerados militares estatales. Los militares federales son los miembros de las fuerzas armadas (Ejército, Marina y Aeronáutica).

[2] Ésta abarca la persecución de delitos federales, narcotráfico, crimen organizado, lavado de dinero, secuestros y extorsión, como también de representantes políticos supuestamente involucrados en delitos. La cifra de elementos del Ejército en tareas policiales está entre 35 000 y 45 000 soldados. Durante los últimos tres años altos mandos militares han ocupado cerca de 500 diversos cargos policiales federales y locales, comenzando por la Procuraduría General de la República. Esta militarización de la seguridad pública se da simultáneamente con un incremento de la violencia homicida en los años recientes y con una criminalidad que no disminuye; las estimaciones para 2008 son de 5 000 personas ejecutadas (*La Jornada*, 2009b), de más de 3 000 en lo que va de 2009 y más de 10 000 víctimas de esta "guerra" durante el gobierno de Calderón (<*www.eluniversal.com.mx*>).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

federal. Los niveles de violencia apenas tienen comparación con otros periodos en la historia cercanos a la Revolución mexicana y sus años posteriores. Esos años fueron momentos de disputa política y armada por controlar el aparato del Estado y sus órganos represivos, los militares y las policías. El despliegue de fuerzas del Ejército en varias ciudades y diversas regiones del campo mexicano es sólo comparable a las etapas más cruentas de los gobiernos autoritarios, como ocurrió en México durante 1968 y en los años posteriores de la "guerra sucia" (1970-1976).

La tasa de homicidios en Brasil es muy alta y existe una amenaza de control territorial de los *morros* de Río de Janeiro, por acciones de grupos de delincuentes conocidos como el Primer Comando de la Capital (Primeiro Comando da Capital, PCC);[3] asimismo, por acciones del Movimiento de los Sin Tierra (MST) que tiene una ideología marxista revolucionaria. Éstos son vigilados las 24 horas del día por la inteligencia del Ejército.

Los contextos legales bajo los cuales actúan los ejércitos de estos países son distintos: mientras que en Brasil existe constitucionalmente la figura de la policía militar (PM), en México no hay un marco legal adecuado que lo faculte para ejercer tareas policiales.

El gobierno mexicano intenta responder al reto que otros países del continente tuvieron en décadas anteriores creando una policía nacional. El proyecto es civil pero está supeditado a las actividades militares en todos los ámbitos de la seguridad interior. Una situación similar ocurrió en Colombia en los años noventa: la clase política decidió crear una policía nacional vinculada a las fuerzas armadas y reforzar la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico. En Brasil, en los años sesenta, el Ejército tomó el mando de las policías con el propósito de controlar y reprimir a los opositores al régimen; este control fue disminuido pero no abolido en la Constitución de 1988.[4]

Esta situación obstaculiza la consolidación de nuestras democracias en tanto los militares mantengan una clara autonomía frente a las instituciones democráticas y representativas e invadan la esfera de la procuración de justicia. Nuestros gobiernos no han establecido parámetros sólidos de control civil de las fuerzas armadas, error que han cometido muchas democracias jóvenes (Bustamante, 1998).

[3] En mayo de 2006, el PCC paralizó la ciudad de São Paulo al iniciar una ola de ataques contra el Estado, incluyendo a la policía militar.

[4] En las democracias hay una nítida separación entre la policía y las fuerzas armadas. La primera es responsable de la seguridad pública y la otra es responsable de la soberanía de las fronteras del país.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERIOR Y LA EROSIÓN DE LA DEMOCRACIA

En diferentes regiones y países del mundo la última "ola" de democratización estuvo acompañada de modificaciones en los sistemas de seguridad nacional e interior. En la que fuera la Europa Oriental comunista, el control sobre los militares era civil, pero no democrático, *i.e.*, los militares estaban sometidos al control de los partidos comunistas. El desafío de las transiciones del autoritarismo comunista hacia la democracia fue despolitizar a los militares (Barany, 1997). En América Latina, las transiciones procuraron desmilitarizar la política, intentando llevar a los militares a una actividad profesional externa al gobierno, es decir, a la defensa de las fronteras del Estado (Zaverucha, 2005) y de la soberanía.

El desafío de los regímenes que han intentado transitar a la democracia ha sido someter a control civil a los militares (Barany, 1997), así como también someter a control legal a sus policías, muchas de las cuales estuvieron bajo dominio militar.

Los militares todavía no han desaparecido de la esfera política ni en México ni en Brasil. Modificaron sus facultades y su poder en los nuevos regímenes. La coerción del Estado en la seguridad interior articula ahora a las fuerzas armadas con las fuerzas policiales. Los militares han sido capaces de cambiar la definición y forma de sus objetivos, de la seguridad nacional hacia la seguridad interior, al transformar sus antiguas tareas de defensa por las nuevas "amenazas" internas. Las fuerzas armadas se han imputado nuevas funciones y jurisdicción, en la mayoría de los casos en competencia o en conflicto con las policías nacionales y fuera del control de la nueva élite representativa. Hay en México una lucha por el poder entre las organizaciones que controlan la violencia de Estado, esto es una lucha del Ejército por controlar a las policías. En Brasil, las policías militares estatales están bajo control parcial de las fuerzas armadas, de acuerdo con su constitución.

La evidencia que nos ofrecen las acciones gubernamentales en nuestros países es la de una militarización creciente en materia policial. Existen varias definiciones de militarización. Este trabajo discute algunas de ellas críticamente, porque los antiguos paradigmas no corresponden con los cambios históricos, porque los retos de la seguridad pública están cambiando —así como las funciones de los militares—, y porque la presencia de las fuerzas armadas en las democracias también ha cambiado.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Una definición de partida consiste en un proceso de adopción de usos y modelos militares, conceptos, doctrinas, procedimientos bajo control militar (Cerqueira, 1998). Otros aspectos están asociados al grado de involucramiento de los militares en la política, a la distribución del poder dentro del nuevo régimen y en los controles creados por cada órgano de poder (puestos públicos y electorales ocupados por militares, como diputados, gobernadores o secretarios). Ahora bien, en Brasil esto sucede en menor medida que en México. Existen algunas dimensiones similares; por ejemplo, el ministro del Gabinete de Seguridad Institucional, desde su creación durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, es un general.

La militarización es creciente cuando las instituciones militares dominan la organización de la violencia estatal, como en la retórica vigente de la *guerra* contra las drogas ilegales y el *crimen organizado*.[5] Esta definición implica prácticas policiales y militares distintas cuando no existen presuntos o probables *delincuentes* sino *enemigos* del régimen.

Hace una década, pronosticamos que durante la transición política era probable que la violencia aumentara, entre otras cosas porque la policía y el Ejército aumentaban su autonomía y renovaban sus vínculos con el mundo criminal (Alvarado y Davis, 2001). Actualmente vivimos un proceso de creciente violencia criminal, acompañado de una disputa por el control de las policías. Pero en aquel estudio no estimamos el espectacular crecimiento de la economía ilegal, y no sólo del tráfico de drogas ilícitas, ni la forma en que la élite política desatendió, permitió o se involucró en este aumento.

La pregunta central es si pueden combatir la delincuencia, detener la violencia y continuar construyendo un régimen democrático, donde los derechos humanos sean respetados y todos los gobernantes y los ciudadanos actúen conforme a las leyes. Más bien, la presencia de los militares en la seguridad pública, aunada a la permanente independencia de las policías, contribuye a mantener la dominación sobre los civiles y mina las probabilidades de una consolidación democrática.

[5] Una definición parcial de delincuencia organizada fue introducida en la Constitución mexicana en 2008, que a la letra del art. 16, párrafo 9 dice: "Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia." Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, texto vigente, *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 24 de agosto de 2009. Véase también Alvarado, 2008.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Los militares tienden a crear autonomía y enclaves autoritarios[6] cuando ejercen sus funciones. Lo mismo ocurre con las policías. La democracia electoral puede existir en este contexto, pero es imposible consolidar un régimen democrático. El proceso de militarización de la seguridad interior obstruye el proceso de profundización democrática.

MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERIOR

Estudiosos de las relaciones civicomilitares han construido diversos paradigmas para discernir si un régimen es militar o civil. Ahora bien, en virtud de la cada vez mayor presencia militar en seguridad pública, muchas investigaciones han empleado las viejas interpretaciones del papel del Ejército en los regímenes políticos en la seguridad nacional, para tratar de explicar su actuación. Sin embargo, no hay hasta ahora un enfoque de estos modelos que explique las nuevas funciones de los ejércitos, sus responsabilidades internas, sus relaciones con la élite política, con la sociedad y en el contexto internacional.

En este texto no vamos a crear un nuevo modelo, sino a interpretar las nuevas modalidades de esta militarización, la lucha por el poder al interior del nuevo régimen político y sus consecuencias para la democratización. Sometemos a discusión estos elementos.

El primero es la relación entre democracia y militarismo. El control civil democrático se sustenta en normas e instituciones que responden a los ciudadanos. Los militares no deberían interferir en la política local, si ésta se ejecuta con criterios y procedimientos democráticos. Las democracias tienen una línea clara de separación entre las funciones de policía y las de las fuerzas armadas. Los militares no pueden cumplir y resolver los retos de la seguridad pública y consolidar un régimen de derecho.

Brasil no establece tal distinción, pues las Fuerzas Armadas son constitucionalmente responsables de mantener la ley y el orden. México la tiene sólo formalmente. En las transiciones y la construcción de nuevas democracias es necesario redefinir las relaciones civicomilitares y determinar los

[6] Enclave autoritario es una institución que posee leyes, escritas o implícitas, que prohíben la interferencia de fuerzas políticas democráticas. En suma, se trata de una institución inmune a los *checks and balances* de la sociedad y que, por lo mismo, funciona con reglas autónomas, que difieren de aquéllas que rigen las instituciones sometidas al juego democrático.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mecanismos de monitoreo, control y las sanciones a las faltas de los militares. También es necesario definir una política de revisión de los actos violatorios de derechos cometidos por las fuerzas armadas en el pasado, porque el Ejército fue uno de los instrumentos de represión de civiles. Estos temas de las relaciones y de la posición de las fuerzas armadas en los regímenes de Brasil y de México aún no han sido resueltos. En Brasil, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso abrió la discusión y los militares ganaron esa batalla: mantuvieron su poder. En México, si bien se creó una fiscalía especializada para investigar los delitos de los gobiernos pasados, en particular los de las fuerzas armadas, ésta no tuvo resultados. Ninguno de los dos presidentes de la alternancia, Vicente Fox y Felipe Calderón, intentaron redefinir las relaciones cívicomilitares, y sí dejaron que el conflicto se extendiera a todo el sistema federal.

El aspecto crucial es el control civil sobre las organizaciones militares. Pero este tipo de control no significa que no exista militarización ni que el régimen sea democrático. En la Europa Oriental comunista existía un control civil de los militares pero su forma no era democrática. Los militares estaban sujetos al control de la burocracia de los partidos comunistas, no de los ciudadanos. En América Latina la mayoría de los regímenes civiles no ha logrado este control democrático sobre los militares. Prácticamente en ninguna situación han sido limitados a ser garantes de la vetusta noción de *seguridad nacional*.[7] No existen controles civiles democráticos. En este sentido es necesario analizar los controles, las formas de monitoreo y de rendición de cuentas de los militares hacia la esfera política representativa y hacia la sociedad civil.

En segundo lugar están las normas constitucionales y legales para la organización del poder militar en las nuevas democracias y los sistemas de controles y responsabilidades civiles sobre la actuación militar. Por el contrario, los militares han tenido una enorme influencia en los debates públicos. El Poder Legislativo de Brasil ratificó muchas medidas de la dictadura (*vid. infra*) y el de México no ha considerado ninguna medida ni debate sobre la presencia, controles y límites a las tareas de las fuerzas armadas. Por el contrario, ha otorgado mayor autonomía a los militares en tareas no sólo de combate al narcotráfico, sino en todas las relacionadas con la procuración de justicia. Recientemente el Presidente mexicano emitió un decreto

[7] La última versión de la Ley de Seguridad Nacional en Brasil es de 1983, durante el régimen autoritario. La LSN continúa en vigor.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

por medio del cual el procurador militar tiene facultades para representarlo y defender los casos jurídicos y de violaciones a derechos humanos, restando facultades a los juzgados civiles (Decreto del 22 de julio de 2009).

En tercer lugar está la situación jurídica y política del fuero militar. En ambos países los militares tienen un fuero separado, bajo su control; esto contribuye a reforzar su autonomía, a aplicar la ley a discreción, a provocar conflictos de interés, excepcionalidad, opacidad y corporativismo de la justicia militar (el CLM es de 1963).

En cuarto lugar proponemos una serie de indicadores de la "obediencia" de las fuerzas armadas a la Constitución, a la democracia y los derechos humanos, así como una respuesta correcta a las demandas de violación de los derechos humanos. Los ejércitos y las policías tienen un discurso formal de apego a los derechos, pero una práctica real que los niega. Las evidencias al respecto son abundantes, sólidas y consistentes, lo cual es antitético a la consolidación de una democracia. En México Felipe Calderón ha demostrado su desinterés por atender las violaciones a los derechos humanos. Así lo reiteró su secretario de Gobernación en una audiencia ante el Congreso, el 17 de septiembre de 2009 (Martínez, Méndez y Garduño, 2009).

Un régimen democrático está sustentado en el respeto a los derechos civiles y políticos, a la rendición de cuentas y a la responsabilidad de todos los funcionarios frente a violaciones a los derechos humanos, sin excepción. Es una condición *sine qua non* de la democracia.

En quinto lugar está el ejercicio de los recursos humanos y económicos en materia de seguridad interior. En ambos países se concentran más de manera paulatina entre los militares. Hoy día al menos 45 000 soldados mexicanos hacen labores de policía, mientras que toda la Policía Federal Preventiva apenas alcanza una proporción similar, 35 000 elementos. Además, hay un crecimiento de recursos financieros y materiales otorgados a las distintas instancias donde se congregan estos elementos castrenses, que particularmente mantienen estrecha vinculación con las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina (*vid. infra*). El presupuesto militar ha aumentado en mucho mayor proporción que el de las policías y de otros sectores (véase más adelante la gráfica 7.1).[8]

En sexto lugar, ha sido notable el incremento de la participación de las fuerzas armadas en las decisiones sobre las políticas de seguridad pública y

[8] Para un análisis del presupuesto militar en Brasil véase Zaverucha y Rezende (2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nacional, en el diseño de políticas (inteligencia), en la manera de definirse (bajo criterios civiles o doctrinas militares), en la forma y en las personas que las ejecutan (militares o civiles), en el control de los recursos públicos destinados a ese gasto y en el manejo de las distintas policías. Además, en los años recientes ha ocurrido un desmantelamiento sistemático de cuerpos de policías municipales y estatales, y las nuevas policías federales han estado cambiando erráticamente de nombre, jurisdicción, funciones y de mando jerárquico. La Policía Federal ha tenido al menos cuatro leyes distintas y varios nombres (además de la AFI, la Policía Federal Preventiva). Hoy día en México hay una Policía Federal, bajo el mando del secretario de Seguridad Pública federal, y una Policía Federal Ministerial (antes AFI), al mando del procurador general de la República. El mando no es unificado y en este aspecto el Ejército continúa actuando con independencia "técnica" en sus acciones sin supervisión de civiles.

Este aspecto no sólo es notorio en el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), sino en varias detenciones a narcotraficantes y de políticos locales, que han sido ejecutadas por miembros del Ejército, que igualmente, está interviniendo en detenciones, interrogatorios y el procesamiento de casos para ser presentados ante el Ministerio Público. En el caso de Brasil las fuerzas armadas ya tienen poder legal sobre la policía. Ahora intentan ampliarlo en el sentido de que ningún militar responda a la justicia civil por posibles actos ilícitos.

En séptimo lugar, el Ejército ha tomado un nuevo papel en la convergencia entre seguridad nacional y seguridad pública. La primera justificación de esto reside en que la administración federal y el propio Ejército han definido la lucha contra el narcotráfico y el *crimen organizado* como un tema de seguridad nacional. Esto permite que los militares difundan un discurso afín a sus intereses en la lucha contra el narcotráfico. Parte de esta intervención radica en la ineficiencia, la incapacidad, la corrupción policial y la de los altos mandos responsables de las policías.

El concepto de seguridad nacional se está expandiendo de una manera que borra los límites con la interior y permite una acción militar similar a la que ocurría durante el régimen autoritario.

En los años recientes, muchos gobiernos y organismos internacionales (no pocos siguiendo las líneas de la nueva política norteamericana de su seguridad hemisférica) han planteado la convergencia entre la seguridad nacional y la seguridad interior y han asignado nuevas responsabilidades a los militares en materia de política interna.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Brasil y México ofrecen ventajas al estudio comparativo de la militarización. Tienen sistemas institucionales similares, sustentados en el federalismo; sus trayectorias históricas de desarrollo de los militares y de las policías son diferentes, pero tienen sistemas federales y parámetros de comportamiento militar y policial parecidos; sus constituciones y códigos (penales, civiles, militares) otorgan una amplia discreción al trabajo militar; ambos países transitaron a la democracia bajo distintas condiciones y relaciones con los militares, pero ahora tienen semejantes problemas de violencia y de militarización policial; también presentan problemas de definición de la seguridad interior y de control de las fuerzas armadas similares y, por lo tanto, enfrentan los mismos retos: controlar democráticamente a los militares, reducir la violencia criminal y consolidar un régimen democrático. En virtud de que este trabajo revisa la militarización de México y Brasil en tres ámbitos: el contexto legal, el ambiente organizacional y las relaciones entre la élite política y los militares, examinaremos ahora las leyes.

EL CONTEXTO NORMATIVO

Las constituciones de ambos países establecen que sus regímenes políticos son repúblicas federales, representativas, con una división de poderes consolidada y con atribuciones expresas en materia de seguridad interior y externa para sus organizaciones militares. Esto a pesar de que la Constitución brasileña data de 1988[9] mientras que la mexicana de 1917.

México

La Constitución mexicana establece una separación entre militares y policías. En ningún pasaje las considera fuerzas equiparables. Su artículo 89 establece que los militares mexicanos deben cumplir tareas de defensa de la soberanía, del territorio y de emergencia nacional. Tienen funciones en la seguridad interior, pero no tareas de seguridad pública, combate al delito o de procuración de justicia, exclusivas de las policías.[10] Esto la diferen-

[9] Los artículos sobre las fuerzas armadas y la policía son muy similares a los de la constitución autoritaria de 1967 y de 1969.

[10] La fracción VI del artículo 89 constitucional establece que el Presidente de la Repú-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cia de la Constitución brasileña. Esta definición coloca al Ejército mexicano en un limbo legal durante sus incursiones policiales y en años recientes ha abierto un debate sobre su participación política.

Los militares forman una *institución* constitucional posrevolucionaria, es decir, son un ejército surgido de la lucha popular con importantes funciones de ley y con posiciones de poder público (han ocupado secretarías, procuradurías, diputaciones), dentro de la seguridad estatal. Tienen a su vez una organización estable, dividida fundamentalmente entre la marina y la defensa (ésta agrupa al Ejército y a la Fuerza Aérea).[11] Legalmente, hasta hace quince años no tenían ninguna facultad expresa en materia de seguridad pública; sin embargo, en numerosas ocasiones durante el siglo XX el Ejército fue utilizado para reprimir protestas sociales y anti-gubernamentales. En los años recientes, los temas de seguridad nacional y los de seguridad pública han convergido, porque los gobiernos definieron que el narcotráfico y el *crimen organizado* eran amenazas contra la seguridad nacional. Con esto inscribieron al Ejército en trabajos policiales, pero no crearon bases legales. En otros estudios (Alvarado y Davis, 2001; 2010) se ha demostrado cómo los militares han tenido presencia y control policial continuos sobre las policías en la capital de México.

Las fuerzas armadas cuentan con una estructura regulada en varias leyes para su funcionamiento interno y para el reclutamiento, la educación y la carrera militar. En ningún caso coinciden con la formación policial. La Secretaría de la Defensa afirma que los soldados no reciben cursos de seguridad pública; no obstante, los oficiales y altos mandos sí lo hacen en sus academias militares.[12] La tropa tiene entrenamiento para la guerra, no para la actuación policial: ignora las leyes y el derecho civil y penal.

blica debe: "Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación". Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente, *DOF*, 24 de agosto de 2009.

[11] La estructura de primer nivel del Ejército está conformada por 499 generales. Hay 31 022 hombres entre los rangos de coroneles hasta subtenientes. La tropa suma entre 156 000 y 192 000 personas, de las cuales 37 000 pertenecen a las fuerzas armadas; 11 770 a la fuerza aérea; 144 000 al ejército y, de éstas, cerca de 40 000 están empleadas como policías federales (Medellín, 2003; Ayón Carranza, 2003: 29).

[12] De acuerdo con el oficio del 23 de marzo de 2009 emitido por la Oficialía Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional, los miembros del Ejército no cursan materias de seguridad pública por ser actividades que por ley corresponden a las autoridades civiles y no a las fuerzas armadas. En cambio toman cursos de misiones militares. Aplican su doctrina militar al trabajo policiaco sin consideración de temas de seguridad pública.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Además de la Constitución, que tiene referencias mínimas a las tareas del Ejército en materia de *seguridad interior*, existen muy pocas leyes que definan la jurisdicción y límites del Ejército como en la persecución de delitos y en la procuración de justicia. Entre ellas están la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos; el Código de Justicia Militar, que data de los años treinta,[13] la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas y alguna jurisprudencia de la Suprema de Justicia.[14]

La responsabilidad del Ejército en materia policial y en procuración de justicia está sustentada en una interpretación controvertible de la Constitución, la cual está entretejida con la forma en que los militares y los mismos gobernantes civiles han tratado los casos de presuntas actuaciones ilegales o violación a derechos humanos por miembros del Ejército.

La Constitución establece la jurisdicción militar sólo para delitos contra la disciplina militar. El Código de Justicia militar incluye la jurisdicción en faltas del orden común cuando son cometidas por personal militar durante su servicio o en conexión con actos de servicio (HRW, 2009: 12). Esta noción ha sido aplicada ampliamente a casi todos los casos donde las víctimas son civiles, incluyendo violación, allanamiento de domicilio, desaparición forzada, tortura y ejecuciones.

La justicia militar es ejercida por la Procuraduría General de Justicia Militar, por el Defensor Público Militar y varios cuerpos judiciales, entre ellos cortes marciales ordinarias y extraordinarias y un Supremo Tribunal Militar (HRW, 2009: 10). Ninguna de ellas es supervisada o responde a las autoridades judiciales civiles.

Los militares tienen sus propias cortes penales y un fuero definido en el artículo 13 constitucional, como fuero de guerra, por delitos y faltas a la disciplina militar. Ha sido imposible llamarlos a cuentas sobre sus actividades en materia de seguridad pública.

[13] El código fue formulado por el presidente general Abelardo L. Rodríguez, en 1933, utilizando poderes extraordinarios atribuidos al Poder Ejecutivo, pero nunca fue aprobado por el Congreso. De acuerdo con Fabián Aguinaco, el código no debería considerarse legalmente vinculante en la interpretación del artículo 13 constitucional. Entrevista de Human Rights Watch con Fabián Aguinaco Bravo, ciudad de México, 13 de enero de 2009, en HRW (2009: 14, nota 25).

[14] Entre ellas, la acción de inconstitucionalidad 00001/1996-00, cuyo dictamen que reconoce la validez de las fracciones III y IV del art. 12 de la Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995. Última reforma publicada en el *DOF*, 23 de agosto de 2004. Fue resuelta por el pleno el 5 de marzo de 1996 (SCJN, 2000).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Otra clave de la autonomía y de la impunidad de las actuaciones militares deriva del hecho de que la justicia militar es independiente del Poder Judicial y no tiene control civil. Los militares son sus propios jueces y esto forma una cadena de conflictos de interés y de relaciones entre principal y agente, en este caso entre el Presidente de la República y la organización militar, a la cabeza de la cual está el secretario de la Defensa. Al secretario lo designa el presidente, quien, de acuerdo con el artículo 89 constitucional, tiene facultades para nombrar al procurador de Justicia Militar o destituirlo, y para nombrar y retener o cesar a los jueces de cortes militares. Todos los miembros le deben lealtad y obediencia en la jerarquía militar. El secretario tiene poderes para ordenarle a un procurador militar que cancele una investigación y para otorgar el perdón a militares convictos (HRW, 2009: 16-17). Los jueces militares no tienen autonomía ni un sistema de permanencia. Para completar este cuadro de discreción, cabe agregar que durante más de la mitad del sexenio de Vicente Fox, el procurador de la República fue el general Rafael Macedo de la Concha y que la gran mayoría de los casos de presuntas violaciones legales o a los derechos humanos de los militares fueron enviados a las cortes militares. Ninguna de estas investigaciones ha producido una sentencia condenatoria de un miembro del Ejército (HRW, 2009: 3 y 6). La justicia militar, a cargo del procurador de Justicia Militar, se ocupa de casos de violaciones a los derechos humanos. Los civiles no pueden ser juzgados por los militares. Las policías civiles y los funcionarios responsables de aquéllas, en cambio, están sujetos a las leyes del orden común. No obstante, también existe impunidad.

Brasil

Los constitucionalistas de 1988 reunieron en un mismo Título, el V (La defensa del Estado y de sus instituciones), tres capítulos: el Capítulo I (Del estado de defensa (emergencia) y de sitio), el Capítulo II (De las fuerzas armadas) y el Capítulo III (De la seguridad pública). Desde 1988, hay una regulación (el párrafo 7o. del artículo 144), que establece la disciplina militar de los órganos de seguridad pública. La Constitución de Brasil considera a los policías militares fuerzas auxiliares del Ejército. Las corporaciones policiales están sujetas a los militares, carecen de leyes orgánicas nuevas.[15]

[15] Cabe hacer notar que en Brasil también existen policías civiles estatales que son similares a las policías judiciales o ministeriales mexicanas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Los artículos 22, inciso XXI, y 144, párrafo 6, estipulan que el gobierno federal es responsable tanto de la organización de las policías militares (PM), sus tropas y armamentos, como de convocar y desplegar estas fuerzas. El segundo artículo determina que las PM están subordinadas a los gobernadores de los estados (ellos pagan los salarios), y las consideran una fuerza auxiliar y de reserva del Ejército (Zaverucha, 2005: 68-69). Por lo tanto, las PM continúan estando parcialmente controladas por el Ejército, aunque de modo más suave que durante el régimen autoritario.

Desde la transición a la democracia y en particular en 1997, durante el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, fue creado un grupo de trabajo para reestructurar las policías militares y civiles y definir su situación frente a los militares. Entre las justificaciones para crear este grupo, mencionó que: "El actual modelo institucional de seguridad pública fue reestructurado en su mayor parte, en el periodo anterior a la promulgación de la Constitución Federal de 1988". Proponía modificar dicho sistema para adaptarlo a la nueva Constitución.[16] No obstante, la Constitución fue modificada muy poco en este aspecto.

Por medio del Decreto núm. 3.897, del 24 de agosto de 2001, Cardoso fijó las directrices para el empleo de las fuerzas armadas como garantía de la ley y el orden. Entonces confirió al Ejército, por primera vez, poder de policía en acciones que incluían la competencia constitucional y legal de las PM.[17] Tal prerrogativa era exclusiva de las PM. Aun con este decreto, las fuerzas armadas quieren mayores reformas legales. Cuentan con el apoyo del actual ministro de Defensa, Nelson Jobim, ex presidente del Supremo Tribunal Federal. La idea del ministro es modificar el actual estatuto jurídico en el sentido de evitar que cualquier militar federal responda a la justicia civil si comete un ilícito en acciones de seguridad urbana (*Jornal do Brasil*, 2008).

[16] Decreto (*A Portaria)* núm. 369, del 13 de mayo de 1997. La composición de los integrantes del grupo dificultó la disposición de revisar el marco de la seguridad pública. Participaron un policía civil, un policía federal, un ex secretario de Seguridad Pública y un coronel de la reserva de la Policía Militar de Río de Janeiro (PMRJ), un oficial activo del ejército, de la Inspetoria Geral das Polícias Militares, y otros cuatro oficiales entre coroneles y generales de la reserva del ejército que habían ocupado cargos en seguridad pública. De los secretarios de seguridad pública activos del país el único seleccionado fue el general Milton Cerqueira de Río de Janeiro.

[17] Esta medida es de dudosa legalidad, porque el Presidente actuó como si ejerciese un poder constituyente. Aun así, los militares no están totalmente satisfechos, pues quieren un decreto que les permita quedar protegidos si cometen un acto ilegal, es decir, ser procesados en un tribunal militar.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En Brasil existen varios ordenamientos que establecen las reglas de operación de los militares en materia de seguridad pública. Existe un llamado Plan de Acción para la Garantía de la Ley y el Orden (*Plano Padrão de Ação para Garantia da Lei e da Ordem,* PPA/GLO) para la intervención urbana. En asuntos internos la inteligencia militar puede emplear la fuerza como garantía de la ley y el orden. Según el PPA, los militares pueden realizar ejercicios de *Apronto Operacional*.[18] Conviene destacar que continúa vigente el Reglamento para las Polícias Militares y Cuerpos de Bomberos Militares, aprobado por decreto núm. 88.777, del 30 de septiembre de 1983. Por esta norma los servicios de inteligencia de las policías militares son parte del sistema de información del Ejército, conforme dispusieron los comandos militares de área, en sus respectivas áreas de jurisdicción.

En caso de que ocurriese una amenaza pública o al llamado *orden público* [*sic*], permanece en vigor la legislación de 1983, de la dictadura: el Reglamento para las Policías Militares y de Cuerpos de Bomberos Militares, aprobado en el Decreto núm. 88.777.

El que las policías fueran auxiliares del Ejército fue algo común durante los regímenes autoritarios. Las democracias solamente en periodos de guerra podrían permitir tal subordinación. En tiempo de paz el Ejército debería ser la reserva de la policía sólo en situaciones en las que ésta no lograra controlar disturbios sociales.

Las PM copian el modelo de batallones de infantería del Ejército; están regidas por el mismo Código Penal y de Procesos Penales Militares que se aplica a las fuerzas armadas; su reglamento disciplinario es muy similar al Reglamento Disciplinario del Ejército,[19] conforme al Decreto núm. 667, del 2 de julio de 1967, emitido durante el auge de la represión política. Los militares en Brasil también se rigen por un Código Penal Militar y Código de Procedimiento Penal Militar separado del civil. Estos códigos fueran decretados en 1969 y permanecen en vigor.

Los servicios de inteligencia (conocidos como P-2) continúan bajo mando militar tal como ocurría en la dictadura, al formar parte del sistema

[18] De acuerdo con el manual de operaciones militares, *Apronto Operacional*: "es la condición física de preparación revelada por una organización militar, relacionada con la disposición para el empleo, puesta en misión de combate, de equipamientos y armamentos individuales, de armamentos y demás equipamientos de transporte, de fardos de material, de aviación, de municiones y suplementos" (citado en Pinheiro, 2004).

[19] La Policía Militar de Paraná continúa sin un reglamento propio, por lo cual usa el del Ejército.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de información del Ejército, conforme lo dispusieron los comandos militares de área, en sus respectivas jurisdicciones (Decreto núm. 88.797, del 30 de septiembre de 1983).[20]

FORMAS DE ORGANIZACIÓN MILITARIZADAS DE LAS POLICÍAS Y DE LA SEGURIDAD INTERIOR

Brasil

Como mencionamos, los constituyentes de Brasil no separaron las funciones de la policía (o de la seguridad pública) de las fuerzas armadas y terminaron por *constitucionalizar* la actuación militar en tareas de policía (incluso los bomberos están militarizados). Tal vez esta situación fue condicionada por las fuerzas armadas del gobierno de la dictadura, que pudieron vetar una propuesta civilista. En consecuencia las policías defienden más al Estado que al ciudadano.[21] Los bienes del Estado son más importantes que la vida de los ciudadanos que lo sustentan con sus impuestos.

Las dos principales policías estatales de Brasil son la Policía Militar (PM) y la Policía Civil (PC). Se trata de un arreglo institucional único en el mundo y similar al que existía durante la dictadura militar. Cada una de ellas hace un trabajo parcial (tiene jurisdicción parcial) de policía en una misma área geográfica, es decir, en cada estado de la federación de Brasil. La PM, que hace "policiamiento" ostensivo y está parcialmente controlada por el Ejército, es una fuerza auxiliar y de reserva del mismo.[22] El órgano de control del Ejérci-

[20] La Constitución de Brasil menciona la palabra "guerra" en 10 ocasiones (artículos 5, 21, 22, 42, 49, 84, 137, 148 y 154) y el término "conflicto" tan sólo una vez, en el artículo 138. En esta concepción la defensa del Estado prevalece sobre la defensa del ciudadano (Sampaio, 1999). La Constitución mexicana también menciona la palabra "guerra" en diez ocasiones (artículos 13, 16, 30, 73, 89, 118 y 123).

[21] Las PM seguirán sujetas, como hasta ahora, a los planes de defensa interna y territorial del Ejército. En casos de subversión o interrupción del orden, las PM se sujetan al control de las regiones militares del Estado, importando poco la opinión de los gobernadores que siguen pagando sus salarios.

[22] Este control es más suave del que existía durante la dictadura militar. Por ejemplo, los actuales comandantes generales de las policías militares, por regla son coroneles de la misma corporación, designados y pagados por los gobernadores de cada estado. No obstante, el Ejército tiene poder de fiscalizar la actuación de estas policías en cualquier momento.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

to es la Inspetoria Geral das Polícias Militares (IGPM) que forma parte del Comando de Operaciones Terrestres del Ejército.[23] Según su sitio web, la misión de la IGPM es: "Coordinar y conducir en el ámbito del Ejército brasileño como órgano central, las acciones de coordinación y control de las Policías Militares y Cuerpos de Bomberos Militares de acuerdo con la legislación vigente."

México

El régimen mexicano tiene una extensa tradición federal de policías civiles estatales y municipales y un dispar número de policías federales con funciones y jurisdicciones limitadas. Desde 1917 existe la Policía Judicial Federal y no existió hasta los últimos años una sola policía nacional. Esta situación tiene sus orígenes en la Constitución de 1917, que estableció un principio de organización descentralizada de las policías, como respuesta a la historia de represión policial y militar de la dictadura de Porfirio Díaz.

El problema que enfrentamos actualmente es discernir sobre la factibilidad de la nueva Policía Federal Preventiva y discutir el tema de la militarización y del control creciente del Ejército sobre estas nuevas policías nacionales y muchas locales.[24]

En 1994 para enfrentar la rebelión indígena contra el gobierno nacional, autoritario, el presidente realizó un inmenso operativo militar. Entonces el Ejército asumió un mayor papel político interno y comenzó un proceso de renovación organizacional, técnica, presupuestal y de planeación de seguridad. En 1995 fue creado el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) para enfrentar los delitos federales, el cual incorporó al Ejército y a la Marina a la seguridad pública, y en 1998 fue creado un nuevo cuerpo de policía federal, con importantes componentes militares, que sustituiría a la antigua Policía Judicial Federal. El SNSP es un inmenso aparato burocrático con anclas político-partidarias, un híbrido organizacional que integra civiles y militares, policías y políticos en la lucha contra los delitos y que no rinde cuentas.

[23] La IGPM fue creada durante el periodo más duro del régimen militar, el 13 de marzo de 1967. Estuvo vinculada al Estado Mayor del Ejército. Con la creación del Comando de Operaciones Terrestres (Coter), el 6 de noviembre de 1990, la IGPM pasó a la subordinación de este comando.

[24] La situación ha producido tensiones tales como el hecho de que un general que estuvo a cargo de la policía estatal de Morelos, al ser destituido intentó mantenerse por la fuerza (*Milenio*, 30 de septiembre de 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

FUNCIONES Y JURISDICCIÓN

Las policías militares (PM) de Brasil copian su modelo de organización de los batallones de infantería del Ejército. Históricamente las policías mexicanas también copiaron el modelo del Ejército (Barrón Cruz, 2003).

Las policías civiles estatales de Brasil son responsables de la investigación de los delitos. Si éstos son federales, la atribución es de la policía federal. En el caso mexicano la única capacitada es la policía judicial, ya sea local o federal. Cada una de ellas está bajo el mando de los procuradores de justicia civiles de cada entidad, y en el caso de la PGR está la Policía Ministerial Federal.

La supremacía alcanzada durante la dictadura militar de Brasil por la policía militar sobre la policía civil se mantiene en el número de personas, adiestramiento y poder de fuego. En México, para combatir los delitos federales la Policía Federal Preventiva (PFP) cuenta con cerca de 35 000 policías. De acuerdo con datos recientes, habría alrededor de 45 000 soldados ejerciendo funciones de policía, más de una quinta parte del Ejército.

Los militares están encargados de proteger al Poder Ejecutivo federal. El presidente mexicano es protegido por un cuerpo especial, llamado Guardias Presidenciales. En Brasil existe un batallón llamado Batalhão da Guarda da Presidência que cuenta con 1 500 soldados y además con un Regimiento de Caballería de Guardia, con 1 300 efectivos, con la responsabilidad de la seguridad personal del presidente, del vicepresidente de la República y sus familiares (Júnior, 1996).

En los años recientes la intervención del Ejército como policía en México ha producido varias controversias legales y constitucionales y crecientes violaciones a los derechos humanos. Una acción de inconstitucionalidad sometida a la SCJN produjo una interpretación en donde la Corte asume que las tareas del Ejército en materia de apoyo al combate de los delitos no viola la Constitución.[25]

La discusión pública para establecer reglas en la actuación y controles del Ejército apenas empieza a abrirse camino en el Congreso mexicano. El secretario de la Defensa, el general Guillermo Galván Galván, ha demandado al Congreso que tome medidas legales respecto a la permanencia del Ejército en estas tareas. El Congreso mexicano ha respondido y el Senado está revisando una iniciativa de ley que regularía las actividades policiales

[25] Véase la nota 14.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

del Ejército (*Reforma*, 2009a; sesiones del Senado de la República, 3 de marzo de 2010). Mientras tanto, los militares continúan aumentando sus funciones, jurisdicción y operaciones en materia militar y policial.

Al mismo tiempo que los militares se han involucrado en el combate al narcotráfico, también han intervenido en operaciones de inteligencia, contrainsurgencia, control policial y control político (como ocurrió en Michoacán en el mes de junio de 2009, en donde fueron detenidos varios presidentes municipales). El Ejército interviene no sólo en casos en donde existen operativos contra el narcotráfico y el crimen organizado, también ha cometido numerosas violaciones a derechos humanos de la población, entre las cuales se cuentan desapariciones forzadas, asesinatos y ejecuciones, tortura, abusos sexuales, violaciones a mujeres indígenas y aprehensiones arbitrarias, así como detenciones y tortura a ambientalistas en zonas rurales de Guerrero. Muchas víctimas de estos abusos no tienen conexión con el tráfico de drogas o con guerrilleros (véase HRW, 2009: 2-3).[26]

La organización Human Rights Watch detalla en un reporte (HRW, 2009) 17 casos de violaciones y delitos de los soldados contra más de 70 víctimas, principalmente durante 2007 y 2008. La gran mayoría de los ca-

[26] Las violaciones del Ejército a los derechos humanos han aumentado. El Ejército ha sido acusado de tortura, asesinato, detención arbitraria, robos, cateos y retención ilegal, uso excesivo de la fuerza, trato cruel y degradante, violaciones sexuales y de ejercicio indebido del servicio público. El Ejército encabezó durante 2008 la lista de violaciones a los derechos humanos con 631 de los 5 921 expedientes registrados en ese año por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2008). Además, este organismo denunció violaciones a los derechos de la población civil por elementos del Ejército Mexicano que participaron en los operativos contra el narcotráfico en Michoacán, entre ellas detenciones arbitrarias, torturas, ejercicio indebido del servicio público, allanamientos, cateos ilegales y atentados a la integridad física (CNDH, 2007). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos admitió un nuevo caso en contra de México por violaciones cometidas por miembros del Ejército. Representantes del gobierno mexicano se comprometieron apenas en 2007 a sacar de la jurisdicción militar el caso de tres hermanas tzeltales que fueron detenidas arbitrariamente, violadas sexualmente y torturadas por soldados del Ejército mexicano en Chiapas en 1994. Este problema no es nuevo. Desde hace varios años la presencia del Ejército en las comunidades indígenas del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, ha provocado la violación a los derechos de la población; los casos más frecuentes son la tortura, detenciones y cateos ilegales, invasiones, robo y violación sexual (CDHMT, 2007; Godínez Leal, 2009a) (puesto en línea por CIMAC, el 17 de marzo de 2008). Otro más, en Castaños, Coahuila, por violaciones cometidas por militares en agosto de 2007 (Godínez Leal, 2009b). A pesar de esto el Ejército insiste en mantener el fuero militar.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sos fueron investigados por el procurador militar. Éstos han sido o están siendo presentados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no obstante, el secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, ha pedido disminuir las presiones al Ejército y rechazar las acusaciones que afectan la credibilidad de las fuerzas armadas (Martínez, Méndez y Garduño, 2009).

LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERIOR

La militarización mexicana no sólo es la presencia del Ejército en instancias civiles del gobierno, es decir, más personal militar en puestos de seguridad pública o en procuración de justicia en los distintos niveles de gobierno. El problema de México consiste en que, por una parte, hay un discurso civil sobre la formación de las nuevas policías nacionales, mas, por otro lado, hay una presencia *de facto* del Ejército en tareas policiales, debida, entre otras cosas, a decisiones exclusivas del Poder Ejecutivo federal, que ha visto y ha enfrentado dilemas en donde no tenía más opción que combatir un problema de seguridad nacional como el narcotráfico, podría argumentarse.[27]

Podríamos aceptar que una mayor presencia de los militares no afecta la naturaleza de las acciones del Estado y que son salvaguarda de un Estado de derecho (Arzt, 2008). El control civil a los militares sería la capacidad de las autoridades (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de la sociedad (sindicatos, organismos no gubernamentales, partidos políticos, medios de comunicación) de limitar su autonomía eliminando los *enclaves autoritarios* dentro del aparato estatal. De la misma forma, sería el poder de un sistema jurídico, nacional e internacional, de llamar a cuentas a los militares en caso de violar derechos humanos. La evidencia reunida muestra que no existen estos controles. La mayor presencia militar es producto tanto de iniciativas del Presidente como de miembros de las fuerzas armadas, que han cabildeado para participar más en seguridad pública, aumentar su poder y efectuar modificaciones similares a los de otros ejércitos en el mundo.

El comportamiento militar es autónomo cuando las fuerzas armadas persiguen sus propios objetivos, que pueden o no coincidir con los de otros grupos políticos o civiles, y que tienen la capacidad para imponerlos sin tomar en cuenta reglas democráticas (Zaverucha, 2009). Estas prerrogativas se insertan hoy en la seguridad interna, donde han adquirido mayor visibilidad.

[27] Véase el capítulo 1 de Jorge Chabat, en este volumen.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cuadro 7.1. Militares que ocupan cargos directivos en policías estatales y municipales en México

	Responsable			*Directivo*			*Jefe*				
Grado	*2007*	*2008*	*2009*	*2007*	*2008*	*2009*	*2007*	*2008*	*2009*	*Promedio*	*Total*
General	14	8	5	12	17	13	5	11	5	10.00	90
Jefe	1	4	4	23	42	19	15	32	3	15.89	143
Oficial		5	2	13	65	38	1	64	14	25.25	202
Tropa		1		2	14	14	1	27	6	9.29	65
Promedio	7.5	4.5	3.67	12.5	34.5	21	5.5	33.5	7	15.11	125
Suma	15	18	11	50	138	84	22	134	28	60.42	500

Fuente: Secretaría de la Defensa Nacional, Oficialía Mayor, 23 de marzo de 2009.

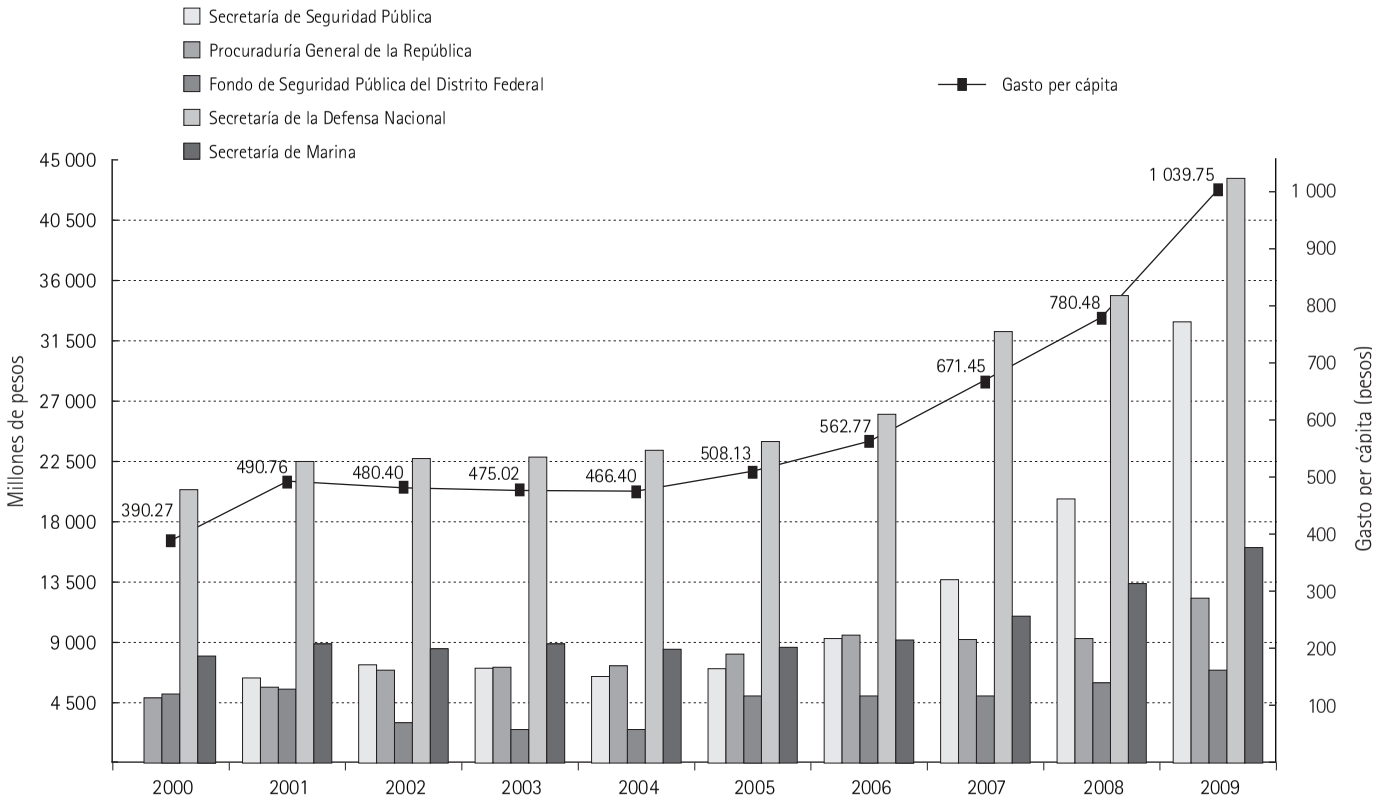
Otros aspectos notorios de la militarización de la seguridad interior en México son el incremento de militares, activos o retirados, que actúan como funcionarios responsables de la seguridad pública (en todos los niveles de gobierno). En 1999, con la creación de la PFP, la gran mayoría de los *policías* era tropa militar, entrenada para la guerra, no para patrullar las calles, detener delincuentes y prevenir delitos. Esta presencia se ha venido incrementando particularmente en posiciones de mando y operativas, al frente de los cuerpos policiacos en varios municipios importantes, así como en algunas direcciones o secretarías de seguridad de entidades del país (cuadro 7.1). El primer caso de este periodo fue el comisionado de la policía en 1999, el vicealmirante Wilfrido Robledo.[28] Entonces el modelo tenía una mezcla evidente de mandos y estrategias militares para la seguridad pública.

Durante el gobierno del presidente Vicente Fox no hubo cambios sustantivos en las relaciones civicomilitares, como hubiera sido de esperarse en un nuevo régimen democrático. Por el contrario, al principio del sexenio se nombró como procurador general de la República al general Rafael Macedo de la Concha, quien a su vez contrató a varios militares para realizar tareas de persecución de los delitos federales hasta agosto de 2005.[29] Asimismo, durante ese gobierno se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), cuyos

[28] La PFP cuenta con un comisionado para su mando. En 1999 éste dependía del presidente y del secretario de Gobernación. Actualmente depende del presidente y del secretario de Seguridad Pública.

[29] Uno de los militares que ingresaron a la PGR fue el general Carlos Fernando Luque Luna, egresado de la Escuela Superior de Guerra, quien dirigió el Centro de Planeación para el Control de las Drogas (Cendro) (Hernández, 2008). La designación del general podría estar relacionada con una condición impuesta por el Ejército al gobierno.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Gráfica 7.1. Evolución del gasto federal en seguridad pública y defensa, 2000-2009.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

principales mandos de inteligencia y de operación se le otorgaron a militares.[30] Además, en México los puestos de las secretarías de Marina y de la Defensa Nacional han sido ocupados por militares de sus respectivas áreas, y tienen enorme libertad en el manejo del presupuesto, mandos, empleos y políticas asociadas, a tal grado que los tribunales militares y toda la procuración de justicia militar están en sus manos.

En México el gasto per cápita en seguridad y defensa ha aumentado en los últimos nueve años de alternancia en la Presidencia; pasó de 390 a 1 100 pesos durante los gobiernos del PAN, algo que nunca había ocurrido en la historia nacional. El presupuesto que más aumentó fue el de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), que pasó de 20 000 millones de pesos en el año 2000 a 43 000 millones en 2009. Equivalía en 2009 a 39% del total de seguridad interior, seguido en importancia por la SSP, con 29%, 10 puntos menos. Si sumamos el presupuesto de la Secretaría de Marina (Semar) al de la Sedena, tenemos 53% del total. Este presupuesto es utilizado para seguridad interior, dado que México no tiene guerras con otros países ni es invasor ni mantiene colonias o puestos militares en otros lugares ni practica misiones humanitarias de alto costo (gráfica 7.1).

En México la formación de policías civiles no tiene el mismo ritmo ni los recursos que la formación de militares. Hoy día hay una mayor inversión en recursos humanos civiles, pero esta educación es impartida por mandos militares y no logra aún reemplazar o desplazar al personal militar utilizado para los operativos actuales, que no fue entrenado como policía, sino como soldado. Sólo en Ciudad Juárez el Ejército tiene estacionados cerca de casi 7 000 soldados.

En la última década, uno de los innovadores fenómenos delictivos ha sido la formación de fuerzas paramilitares, algunas de ellas han sido crea-

[30] Los secretarios de Seguridad Pública han sido civiles: Alejandro Gertz Manero; Ramón Martín Huerta (quien falleció en funciones); Eduardo Medina Mora, Arturo Chávez Chávez (procuradores de la PGR), y Genaro García Luna. En la PGR Fox nombró primero a un militar, el general Macedo de la Concha, y luego a un civil, Cabeza de Vaca. Le sucedieron Medina Mora y Chávez Chávez. El general Macedo fue destituido después de que el presidente Fox recusara su demanda contra Andrés Manuel López Obrador. Los mandos de la PFP desde su creación han sido militares. El primer comisionado fue el vicealmirante Wilfrido Robledo. Durante el gobierno de Vicente Fox, el almirante José Luis Figueroa Cuevas (octubre de 2004-enero de 2005). Luego, el general de División DEM, Tomás Valencia, de enero hasta septiembre de 2005 cuando falleció en un accidente de helicóptero, junto con el secretario de Seguridad Pública Martín Huerta. Luego, Gerardo Garay Cadena, quien desde hace varios meses está sujeto a proceso acusado por la PGR.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

das supuestamente por miembros que provenían del Ejército, desertores. Entre ellas destacan los "Zetas". Y en los últimos años se estima que han desertado del Ejército mexicano más de 100 000 elementos.[31] Esta ruptura también puede haberse producido por la corrupción en la lucha contra el narcotráfico. Este problema es endógeno a la acción del Ejército en seguridad pública, que debe enmarcarse dentro de este mismo proceso de lucha organizacional y política que viven el Ejército y las policías. Uno de los problemas de la seguridad en México es combatir la delincuencia creada por sus propios cuerpos del Ejército y de las policías.[32]

Una fuente de conflictos entre los cuerpos de seguridad públicos es utilizar el Ejército para aprehender a policías, a sus jefes y, ahora, a políticos locales por sus presuntos vínculos con la delincuencia. Una práctica común en todos los operativos en municipios y estados ha sido que los *comandos* (ya sea dirigidos por la PFP o por el Ejército), en el momento de ocupar una *plaza* también *toman* la jefatura de policía local y ponen a disposición a todos sus elementos, incluyendo a sus jefes o comandantes. El gobierno federal utiliza discrecionalmente al Ejército para ejecutar órdenes de aprehensión, lo cual comprueba la tesis de que los distintos cuerpos militares tienen como función vigilar y controlar a las policías (y no al revés). También, se pone en evidencia la violencia que subyace a estos procedimientos.[33] El Ejército está interviniendo y afectando intereses políticos, bajo una supuesta ilegalidad de los actos de gobernantes locales. En México los militares están controlando o desmantelando *de facto* a buena parte de las fuerzas policiales, en los estados de Michoacán, Tamaulipas, Baja California, Chihuahua (Ciudad Juárez), Tabasco, Durango, Nuevo León, Quintana Roo y Sinaloa, entre otros. Otra práctica reciente es utilizar comandos especiales de la Marina para aprehender a supuestos delincuentes. Un caso

[31] Véase el capítulo 5, de José Luis Piñeyro en este libro.

[32] Si bien las bajas de militares en combates contra el crimen organizado son pocas, un general fue recientemente secuestrado y asesinado en Quintana Roo. Igualmente, en la lucha contra el narcotráfico algunos generales han estado involucrados y unos pocos han sido acusados y encarcelados, como ocurrió con el general Gutiérrez Rebollo.

[33] Entre los casos más recientes está el de Tijuana, Baja California. La Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Seguridad Pública Municipal (SSPM) detuvieron al policía jefe de distrito de la corporación en Playas de Tijuana, Miguel Galván Cortez, por presuntos vínculos con la delincuencia. La SSPM informó que había una orden de localización y presentación expedida por la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) en contra del referido agente, que fue ejecutada con base en los convenios de colaboración entre corporaciones poli-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

reciente fue la muerte, durante un operativo especial, de Arturo Beltrán Leyva, ocurrido en Cuernavaca, Morelos, el 16 de diciembre de 2009. El operativo fue desarrollado con tal secrecía que los propios comandos del Ejército y las policías locales desconocían las acciones (Ravelo, 2009).

Hay una pertinaz intervención de Estados Unidos que impone al Presidente (y éste ha consentido y cedido a la presión) el uso de los militares para incrementar las actividades de lucha contra el narcotráfico y (supuestamente) disminuir la violencia en su frontera con México, entre otras formas, mediante el Plan Mérida y otras presiones.[34]

Existe un elemento de emergencia y de temporalidad. La Constitución mexicana permite al Poder Ejecutivo federal decretar una emergencia o combatir una amenaza a la nación y llamar al Ejército para tal efecto. Si bien el Presidente ha mencionado tal emergencia y ha empleado al instituto armado, no ha llamado al Congreso a declarar o ratificar una guerra, como tampoco ha declarado cuándo sería razonable esperar que la emergencia termine.[35]

La autonomía que ocurre en México es política y organizacional. Hasta ahora el proceso de militarización carece de controles legales y democrático-políticos.

LA TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA MILITARIZACIÓN

En Brasil la actuación de los militares en política interior tiene raíces desde poco antes de la dictadura. Antes de 1964, las polícias militares (PM) tenían un papel secundario en la seguridad pública. Inclusive, estaban acuartela-

ciacas y el Ejército mexicano (*La Jornada*, 2009a). Y el 5 de mayo de 2009, doce militares y seis policías municipales de Aguascalientes fueron consignados por su presunta colaboración con los Zetas (González, 2009). El 9 de mayo, los militares presentaron ante la PGR a 27 miembros de la policía de Yautepec, Morelos, por presuntos vínculos con narcotraficantes (*Reforma*, 2009b).

[34] El llamado "zar" antidrogas de Estados Unidos declaró el día 8 de mayo que su país prefería que el Ejército mexicano continuara en la lucha contra el narcotráfico (Hernández, 2009). Debe tomarse en consideración que la iniciativa Mérida fue propuesta originalmente por el gobierno mexicano.

[35] La fracción XII del artículo 73 de la Constitución mexicana establece que el Congreso tiene facultades para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo; igualmente las fracciones XIII y XIV lo facultan para dictar leyes relativas a la guerra y a las instituciones armadas de la Unión: "a saber, Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales".

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

das en las principales ciudades del país y no patrullaban las calles. Las polícias civiles tenían un papel primordial en patrullaje, tránsito de vehículos e incluso para salvaguardar la seguridad de funcionarios (nacionales y externos). En 1969, en el momento más brutal de la represión política, las PM salieron de su acuartelamiento con el objetivo de ejercer vigilancia policíaca ostensiva y mantenimiento del "orden", incluyendo el tráfico de vehículos. Desde entonces las PM fueron las principales policías del país.

El gobierno federal de Brasil derogó las guardias civiles y trasladó sus atribuciones a las PM. El instrumento utilizado para tal hecho fue el Decreto-Lei federal núm. 1.072 del 30 de diciembre de 1969, sancionado por el entonces presidente de la República, Emílio Garrastazu Médici, y apoyado por el ministro de Justicia, Alfredo Buzaid, y el jefe de la Casa Militar, general de Brigada, João Figueiredo. Luego se anunció el Acto Institucional núm. 5 del 13 de diciembre de 1968. De este modo las PM quedaron sujetas a la tríada instrucción militar,[36] reglamento militar y justicia militar. Esta situación fue reiterada en la Constitución de 1988.[37]

El término policía militar es un *oxímoron*.[38] Doctrinariamente, la policía como órgano encargado de prevenir el delito, mediante acciones de represión, es una institución de carácter civil. Por ello, no sería necesario agregar el término *militar* al sustantivo *policía*. En Brasil el adjetivo *civil* designa a una policía que no usa *farda*, el uniforme militar. El término militar es utilizado para asociar a la PM con el Ejército. El mejor ejemplo es el Batallón de Operaciones Policiales Especiales (BOPE, por su nombre en portugués) de la Policía Militar de Río de Janeiro (PMRJ). Creado en 1978 como Núcleo da Companhia de Operações Especiais de la PMRJ, se convirtió en el BOPE en 1991. Sus 30 primeros hombres tomaron cursos en el Ejército. Inclusive el símbolo del BOPE es una bayoneta clavada en una calavera, lo que denota su visión más militar que policial. Sus miembros portan vesti-

[36] En la práctica, no obstante, la instrucción fue *civilizada* mediante la introducción de materias como Derechos Humanos, Ciencias Políticas, Sociología, etc. Aun así, un proyecto de ley del Congreso Nacional ha propuesto que se regrese a la instrucción militar pura. Esta propuesta fue presentada a raíz de las huelgas realizadas por varias PM en 1997.

[37] Los militares regresaron a sus cuarteles en 1985 y entonces se redactó una nueva Constitución para reemplazar la que estaba vigente, que databa de 1969.

[38] Figura retórica que consiste en combinar dos palabras o frases opuestas, como "joven anciano", "barullo ensordecedor", etc., originando un nuevo sentido. La policía militar de España se llama Guardia Civil, y porta una indumentaria y una estética militar. Pero, en este caso, *civil* se opone a *militar*. Es un guardia que protege al ciudadano (originario de *civitas*).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

menta oscura militar y en sus operativos entonan cantos de guerra. El BOPE se transformó en una tropa de élite de guerra urbana, en el sentido de invadir territorios "enemigos" en los cerros de Río de Janeiro; es una organización militar que funciona como policía. Mejor dicho, es paramilitar.[39] No es un batallón creado para mediar en conflictos, sino para matar, tal como el Ejército. Muchos de los métodos de actuación del BOPE son ilegales. Por ejemplo, el BOPE no captura prisioneros: mata (Soares, Batista y Pimentel, 2005: 26). Este comportamiento es legitimado socialmente, es muy popular. El BOPE es visto como una tropa de élite que no es corrupta, algo raro en las policías brasileñas, en una sociedad que vive amedrentada ante los *marginales* que, por el creciente *bandidaje* en algunas áreas de Río de Janeiro, establecieron un poder *de facto* de sustitución del Estado.[40]

En México ya había ocurrido un proceso de militarización parcial del aparato de seguridad. En los años setenta el Ejército fue utilizado para perseguir guerrilleros y movimientos sociales de protesta. Desde los años noventa las fuerzas armadas intervienen en la protección de las fronteras y en contra de movimientos de protesta o insurgentes antigubernamentales y contra el narcotráfico, y actualmente en el combate a la criminalidad y a la delincuencia organizada. Todos estos son antecedentes importantes de su participación actual en seguridad pública, pero no los únicos, dado que los militares han tenido intereses económicos y políticos para involucrarse en el manejo de las policías en todo el siglo XX (Alvarado y Davis, 2010). Ante la inexistencia de una policía nacional, varios presidentes utilizaron al Ejército para reprimir movimientos sociales de trabajadores (ferrocarrileros en los años cincuenta; de cañeros, de maestros y de estudiantes en los años sesenta; la huelga de estudiantes de Morelia en 1961 y en el movimiento estudiantil de 1968; en acciones electorales y políticas en muchos periodos

[39] Existen varias definiciones de organización paramilitar. Aquí se toma como una organización encargada de realizar actividades de seguridad pública y que asemeja un ejército.

[40] Los BOPE resultaron tan eficientes que las tropas son entrenadas por este batallón antes de partir para su misión internacional de paz en Haití, país que no tiene fuerzas armadas. El Ejército brasileño hace labores de policía urbana en áreas de alta concentración. La fuerza mexicana más similar podrían ser los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (Gafes) del Ejército mexicano, un grupo especial utilizado para los principales operativos de la PGR en el gobierno de Fox concentrado en operaciones contra el narcotráfico. Los Gafes son el eje de la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO, luego Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, SIEDO) (Arzt, 2003).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de la historia; contra los guerrilleros en la década de los setenta y en los noventa y en la actualidad. Han llegado a trabajar en conjunto con las policías en el espionaje, persecución, represión y desaparición de movimientos guerrilleros. En este sentido, no podemos hablar de novedades o cambios, sino de una evolución de su trayectoria, en la cual la alternancia política ha propiciado nuevos espacios de autonomía y de impunidad, que atentan contra el Estado de derecho. En los años ochenta el Ejército entró de nuevo en la escena política en la lucha contra el narcotráfico hacia Norteamérica, con consecuencias también desastrosas. En 1994, para enfrentar la rebelión indígena contra el gobierno nacional, el Presidente realizó un inmenso operativo militar. Desde entonces el Ejército asumió un nuevo papel y comenzó un proceso de renovación organizativo, técnico, presupuestal, en equipo y en planeación en seguridad interior. El gobierno incrementó su presupuesto, entrenamiento, personal y equipo.

Hasta 1995 no había un vínculo orgánico entre las policías y los militares, no obstante que a lo largo de la historia han tenido relaciones, traslapes y conflictos. Un nexo *de facto* fue creado al integrar a los militares al SNSP mediante la inserción del Ejército y la Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública en 1995. En ese mismo periodo el presidente Zedillo autorizó que el Ejército realizara tareas de patrullaje policial en las calles del Distrito Federal. La inclusión fue ratificada al crear la Policía Federal y nombrar a un contralmirante encargado de este cuerpo, integrado por soldados.[41] También ha sido enviado a patrullar las calles de diversas ciudades, como Nuevo Laredo, en 2005, con el presidente Fox y, recientemente, con Calderón, en Michoacán, en 2006, en Monterrey, Nuevo León, en 2007, y en Ciudad Juárez, Chihuahua, desde marzo de 2009 (lo que llevó al repudio de la población civil de los actos del Ejército y las policías) (Palapa Quijas, 2010). Ahora, las operaciones se han extendido a todas las entidades.[42]

Felipe Calderón unificó *de facto* a las policías federales en diciembre de 2006, pocos días después de asumir el gobierno de la República. Esta ac-

[41] La Policía Federal Preventiva fue encabezada por un vicealmirante de la Armada, Wilfrido Robledo, quien introdujo un contingente de más de 5 000 soldados. Además, fue creado el plan Defensa Nacional IV (DN IV) que reestructuró territorialmente a las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico (Arzt, 2004: 7). El Ejército cuenta con mandos operativos estatales y regionales propios, unidades de inteligencia interna y otros puestos asociados a la Presidencia de la República.

[42] El 18 de septiembre, *La Jornada* reportó un operativo de cateo (fallido) efectuado por un comando *policial* de la marina (Aranda y Castillo, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ción junto con la declaración de guerra contra el narcotráfico legitimó la presencia del Ejército y le permitió consolidar su presidencia. Pero no hubo mejor coordinación, sino una mayor presencia del Ejército en todos los operativos. De acuerdo con datos recientes, habría alrededor de 30 000 soldados en funciones de policía, cerca de la quinta parte de la tropa.

LA NUEVA POLICÍA FEDERAL MEXICANA: ENTRE LA MILITARIZACIÓN Y LA LUCHA POLÍTICA

Otro proceso concurrente en México es la creación de una policía preventiva federal, civil. El primer experimento civil de una policía federal en México fue la Agencia Federal de Investigación (AFI), que fue creada en noviembre de 2001. Una policía civil, reclutada entre la población por medio de convocatorias públicas, pero con entrenamiento y mandos militares. Su jefe directo era civil pero el mando era de un general. La PFP está organizada de manera central, con un comando único dirigido por un comisionado. La mayoría de los mandos eran civiles. Sin embargo, después de varias ejecuciones de policías, así como de denuncias de corrupción entre diversos cuerpos públicos, estos cargos fueron ocupados de nuevo por militares. Cuenta aproximadamente con entre 30 000 y 35 000 elementos (desconocemos cuántos de éstos son soldados). Responden al Presidente y formalmente al secretario de Seguridad Pública, quien se coordina en todos los operativos con el Ejército o con la Marina.

Por su parte, los militares responden sólo al Presidente y al jefe de su sector, no a los civiles. El Ejército mantiene una autonomía política, administrativa (*técnica*) y financiera muy clara respecto de los funcionarios civiles. Los militares han sido capaces de condicionar a los políticos civiles electos respecto a sus decisiones en materia de seguridad interior. Esto ha producido también consecuencias entre los políticos y las policías de sus estados y municipios.

LAS POLICÍAS, LOS MILITARES Y LOS GOBIERNOS ESTATALES

Al igual que en México, en Brasil, a medida que aumenta el descrédito de las policías entre la población, más gobernantes se sienten presionados para solicitar la ayuda de los militares en el combate al crimen. Por estos

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

motivos en Brasil persiste una estructura militar de enorme peso, trabajando como policía, diferente de la de otros países. Pero a los militares no les gusta ser empleados en dichas tareas porque implican riesgos para la legitimidad de su institución. Las prerrogativas militares aumentan mientras se debilita el control civil. Esto expone a las fuerzas armadas a más situaciones de corrupción, impone retos a su eficacia y dificulta su legitimidad.

En Brasil, los artículos 22, inciso XXI y 144, párrafo 6 de la Constitución, estipulan que el gobierno federal es responsable tanto de la organización de las policías militares, sus tropas y armamentos, como de convocar y desplegar estas fuerzas. El segundo artículo determina que las policías militares están subordinadas a los gobernadores, pero afirma que las PM deben ser consideradas tanto una fuerza auxiliar como reserva del Ejército (Zaverucha, 2005: 68-69).

Los gobernadores de los estados designan a los comandantes de las PM, que por lo común son oriundos de la propia corporación.[43] Ellos pagan los salarios de las PM y los puestos del Ejército, de comandantes y de tropa aun cuando están federalizadas. La Policía Militar brasileña tiene por tanto dos patrones, el gobernador del estado y el comandante del Ejército que está subordinado formalmente al presidente de la nación. Este arreglo es potencialmente explosivo porque puede colocarlos en una situación de conflicto entre el gobernador del estado y el Presidente de la República. Es posible que un gobernador pague a sus tropas para luchar contra sí mismo bajo la conducción del Ejército, por órdenes del Presidente de la República.

Las PM están obligadas por ley a transmitir información recolectada a través del llamado *canal técnico* al comandante del Ejército. Es decir, si el comandante posee información sobre el propio gobernador del estado, puede y debería ejercer, el principio federativo. Algunas policías militares continúan trabajando en cuarteles del Ejército dispuestos para recolectar esta información.[44] Además, tampoco hay control de las legislaturas estatales sobre los servicios de inteligencia de las policías militares, P-2.

[43] Sin embargo, en pocos estados hay todavía coroneles del Ejército al mando de las policías militares (PM). Durante el régimen militar, lo común era que el Ejército designara al comandante general de la PM. En esto se puede decir que hubo un avance en Brasil.

[44] Una situación similar ocurre con los cuerpos de bomberos; están subordinados al reglamento interno de los Serviços Gerais e do Regulamento Disciplinar, del Ejército, a la legislación sobre integración a las fuerzas armadas y están sujetos al Código Penal Militar. En contraste, los bomberos mexicanos son un servicio público civil local.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En el caso de México, las policías estatales son civiles (las policías públicas suman cerca de 450 000 personas); no obstante, los gobernadores han empleado numerosos militares de alto rango como jefes (generales con licencia). Formalmente esto no es motivo de conflicto, ya que el jefe policial siempre dependerá para el ejercicio de sus funciones del gobernador, no de los mandos del Ejército. El problema ocurre con los operativos federales, pues los soldados y los oficiales sólo pueden obedecer, por la ley del Ejército, a sus jerarquías militares. Pero la creciente intervención de las policías federales y los militares contra el crimen organizado ha producido enfrentamientos con las policías locales y, en la mayoría de los casos, han desmantelado estos cuerpos, ya sea para destituir y procesar a sus jefes, aplicar pruebas *antidoping* o por suponer que están involucrados en el narcotráfico.[45] Otras consecuencias han sido las violaciones a los derechos de

[45] En diciembre de 2006, una fuerza de militares y policías empezaron una operación en el estado de Michoacán. En enero de 2007, el Ejército cesó a 500 policías locales en la fronteriza Tijuana y tomó el control de la vigilancia en la ciudad (Agencia EFE, 5 de enero de 2007). En 2007, miembros del Ejército custodian las calles del municipio de Jerez, en el central estado mexicano de Zacatecas, donde fueron asesinados siete policías (Agencia EFE, 29 de diciembre de 2007). Recientemente, el Ejército mexicano desarmó a elementos de la policía preventiva de Moroleón y Uriangato (estado de Guanajuato) y las fuerzas de seguridad del Estado asumieron el control, luego de una serie de enfrentamientos entre preventivos de ambas corporaciones, por un conflicto territorial intermunicipal (UPI, 14 de febrero de 2009). Durante 2008 el Ejército y la PFP incrementaron su presencia y los patrullajes en los Montes Azules en Chiapas, bajo la supuesta demanda de protección ambiental. Ésta una zona de tensiones entre las guerrillas, los propietarios y el gobierno. En diciembre de 2008, el Ejército arraigó a los policías que eran presuntos miembros de La Línea, en Chihuahua. Durante dos años, tres generales de División (Francisco Fernández Solís, Alberto Espinoza Ramírez y Héctor Sánchez Ramírez) estuvieron al mando de la Secretaría de Seguridad Pública de Tabasco (Ascencio, 2009). Recientemente, durante más de cinco horas, los militares resguardaron el sector poniente de un fraccionamiento afluente en Zacatecas, impidiendo la entrada y salida de personas y vehículos, formando un perímetro de "seguridad" con el apoyo de policías federales y estatales, mientras las fuerzas castrenses realizaban el operativo en el interior de una casa (*La Jornada*, 2009b y Lozano Díaz de León, 2009). En junio de 2009 tuvo lugar otra operación en Michoacán, en la que resultaron detenidos varios políticos, ediles y funcionarios del estado, y el hermano del gobernador, candidato a diputado, fue acusado de tener vínculos con el narcotráfico. Por otra parte, también algunos militares han sido acusados de cometer actividades ilegales. En junio de 2009 arraigaron a nueve oficiales por supuestos vínculos con el narcotráfico (Avilés, 2009; Méndez, 2009). En Nuevo León los policías están bajo supervisión por supuestos cargos de corrupción y 78 oficiales fueron arrestados por sospechas de estar trabajando

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ciudadanos, muertes de inocentes y estados de excepción semipermanente en muchas de estas ciudades. Ciudad Juárez es emblemática.[46]

Todo esto ha creado un juego político cuyas "arenas de lucha" son el Sistema y el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que, a su vez, tienen nexos con el sistema político. En estas arenas no sólo están en lucha los militares con las policías; también se encuentran en medio de un debate político con los gobernadores y sus partidos.

LOS MILITARES EN LAS POLICÍAS ESTATALES

En el caso mexicano está ocurriendo precisamente una transferencia de información policial y militar; este es uno de los aspectos de la inteligencia que sirve como sustento para las averiguaciones previas y detenciones de varios funcionarios públicos municipales (incluyendo presidentes municipales) y estatales, que han sido consignados por supuesta colusión con el narcotráfico o el crimen organizado. Así ocurrió en junio de 2009 en el Estado de Michoacán.

En ambos países llama la atención la fuerte presencia militar en áreas urbanas. En Río de Janeiro hay una gran cantidad de unidades militares donde los delincuentes les disputan el terreno. En esta ciudad, el Ejército cuenta con una compañía de inteligencia con 60 hombres especialistas en investigación. Tiene también una brigada de paracaidistas de élite y un Batallón Fuerzas Especiales (Pinheiro, 2004). Las dos agrupaciones cuentan con un número de 1 200 a 1 600 hombres, entrenados para acciones en escenarios urbanos críticos (Godoy, 2004). Se desplazan en vehículos blindados o helicópteros artillados que portan de ocho a 12 *combatientes* y pueden llevar lanzallamas, subametralladoras HK, lanzadores de granadas, lanzacohetes personales y morteros (Godoy, 2004). La existencia de estos grupos especiales muestra la falta de confianza en la Polícia Militar do Estado da Rio de Janeiro.[47]

con narcos, incluyendo al jefe de la policía (Tapia, 2009). Y en septiembre de 2009 un general tomó las instalaciones de la policía de Morelos porque fue destituido (*Milenio*, 30 de septiembre de 2009).

[46] No hay ciudad, puerto, aeropuerto o carretera en México en donde no haya un puesto militar donde las personas deben detenerse, identificarse y aceptar la revisión de sus bienes y personas sin contar con garantías a su privacidad ni respeto a sus derechos.

[47] Un concepto similar al de BOPE se ha extendido para el resto de las policías militares de varios estados.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Como ya insistimos, la militarización de las policías locales mexicanas no es novedad. En la segunda década de los años noventa ingresaron como jefes de la policía del Distrito Federal dos militares. El primero de ellos, nombrado por el propio Presidente fue el general Tomás Salgado C., en junio de 1996. El segundo militar en ocupar el cargo de director de la policía capitalina fue Rodolfo Debernardi en 1997, nombrado por Cuauhtémoc Cárdenas, quien fue el primer jefe de Gobierno electo de la capital. Cárdenas lo nombró a pesar de las quejas de los miembros de su propio partido porque el general posee una historia represiva contra los militantes del Partido de la Revolución Democrática. Este general importó tropas para patrullar las calles de la ciudad.

En el Estado de México, el almirante Wilfrido Robledo fue nombrado director de la nueva Agencia de Seguridad Estatal, después de haber sido comisionado federal. En Nuevo León fue nombrado como secretario de Seguridad Pública del estado el general José Domingo Ramírez Garrido-Abreu (desde 2004). Y en el Distrito Federal el secretario de Seguridad Pública, doctor Manuel Mondragón y Kalb, nombrado en junio de 2008, es contralmirante y médico naval por la Armada. En Tabasco y en Quintana Roo han ocurrido situaciones similares.[48]

El ejemplo más reciente de despliegue militar en México ocurrió la primera semana de marzo de 2009, cuando cerca de 3 000 elementos de tropa del Ejército fueron trasladadas a Ciudad Juárez, Chihuahua (Villalpando *et al.*, 2009). Con esto sumaron 7 000 los elementos del Ejército que ahora realizan tareas policiales *de combate al crimen organizado* en esa ciudad fronteriza. Ahora la ciudad tiene cerca de 11 000 elementos (7 000 son militares, 2 000 son policías federales y cerca de 2 000 son policías municipales).[49]

Algunos gobernadores han cambiado las leyes estatales, han creado sus propias policías, reformado a sus policías judiciales y contratado a militares como altos mandos policiales; pero también mantienen sus presupuestos, sus procuradurías, sus leyes y mecanismos penales, que son un instrumento de control político utilizado contra sus adversarios. Las procuradurías son una fuente de información y control político, tanto para los aliados como sobre los opositores; sus policías vigilan a las de otras corporaciones.

[48] Véase nota 47.

[49] El alcalde José Reyes Ferriz declaró a la prensa que los militares asumirían los principales mandos de la Secretaría de Seguridad Pública municipal, del Centro de Readaptación Social y de la Dirección de Tránsito (Cano, 2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Así, encontramos reformas a las policías en los estados de Nuevo León, Chihuahua, el Estado de México y el Distrito Federal. En Nuevo León, en 2006, modificaron la Constitución del estado para otorgar a sus policías capacidad investigadora; crearon una nueva agencia de seguridad del estado (que sustituye a la vieja policía) y nombraron a un antiguo militar como secretario de Seguridad Pública. Intentos similares han ocurrido en Chihuahua. En el Distrito Federal el principal modelo de policía promovido por el gobierno es la Unidad de Protección Ciudadana, la cual es una copia de los carabineros de Chile. Esta policía es civil, pero sigue los lineamientos de estrategia militar de los carabineros.

La expansión de fuerzas paramilitares y grupos del llamado crimen organizado han rebasado la capacidad de todas las policías locales, produciendo colapsos sistemáticos a la seguridad en la mitad de las entidades del país (Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Baja California, Sinaloa, Sonora, Durango, Zacatecas, Veracruz, Morelia, Jalisco, Guerrero, Tabasco, Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo, entre otras). En todos los casos, la solución ha sido enviar militares a realizar operativos de emergencia, que consisten en desmantelar las policías locales y procurar pacificar las calles de las ciudades. Sin embargo, esto no ha deshecho las redes criminales y sí creó un vacío de poder que no se ha sustituido con las otras policías. Tampoco se han desmantelado las relaciones con el hampa ni las acciones ilegales de algunos gobernadores. Desde la década pasada, un ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, está bajo proceso por vínculos con el narcotráfico.[50]

DISCUSIÓN

Este trabajo revisó la militarización en la seguridad pública de México y Brasil en tres ámbitos: en el contexto legal, en el proceso organizacional y en la dinámica política. En cada uno de estos aspectos mostramos que, en efecto, existe una tendencia a la militarización de la seguridad pública.

[50] Irónicamente, quienes acusaron al gobernador Mario Villanueva fueron Mariano Herrán Salvatti y José Luis Santiago Vasconcelos. El primero fue titular de la Fiscalía Antidrogas de la Procuraduría General de la República en México. Fue encarcelado en febrero de 2009 por presuntos actos criminales. Vasconcelos murió en un accidente a fines de 2008; meses antes dejó la dirección de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) acusado de proteger a narcotraficantes.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En Brasil, los militares federales de las fuerzas armadas no quieren asumir funciones dentro de las policías militares estatales. Hay una preocupación con la mala imagen de estas policías, pues las fuerzas armadas son la institución laica de mayor credibilidad en Brasil. Por otro lado, el Ejército sigue interesado en mantener el control sobre las policías para que éstas no adquieran mayor poder de fuego que el propio Ejército. En términos de cantidad de elementos, las policías militares tienen más que el Ejército. En México, el resultado de que se haya involucrado el Ejército en las policías no es tan halagüeño; en algunas ciudades como Juárez, la población está inquieta y muy descontenta con su presencia (*La Jornada*, 8 y 9 de marzo de 2010). Su presencia en las calles empieza a inquietar a los ciudadanos y puede minar su imagen.

A la par del proceso de democratización, en nuestros países concurre otro fenómeno, el de la militarización de las policías, con el beneplácito de la élite política civil, con un paradójico apoyo popular, sin la crítica de los poderes Legislativo y Judicial, es decir, se trata de un proceso social y políticamente legitimado. La élite política no está dispuesta a pagar el costo de una reforma seria a las instituciones policiales y militares que establezca un régimen de derecho generalizado y disminuya la violencia delincuencial. Todo lo que ha ocurrido en nuestros países hasta ahora no ha afectado sustancialmente el poderío militar autónomo.

Tanto en México como en Brasil la población desconfía de las policías en el combate al crimen. Esto ha producido situaciones adversas, como el crecimiento de la vigilancia, de la seguridad privada, de la formación de grupos paramilitares. Ante la presión popular que reclama seguridad, la respuesta más común ha sido llamar al Ejército. Esto reduce la demanda de crear una policía civil, legal y legítima; permite que el Ejército persiga un "enemigo" interno, legitime el estado de cosas y consiga mayores prebendas.

El problema a largo plazo es la permanencia de una situación en la que no está disminuyendo la criminalidad y se limita la consolidación de la democracia. En la medida en que los militares tengan mayor poder, más difícil será reconstruir controles civiles. Sabemos algo sobre cómo comenzaron las intervenciones de los militares en materia de seguridad interna, pero no tenemos idea de cuándo y cómo terminarán.

El poder militar persiste, en gran parte, porque cuenta con el consentimiento de segmentos civiles alojados en la sociedad y en los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. ¿Por qué los civiles continúan aliados a los

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

militares, durante los gobiernos democráticos? ¿Por qué permiten que sigan siendo autónomos? ¿Por qué los nuevos gobernantes democráticamente electos tienen un comportamiento similar a los anteriores? Los intereses políticos y económicos dominantes (de la derecha) perciben un riesgo en la democracia plena y no están dispuestos a apoyar su consolidación a menos que tal riesgo disminuya. Mientras tanto apoyan medidas con las cuales los militares controlan las policías, siendo que ambos deberían obedecer a los gobernantes civiles. Promueven el combate a la criminalidad en la medida que esto signifique el mantenimiento de un sistema de control social y político que les favorezca.[51] Aceptan una democracia electoral que no implique ampliar las garantías civiles. Incluso, en caso de un incremento del riesgo, estarían dispuestos a apoyar el regreso de un gobierno autoritario.

En Brasil, en la medida en que los sectores conservadores desconfíen de la izquierda mantendrán un compromiso instrumental sólo con una democracia que garantice sus intereses, en especial la propiedad privada. En tanto los conservadores no estén convencidos de que el riesgo es bajo, es decir, que la izquierda no cuestione la legitimidad del capitalismo y la propiedad privada, no estarán de acuerdo en fomentar la democracia. El cambio en este sentido significaría terminar con el acuerdo o alianza con los militares para reprimir a la izquierda o a otras amenazas a sus intereses. Las asimetrías afectan el ordenamiento jurídico y refuerzan el desigual acceso a la justicia. La mayoría de los ciudadanos poseen derechos irreales, inaccesibles.

México tiene un gobierno democrático emergente. Sin embargo, muchos aspectos del cambio de régimen aún no están resueltos. Precisamente la relación entre militares y civiles. México no proviene de una dictadura militar, pero los militares están jugando papeles políticos similares. El gobierno utiliza sistemáticamente a los militares en todas las tareas de seguridad pública, lo que pone de manifiesto una lucha del Ejército por mantener posiciones políticas.

Percibiendo la incompatibilidad entre militarización de la seguridad pública y consolidación democrática, las propias fuerzas armadas procuran defender, primordialmente, la soberanía del Estado, no la del pueblo ni la democracia. Los regímenes autoritarios tratan de militarizar los conflictos

[51] El senador Antonio Carlos Magalhães, quien desde 1995 defiende el empleo de las fuerzas armadas en el combate al crimen declaró en 2004: "El gobierno tiene la obligación de emplear a los militares para garantizar el orden y la seguridad nacional (JdS, 2004: 4).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de naturaleza social. La argucia para justificar la injerencia militar ha sido vincular los conceptos de seguridad nacional y de seguridad pública. El combate a las drogas ha sido el pretexto.

La coalición mexicana en el poder no ha resuelto el necesario cambio de parámetros en la relación entre civiles y militares. Esto legitima la actuación de los militares en la seguridad interior, pero no resuelve los problemas legales, políticos, de legitimidad y de la democracia. Entre mayor sea el grado de autonomía y de participación de los militares en la seguridad pública mayor será el control y dominio de éstos sobre otras políticas. Éste será el costo de mantener un acuerdo con los militares durante los cambios de gobierno.

En México, ni el Congreso ni la clase política misma construyen *frenos y contrapesos* que equilibren la creciente militarización o el descontrol de las policías federales y locales, porque tampoco hay mecanismos que aseguren que la clase política cumpla con su responsabilidad. A pesar de la creciente demanda de la población de seguridad y protección, no hay suficientes castigos electorales para que los políticos protejan a los ciudadanos; hay un gasto excesivo en seguridad pública y no existen sanciones para quienes no cooperan, desvían los recursos o no fomentan el respeto a la ley.

Tomando en cuenta otros aspectos, a diferencia de Brasil, en México los militares todavía no ejercen un dominio ideológico sobre el proceso. Aun así, influyen en la manera como las instituciones coercitivas se organizan para imponer su ley y su orden. El proceso mexicano no es militar pero utiliza sistemáticamente al Ejército; ésta es una diferencia política, no doctrinaria respecto a América Latina en la democratización.

En Brasil, la Constitución se utiliza para garantizar la práctica legal de las instituciones coercitivas. A los dirigentes no les conviene alterar las cláusulas constitucionales que dan autonomía al funcionamiento de los militares (Zaverucha, 2005: 256-258). En México el problema del control de los militares surge de la legislación. Las leyes mexicanas y los discursos oficiales omiten la presencia *de facto* del ejército y abren limbos a su presencia en materia policial y de seguridad pública. La democracia puede ser vista como una tentativa de minimizar la dominación de unos individuos sobre otros (Shapiro, 2003) o mejor, una garantía o, cuando menos, una probabilidad de que el ejercicio del poder absoluto será menor. Si el gobierno y la sociedad son débiles frente a este poder ¿cuál es el futuro de la democracia? ¿Es imposible eliminar tal dominación?

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Alvarado, A. (ed.), 2008. *La reforma de la justicia en México*. México, El Colegio de México.

Alvarado, A., y D. Davis, 2001. Cambio político, inseguridad pública y deterioro del Estado de derecho en México, *Estudios Sociológicos* **29** (1): 239-245.

Alvarado, A., y D. Davis, 2010. La policía, los militares y el Estado de derecho. El caso de la ciudad de México en el siglo XX (inédito).

Aranda, J., y G. Castillo, 2009. Operativo de la Marina en la sede de grupo Bal, en Polanco, *La Jornada*, 20 de septiembre, p. 11.

Arzt, S., 2003. *La militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la democracia mexicana*. San Diego, University of California San Diego, Center for US-Mexican Studies, en <*escholarship.org/uc/item/04f712d0*>.

Arzt, S., 2004. La Procuraduría General de la República: un estudio de caso en el contexto democrático de México. Artículo escrito para la conferencia "The Challenges of Rising Criminality to Democracy and Rule of Law in Latin America". Nuffield College, University of Oxford.

Arzt, S., 2008. La militarización de la Procuraduría General de la República: riesgos para la democracia mexicana, en A. Alvarado (ed.), *La reforma de la justicia en México*. México, El Colegio de México, pp. 781-834.

Ascencio, M.A., 2009. Fin a la era de los generales, *Tabasco hoy. Reporte dominical*, 1 de febrero, pp. 2-5.

Avilés, C., 2009. Arraigan a 9 oficiales que ligan al narco, *El Universal*, 15 de junio.

Ayón Carranza, E., 2003. Soberanía, seguridad y defensa nacional: tres conceptos heterogéneos. Tesis de licenciatura. Puebla, Universidad de las Américas, en <*catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledf/ayon_c_e/portada.html*>.

Barany, Z., 1997. Democratic consolidation and the military. The East European Experience, *Comparative Politics* **30** (1): 21-43.

Barrón Cruz, M.G., 2003. Militarización de la seguridad pública en México: ¿actualización o permanencia histórica? San Diego, University of California San Diego, en <*escholarship.org/uc/item/4mm7c9m8*>.

Bustamante, F., 1998. Democracy, civilizational change, and the Latin American military, en F. Agüero y J. Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Coral Gables, North-South Center Press-University of Miami, pp. 345-370.

Cano, L.C., 2009. Militarizan en Juárez cargos públicos, *El Universal*, 4 de marzo: primera y A14.

CDHMT (Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan. Organización del Pueblo Indígena Me´Phaá), 2007. Amenazan a indígenas que denuncian violaciones cometidas por el Ejército. 8 de agosto, en <*www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=736*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Cerqueira, C.M.N., 1998. Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública, *Revista Brasileira de Ciências Criminais* **6** (2): 139-182.

CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos), 2007. Comunicado de prensa CGCP/072/07. 15 de mayo, en <*www.cndh.org.mx/comsoc/compre/2007/072.htm*>.

CNDH, 2008. Comunicado de prensa CGCP/189/08. 25 de diciembre, en <*www.cndh.org.mx/comsoc/compre/2008/189.html*>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de agosto de 2009.

Garduño, R., 2009. Se ha ampliado de manera extraordinaria el fuero militar, señala Suárez del Real, *La Jornada*, 24 de julio: 7. [Véase en la página 234 la referencia al Decreto del 22 de julio].

Godínez Leal, L., 2009a. 15 años sin justicia a hermanas tzeltales violadas por militares, *Cimacnoticias*, 8 de junio, en <*www.cimacnoticias.com/site/09060804-REPORTAJE-15-anos-s.38047.0.html*>.

Godínez Leal, L., 2009b. Instituciones de justicia aseguran la impunidad uniformada, *Cimacnoticias*, 17 de agosto, en <*www.cimacnoticias.com/site/09081704-REPORTAJE-Instituci.38971.0.html*>.

Godoy, R., 2004. Há 2 batalhões prontos para agir em morros, *O Estado de S. Paulo*, abril 14 (citado en J. Zaverucha, The "Guaranteeing Law and Order Doctrine" and the increased role of the Brazilian Army in activities of public security, *Nueva Sociedad*, 213, enero-febrero de 2008, en <*http://www.nuso.org/upload/articulos/3498_1.pdf*>).

González, 2009. FALTA

Hernández, A., 2008. El contexto del avionazo. Infiltrados, amenazas y atentados. *Reporte Índigo*. Reporte núm. 106, 7 de noviembre, en <*www1.reporteindigo.com/content/el-contexto-del-avionazo?page=0,0*>.

Hernández. J.J., 2009. Confirman a nuevo "zar" contra el narco, *El Universal*, 8 de mayo.

HRW (Human Rights Watch), 2009. *Uniform Impunity. Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations*. Nueva York, Human Rights Watch, en <*www.hrw.org/en/reports/2009/04/28/uniform-impunity*>.

IGPM (Inspetoria Geral das Polícias Militares), 2009. Missão da IGPM, en <*http://www.coter.eb.mil.br/html/3sch/IGPM/site%20IGPM/web%20site/html/Miss%C3%B5es.htm*>.

JdS (Jornal do Senado. Órgão de divulgação do Senado Federal), 2004. Senado apressa exame de mais funções às Forças Armadas. ACM defende desde 1995 ação das três Armas contra crime organizado, **X** (1897), 19 de marzo: 4.

Jornal do Brasil, 2008. Jobim defende ação do Exército nas cidades. 13 de junio.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Júnior, P., 1996. Guerra em casa, *Veja*, 20 de noviembre.

La Jornada, 2009a. "Arraigan a policía municipal de Tijuana". 16 de febrero, p. 12.

La Jornada, 2009b. 15 de febrero de 2009, en <*http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2009/02/14/catea-ejercito-cinco-residencias-en-zacatecas-desmantela-narco-laboratorio*>.

Lozano Díaz de León, M., 2009. Cortando por… Lozano, *La Jornada*, 15 de febrero.

Martínez, F., E. Méndez y R. Garduño, 2009. Pide Gómez Mont evaluar con *buena fe* el trabajo del Ejército, *La Jornada*, 18 de septiembre: 3.

Medellín, J.A., 2003. Revelan los 'secretos' del Ejército mexicano. *El Universal*, 16 de octubre.

Méndez, A., 2009. Arraigan a militares arrestados por filtrar datos a El Chapo, *La Jornada*, 15 de junio.

Moskos, C. *et al*., 2000. The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War. Oxford University Press.

Milenio, General toma 3 horas policía de Cuernavaca, 30 de septiembre de 2009.

Palapa Quijas, F., 2010. Fin a la militarización del país, demandan familias juarenses, *La Jornada*, 9 de marzo, p. 39.

Pinheiro, J., 2004. Exército tem plano para o Rio, *Jornal do Brasil*, 15 de abril, en <*jbonline.terra.com.br/jb/papel/cidade/2004/04/14/jorcid20040414012.html*>.

Pinheiro, Á. de S., 2004. O Combate ao terrorismo: o antiterrorismo e o contraterrorismo. Defesa@Net, 22 de marzo, en <*www.defesanet.com.br/noticia/terrorismo.htm*>.

Ravelo, R., 2009. El jefe de jefes vulneró la Sedena, *Proceso* (1730) 27 de diciembre: 13-19.

Reforma, 2009a. Quiere el Senado apoyar al Ejército. 21 de febrero.

Reforma, 2009b. Capturan militares a policías en Morelos. 10 de mayo.

Sampaio, T., 1999. Constitución brasileña y modelo de Estado: hibridismo ideológico y condicionantes históricas, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* (33): 217- 230.

Sánchez, E., 2010. Aumenta nivel de violencia del narco, *El Universal*, 1 de enero, en <*www.eluniversal.com.mx/primera/34184.html*>.

SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación), 2000. Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XI, abril de 2000, México, en <*www2.scjn.gob.mx/expedientes/*>.

Secretaría de la Defensa Nacional, Oficialía Mayor, 2009. 23 de marzo.

Shapiro, I., 2003. *The State of Democratic Theory*. Princeton, Princeton University Press.

SNSP, 2004. Ley general que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. [Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Fede-*

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ración el 11 de diciembre de 1995. Reforma publicada en el DOF del 23 de agosto de 2004].

Soares, L.E., A. Batista y R. Pimentel, 2005. *Elite da tropa*. Río de Janeiro, Objetiva.

Tapia, J., 2009. Policías se corrompen por miedo y unas monedas, *El Universal*, 10 de junio.

Vargas Casillas, L.A., 2001. Reformas en materia de delincuencia organizada y seguridad pública en los últimos cinco años, en S. García Ramírez y L.A. Vargas Casillas (coords.), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, en <*http://www.bibliojuridica.org/libros/1/131/16.pdf*>.

Villalpando, R., *et al*., 2009. El saldo de ayer del crimen organizado: 10 asesinatos, *La Jornada*, 2 de marzo: 11.

Zaverucha, Jorge, 2000. Frágil democracia: Collor, Itamar, FHC e os Militares (1990-1998). Río de Janeiro, Record.

Zaverucha, J., 2000. Fragile democracy and the militarization of public safety in Brazil, *Latin American Perspectives* **27** (3): 8-31.

Zaverucha, J., 2005. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002*. Río de Janeiro, Record.

Zaverucha, J., 2009. Polícia Civil de Pernambuco. 4ª ed., Recife, Universitária.

Zaverucha, J., y F. Rezende, 2009. How the military competes for expenditure in Brazilian democracy: Arguments for an outlier, *International Political Science Review* **30** (4): 407-429.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

8
SEGURIDAD Y MIGRACIÓN EN LA FRONTERA SUR

Manuel Ángel Castillo y Mónica Toussaint***

CONTENIDO

Introducción 270
Condicionantes históricos de la seguridad fronteriza 270
Las percepciones históricas sobre la seguridad, 270; El refugio de los años ochenta, 272; El conflicto centroamericano y los ataques fronterizos, 275
La seguridad fronteriza en el contexto actual 277
Los desafíos en materia de seguridad pública, 277; Los retos en materia de seguridad nacional, 285
Hacia una nueva definición de seguridad 293
Seguridad nacional y seguridad pública, 294; Soberanía y seguridad nacionales, 295; Seguridad y democracia: hacia una redefinición de la *seguridad fronteriza*, 296
Referencias 298

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México: <*castillo@colmex.mx*>.

** Profesora-investigadora del Área de Historia y Estudios Internacionales del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora: <*mtoussaint@mora.edu.mx*>.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

En la época actual y particularmente desde septiembre de 2001, el tema de la seguridad se ha vinculado con los procesos de gestión y administración de las migraciones y de los escenarios fronterizos en distintas partes del mundo. México ha ocupado un lugar preponderante en el contexto de estas preocupaciones, sobre todo por su condición de vecindad con el territorio de Estados Unidos y por una serie de circunstancias que lo colocan dentro de lo que el gobierno de aquel país ha definido como su perímetro de seguridad. Por otra parte, es indudable que los intereses en torno a su participación en el esquema del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ubican a México en una posición prioritaria en materia de protección de sus fronteras.

En particular, la frontera sur de México ha sido escenario de cambios significativos en los procesos de movilidad de población extranjera desde el último cuarto del siglo XX. Más aún, en el último decenio de ese siglo, la región experimentó un incremento tendencial en el desplazamiento de personas, sobre todo de tránsito hacia Estados Unidos. A ello se ha sumado el aumento de diversos actos ilícitos que, sin fundamento alguno, se han vinculado a los procesos migratorios, particularmente argumentando que muchos de ellos los realiza la delincuencia organizada. Esto ha bastado para que las políticas de control migratorio y de gestión fronteriza se hayan visto afectadas por nociones de seguridad, principalmente orientadas a la seguridad nacional, sin que existan justificaciones que sustenten dichas prácticas.

CONDICIONANTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD FRONTERIZA

Para analizar este fenómeno, partiremos de explicar tres aspectos históricos que se relacionan con la seguridad fronteriza que se fue definiendo durante los siglos XIX y XX: las percepciones históricas, el refugio centroamericano de los años ochenta, así como la crisis política regional y los ataques en la frontera entre Chiapas y Guatemala.

Las percepciones históricas sobre la seguridad

La noción de seguridad para la frontera sur fue, durante mucho tiempo, sumamente difusa, por llamarla de alguna manera. Después de la sus-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cripción del tratado de límites con Gran Bretaña para definir los linderos con el territorio beliceño y acabar con las consecuencias de la Guerra de Castas, transcurrió un largo periodo en el que la frontera con Belice fue un tema de escasa importancia en la agenda mexicana. Fue en el último cuarto del siglo XX cuando tres hechos llamaron nuevamente la atención de la sociedad y el gobierno mexicanos respecto de la importancia de la región limítrofe con Belice: la conversión del territorio de Quintana Roo en entidad federativa, el inicio y expansión del complejo turístico en el litoral caribeño y la tardía independencia de la hasta entonces colonia británica.

Por su parte, la frecuencia y naturaleza de las relaciones con Guatemala marcaron una trayectoria distinta. Los recurrentes regímenes autoritarios en el vecino país transmitieron señales de una continua inestabilidad política. Al mismo tiempo, se generó la idea de un supuesto poderío militar que podría activarse en cualquier momento y ante un eventual diferendo con los países vecinos, tanto al sur como al norte. En el caso de México, se suponía que las relaciones se habían normalizado, luego de superadas las tensiones y concluidas las negociaciones que condujeron a la suscripción del respectivo tratado de límites a fines del siglo XIX.

No obstante, en este caso, persistían en el imaginario las seculares diferencias que se remontaban al periodo de la Independencia y los años sucesivos cuando Chiapas se anexó a México, mismas que dieron lugar a las dificultades respecto de los límites entre las dos naciones. A lo largo del siglo XX, y a medida que México cobraba conciencia de la importancia de su frontera sur, también se fueron generando percepciones sobre el tema de la seguridad de dicha región. La persistencia de los regímenes militares y su parcial sustento en una fuerza militar que se utilizó en distintos momentos para perpetuarse en el poder, dieron lugar a la idea de que México tenía un vecino con un poderío militar que podía convertirse en una amenaza. Ese temor se incrementó cuando se empezaron a desarrollar actividades estratégicas en su región sureste, como lo fueron los complejos de exploración y explotación petroleras, así como también las grandes presas que se construyeron en Chiapas como parte del desarrollo energético que requería la nación en su conjunto. Así, se dio paso al mito del poderío militar guatemalteco, sobre todo en lo que se refiere a su fuerza aérea, a la cual se le atribuía capacidad de ataque destructivo en tiempos en los cuales los recursos nacionales hubieran sido incapaces de interceptar o detener a sus efectivos.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El refugio de los años ochenta

A fines de los años setenta y principios de los ochenta, la ausencia de canales democráticos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua cerró las posibilidades de participación política de la mayoría de la población, lo que derivó en procesos de enfrentamiento armado entre organizaciones político-militares —que reclamaban la representación de los intereses populares y la satisfacción de sus demandas—, y los ejércitos y cuerpos represivos nacionales. Ello motivó el desplazamiento de decenas de miles de centroamericanos dentro de su propio país, así como a los países ubicados al norte del istmo: México, Estados Unidos y Canadá (Castillo, 2005a: 67; Castillo y Herrera, 2006: 3; Olmos, 2003: 2). En el caso de quienes arribaron a México, fueron los salvadoreños quienes se diseminaron por el interior del territorio mientras que los guatemaltecos se concentraron en Chiapas, donde se asentaron en más de 100 campamentos dispersos a lo largo de la frontera de México con Guatemala en los municipios chiapanecos de Frontera Comalapa, La Trinitaria, Las Margaritas, Independencia y Ocosingo (Comar, 2000: 12; Castillo, 2001: 10; Castillo y Toussaint, 2009: 8-9).

De manera particular, en Guatemala, el conflicto armado en el que participaron la guerrilla, el ejército y los grupos paramilitares, alcanzó niveles muy profundos de violencia y represión en contra de los insurgentes y de las poblaciones que supuesta o realmente los apoyaban, particularmente en las zonas rurales del norte y occidente del país como El Petén, Huehuetenango, El Quiché y Alta Verapaz. La persecución, la violencia o la amenaza a su integridad física provocaron el éxodo masivo de guatemaltecos originarios de los departamentos de Huehuetenango y El Quiché, muchos de ellos indígenas, que se desplazaron hacia el lado mexicano de la franja fronteriza por la zona de Ixcán. Aunque las cifras oficiales registraron alrededor de 46 000 refugiados en los campamentos ubicados en Chiapas, y posteriormente en Campeche y Quintana Roo, se habla de un total de más de 100 000 refugiados guatemaltecos en México en esos años, muchos de los cuales se instalaron en ranchos, ejidos y poblaciones de los estados fronterizos, aislados y dispersos, y no fueron registrados por las instancias oficiales (Castillo, 2005a: 68; Comar, 2000: 3, 10; Castillo, 2001: 10-11; Castillo y Toussaint, 2009: 8-9).

La migración se convirtió en una estrategia de supervivencia. Las salidas se producían de forma individual, familiar o comunitaria, con el objetivo fundamental de huir de la represión. A partir de entonces, y debido al creciente número de refugiados que arribaban día con día, se empezó a

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

exigir de manera más regular un registro para cruzar la frontera. El asunto se hizo más grave porque, en algunas ocasiones, los refugiados se enfrentaron a autoridades migratorias insensibles a los peligros de la situación que habían vivido, las cuales prefirieron aplicar la ley de manera estricta y proceder a devolverlos a su lugar de origen con consecuencias, en muchos casos, fatales (Fraga, 2000: 29).

Desde la llegada de los refugiados guatemaltecos a Chiapas surgieron muchas voces en diferentes sectores de la propia administración gubernamental, principalmente en la Secretaría de Gobernación, que veían este fenómeno como una amenaza para la seguridad nacional. Por ello, el gobierno de México resolvió reubicar a esta población en los estados de Campeche y Quintana Roo, con el propósito de evitar los conflictos en el área fronteriza al mismo tiempo que se continuaba garantizando protección y asistencia a los refugiados. Aproximadamente, se reubicó a poco más de 18 000 refugiados y los demás permanecieron en Chiapas (Comar, 2000: 14; Castillo, 2001: 10-11).

El refugio guatemalteco se prolongó por más de 15 años, tiempo durante el cual fue generando una serie de demandas en el plano de la política migratoria tales como la documentación de los individuos, el registro de nacimientos, autorizaciones para trabajar y transitar libremente, etc. El problema fue que el gobierno mexicano reconoció de hecho la presencia y el quehacer de los refugiados en su territorio, mas no de derecho, por lo que el resultado fue la adopción de un conjunto de medidas progresivas, sin carácter integral, adoptadas casuísticamente a partir de presiones y negociaciones que apelaban al espíritu humanitario y a la tradición de asilo del pueblo y el gobierno mexicanos. La mayoría de los asuntos que fueron objeto de regularización se hicieron debido a la presión para que contaran con todos los documentos requeridos para el retorno organizado, previsto para la década de los noventa. A su vez, el retiro paulatino de la ayuda internacional forzó a los refugiados a la búsqueda de empleos remunerados en otros lugares en los que se demandaba mano de obra, lo que hizo necesario también el otorgamiento de documentos que les permitieran trabajar y transitar libremente (Castillo, 2005a: 70-71; Comar, 2000: 5. 17; Castillo, 2001: 12; Castillo y Toussaint, 2009: 13).

En los años noventa tuvo lugar el proceso de retorno a Guatemala.[1] A pesar de haberse firmado los acuerdos de paz en 1996, una buena parte de

[1] Según las estadísticas de la Comar, se registraron 42 737 repatriaciones voluntarias entre 1984 y 1999, incluyendo los retornos ocurridos entre 1993 y 1999. El regreso fue desde los campamentos ubicados en Chiapas (60.2%), Campeche (21.2%) y Quintana Roo (18.6%) (Castillo, 2001: 13).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los refugiados optó por permanecer en México e integrarse a las comunidades locales con base en el Programa de Estabilización Migratoria. Por medio de este programa, la Secretaría de Gobernación estableció un marco jurídico que ofreció a los refugiados la alternativa de permanecer en México mediante un proceso de regularización de su estancia. Muchos de los que decidieron volver se enfrentaron a problemas diversos, tanto en el viaje de regreso como en la dinámica de reinserción en su país, que muchas veces no pudo ser en sus comunidades de origen, lo cual planteó un panorama sombrío e incierto para los hasta entonces refugiados (*Encuesta*, 2006: 21; Comar, 2000: 5, 15-17; Castillo y Herrera, 2006: 5; Castillo, 2006: 2; Castillo, 2001: 11-12).

Durante los últimos años del siglo XX, las economías y las sociedades del área centroamericana entraron en crisis, principalmente en el sector de subsistencia agrícola, y se profundizó el fenómeno de la migración desde el campo, tanto hacia las ciudades como hacia el exterior. Asimismo, se produjo una caída del nivel promedio de los salarios reales, aumentó la participación de las mujeres en el mercado laboral y, junto con el incremento del desempleo y del sector informal, la migración comenzó a funcionar como mecanismo de adaptación del mercado laboral a la nueva fase caracterizada por la transnacionalización de la fuerza de trabajo. El arranque de esta migración tenía que ver con la necesidad de abandonar sus lugares de origen ante el cierre de oportunidades de desarrollo personal y de movilidad social, la pérdida de empleos, la incapacidad de proveer satisfactores básicos a sus familias, la inseguridad personal y, en algunos casos, el clima de inestabilidad política (Ángeles Cruz y Rojas Wiesner, 2000: 138; Castillo, 2000: 135; Castillo, 2003: 3, 5; Castillo y Toussaint, 2009: 14-15).

A ello se agregaron otros flujos migratorios internacionales que contribuyeron a incrementar el dinamismo de la movilidad de bienes y personas en la región con diversos destinos, tanto los que tradicionalmente se desplazan por el corredor costero del estado de Chiapas, como los que intentan cruzar el territorio mexicano para llegar a la frontera con Estados Unidos. Hasta ese momento, la región fronteriza había sido escenario de la movilidad de población básicamente guatemalteca pero, a partir de entonces, hubo un aumento considerable en el flujo de transmigrantes salvadoreños, hondureños y nicaragüenses, que se ha mantenido en crecimiento en los últimos años, incluso después de los acuerdos de paz en El Salvador y Guatemala en la década de los noventa, llegando a estimarse un total de entre 250 000 y 300 000 cruces en el año 2005 (Rodríguez Chávez, 2006: 2; Castillo y Toussaint, 2009: 15).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El conflicto centroamericano y los ataques fronterizos

La crisis económica y política centroamericana de fines de los años setenta y ochenta del siglo XX, la situación de guerra generalizada, particularmente los conflictos armados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, así como las incursiones militares en la frontera sur de México, tuvieron serias repercusiones en el clima político de la región fronteriza. En México, existían versiones que hablaban de un peligro inminente de que los movimientos revolucionarios centroamericanos se generalizaran más allá del istmo, especialmente si se tomaban en cuenta las condiciones de pobreza y conflictividad social del Sureste mexicano, que lo hacían mucho más vulnerable al contagio. Como se dijo antes, existía una creencia generalizada del peligro que implicaba el establecimiento de vínculos entre los revolucionarios centroamericanos, los refugiados y la población local, lo que haría posible la extensión del conflicto al territorio mexicano. Además, no sólo se pensaba que lo que sucedía en Centroamérica podía ser una amenaza para la seguridad nacional de México, sino que incluso algunos llegaban a calificar la agitación política en Centroamérica como un riesgo para la seguridad de Estados Unidos y del continente. De aquí el surgimiento de posiciones francamente racistas, xenófobas y discriminatorias (Castillo, 2005a: 79; Castillo, 2000: 141; Castillo, 2005b: 1; Rodríguez Chávez, 2006: 2; Castillo y Toussaint, 2009: 78).

Este temor se fue acentuando debido a las frecuentes agresiones por parte del ejército guatemalteco, que iban desde operaciones militares en territorio mexicano para la persecución de insurgentes, hasta las agresiones directas a refugiados, las cuales llegaron a tener como víctimas a ciudadanos mexicanos. A principios de los años ochenta, se registraron incursiones en territorio mexicano de un grupo de fuerzas especiales conocido como los "kaibiles", quienes se infiltraban con el pretexto de perseguir a los guerrilleros guatemaltecos. Sin embargo, muchas de las intromisiones de guatemaltecos en los campamentos de refugiados tuvieron como objetivo hostigar y agredir a sus habitantes, obtener información y realizar campañas en contra de la guerrilla y en pro de la repatriación. Asimismo, fuerzas militares y paramilitares atacaron en varias ocasiones los campamentos de refugiados asentados en Chiapas, a cuyos habitantes se acusaba de apoyar la guerrilla de Guatemala. Estos ataques podían ir desde el robo de víveres y la destrucción de las viviendas, hasta la desaparición y el asesinato de algunos de sus habitantes. La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) estimaba que durante estos años tuvieron lugar alrededor de, al menos, medio

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

centenar de incursiones que ocasionaron la muerte de más de 20 personas (Rodríguez de Ita, 2005: 115-116; Castillo y Toussaint, 2009: 78).

Entre 1982 y 1993, en la frontera entre Chiapas y Guatemala continuaron registrándose numerosos incidentes: incursiones y ataques de soldados guatemaltecos en territorio mexicano por tierra o en lancha; vuelos nocturnos con el objetivo de amedrentar a los habitantes de los campamentos de refugiados; vuelos diurnos para fotografiar y filmar el terreno e identificar los distintos campamentos; tala y quema de montes en la frontera; descensos en helicópteros; asesinatos, secuestros y desapariciones de campesinos mexicanos y guatemaltecos, así como disparos y bombardeos desde el aire para generar pánico en la población de la zona fronteriza (Rodríguez de Ita, 2005: 116-132; Castillo y Toussaint, 2009: 78).

Aunque el contagio por parte de los revolucionarios centroamericanos nunca pudo comprobarse, dichos temores constituyeron un argumento de peso para la reubicación de una proporción importante de los refugiados asentados en Chiapas los cuales, como ya se mencionó, entre 1983 y 1985 fueron trasladados a Campeche y Quintana Roo. A lo anterior se sumaron nuevas preocupaciones relacionadas con los altos costos de la atención a la inmigración no autorizada, con el riesgo del ingreso a México de personas con antecedentes no deseables, con la permanencia en territorio nacional de personas sin medios de subsistencia y con la probabilidad de formación de asentamientos irregulares, sobre todo en las localidades fronterizas.

Todo ello coincidió con el incremento en el tráfico de estupefacientes, lo que propició que algunos sectores empezaran a establecer vínculos sin fundamento entre migración y narcotráfico, lo cual conllevó la presencia de agentes de unidades especializadas en el combate al narco en la frontera entre Chiapas y Guatemala. Un elemento más que vino a agregarse a esta compleja situación fue el estallido del conflicto encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en enero de 1994, el cual, para algunos, estaba vinculado, alentado o infiltrado por las organizaciones revolucionarias centroamericanas.[2] De aquí el endurecimiento de los controles y la mayor presencia de fuerzas de seguridad en la zona limítrofe (Castillo, 2005a: 80; Rodríguez de Ita, 2005: 133; Castillo, 2005b: 5; Castillo y Toussaint, 2009: 79).

[2] Era evidente lo infundado de dicha acusación, pues resultaba absurdo que los movimientos insurgentes centroamericanos se arriesgaran a abrir un nuevo frente de lucha, y, al mismo tiempo, buscaran desafiar al gobierno que los había apoyado en los procesos de pacificación y participación en la vida democrática de sus países (Castillo, 2005a: 80-81).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Como resultado, se produjo un proceso de militarización de la frontera sur de México en el que la presencia del Ejército y la realización de operativos de control se convirtieron en acciones cotidianas en las rutas viales del estado de Chiapas y de la región fronteriza. Aunque estas medidas no tenían en principio nada que ver con los procesos migratorios, a lo largo de la década de los noventa se incrementó la participación del Ejército mexicano en la zona junto con la de diversas corporaciones de seguridad, federales, estatales y municipales, lo que a la larga llevó a la implementación de acciones orientadas a detectar y aprehender a extranjeros sorprendidos en condición no autorizada dentro del territorio nacional. En muchos casos, estas acciones se justificaron con el argumento de la posible existencia de vínculos de los migrantes con la comisión de diversos ilícitos aunque, como ya se mencionó, éstos nunca fueron comprobados (Castillo, 2005a: 81; Castillo, 2000: 141, 146; Castillo y Toussaint, 2009: 79).

LA SEGURIDAD FRONTERIZA EN EL CONTEXTO ACTUAL

Para comprender a cabalidad el fenómeno de la seguridad fronteriza en el sur de México en el contexto actual, es necesario hacer un análisis de los desafíos y retos que tanto en materia de seguridad pública como en el ámbito de la seguridad nacional se vinculan con el establecimiento de políticas y medidas de control migratorio y gestión fronteriza.

Los desafíos en materia de seguridad pública

Podemos hablar de cuatro aspectos fundamentales en esta materia: el mito del vínculo entre migración e ilícitos, el caso de las "maras", el Plan Sur y el tema de seguridad, control migratorio y derechos humanos.

El mito del vínculo entre migración y actividades ilícitas

La proliferación en Centroamérica y México de un nuevo tipo de organización criminal, visible sobre todo a partir del año 2000, constituida por bandas especializadas en robos y secuestros, equipadas con armas más sofisticadas que las de la policía y los cárteles de la droga, formadas por ex

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

oficiales del ejército o de la policía, muchas veces en asociación con las fuerzas de inteligencia, ha sido un factor fundamental para el incremento de iniciativas encaminadas al mayor control de la población migrante en la frontera sur (Alba y Kruijt, 2007: 492; Castillo y Toussaint, 2009: 84).

De aquí que el aumento en la comisión de ilícitos o actividades irregulares en el entorno migratorio, como son el narcotráfico, el trasiego de armas, el contrabando de mercancías y de bienes constitutivos del patrimonio cultural, el flujo de migrantes indocumentados y otros más complejos como el tráfico y la trata de personas, particularmente de mujeres y menores, haya contribuido a generar el mito del vínculo entre los migrantes y la comisión de estos ilícitos. En este sentido, deben destacarse hechos relacionados con la movilidad poblacional, como es el caso de la trata de personas, sobre todo aquélla vinculada con las actividades del sexo comercial.

Estas situaciones han propiciado que el enfoque de seguridad, predominante por razones explicables en algunas dependencias y corporaciones del Estado, también haya influido en las perspectivas de otras entidades gubernamentales, en sus políticas y en su actuación. De allí que el juego de los actores políticos —entendidos como individuos ubicados en las esferas públicas o privadas, vinculados con los fenómenos migratorios y, más en general, con los desplazamientos de personas en el ámbito fronterizo—, se haya visto condicionado por dichas perspectivas.

Así, es de destacar que en el año 2008 el legislativo mexicano introdujo algunas reformas a la Ley General de Población, en lo que respecta al tema migratorio, especialmente lo referente a la descriminalización de la migración indocumentada, por considerar que el ingreso, tránsito y estancia de extranjeros al territorio nacional en forma no autorizada constituye exclusivamente una falta administrativa. Si bien es cierto que este logro responde de alguna manera a una demanda de diversos sectores, principalmente de organizaciones de la sociedad civil, persisten elementos que, en el ámbito de la política migratoria, relegan dicha conquista. Tal es el caso de la incorporación del Instituto Nacional de Migración al Consejo Nacional de Seguridad, al reconocérsele como Instancia de Seguridad Nacional y su integración a la Red Nacional de Información prevista en la Ley de Seguridad Nacional, por Acuerdo del Poder Ejecutivo de fecha 9 de mayo de 2005, en el que —entre otras razones— se aduce: "Que las atribuciones del Instituto Nacional de Migración tienen relación directa con la Seguridad Nacional".[3]

[3] Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de mayo de 2005 (SG, 2005).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Actividades ilícitas en el área: el caso de las "maras"

El legado del Estado autoritario y represivo de los regímenes dictatoriales en Centroamérica, la proliferación de la violencia armada por parte de una variedad de actores no estatales, y el aumento en la producción y el tráfico de drogas, entre otros factores, derivaron en la incapacidad de los gobiernos de la región para ejercer el monopolio del uso legítimo de la fuerza. De ahí que, en los últimos años, se haya registrado un incremento alarmante en la presencia de bandas o pandillas juveniles, tanto en Guatemala como en la región fronteriza del Soconusco, cuyas principales acciones constituyen francos delitos, y cuyas víctimas son, entre otros, los migrantes que se encuentran de paso en su camino para llegar a la frontera norte de México buscando internarse en territorio estadounidense (Alba y Kruijt, 2007: 491; Castillo y Toussaint, 2009: 81).

De tal modo, la violencia de la posguerra, los desastres como los huracanes Mitch y Stan, y la violencia social derivada de la crisis económica en los países centroamericanos propiciaron que el fenómeno de las maras fuera en aumento y cada día cobrara mayor significado en la región, cuando éstas proliferaron en los barrios marginales de las principales ciudades, caracterizadas por sus altos índices de pobreza y desempleo. La presencia de estas bandas ha ido en aumento en México igual que en Centroamérica, debido también a las modificaciones a la legislación en sus países de origen, como El Salvador y Honduras, así como a las respuestas fuertemente represivas por parte de distintas autoridades de la región, en donde se ha calificado como delito la pertenencia a las maras y se han convertido en objeto de detención por considerarlas no sólo como un asunto de seguridad pública sino como un elemento que pone en riesgo la seguridad nacional (Ángeles Cruz, 2004: 95; Savenije, 2007: 637; Castillo y Toussaint, 2009: 83).

Lo anterior ha producido un problema todavía más grave: se ha etiquetado a los migrantes como mareros, lo cual no ayuda al análisis ni contribuye a la solución de los conflictos. Para empezar, habría que destacar que el fenómeno de las maras es el resultado de la exclusión social y la falta de oportunidades laborales, educativas y culturales que padecen los jóvenes centroamericanos. Sin embargo, de una actividad original como grupos de control en un barrio que buscan un marco de identidad y de defensa territorial, muchas veces estos jóvenes han sido cooptados por el narcotráfico y el crimen organizado, lo cual hace mucho más complejo el problema. De aquí la importancia de eliminar la etiqueta de que los mi-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

grantes son mareros, porque se corre el peligro de definir también a los migrantes como delincuentes, narcotraficantes o terroristas, lo cual conduciría a una obvia situación de discriminación. Es necesario revertir entonces el proceso de criminalización de los migrantes el cual, con base en la utilización de los conceptos de seguridad pública y de seguridad nacional, ha justificado la adopción de políticas represivas y violatorias de los derechos humanos de éstos (Girardi, 2007: 154; Verzeletti, 2006: 101-102; Castillo y Toussaint, 2009: 82).

Entre 1996 y 1997, se empezó a observar la presencia de bandas de maras en la frontera de Chiapas y Guatemala, concentrando su espacio de acción alrededor de las vías del tren en el tramo de Ciudad Hidalgo a Tapachula. Su principal objetivo era asaltar a los migrantes que transitaban por esa zona, los cuales se convirtieron en un grupo vulnerable y sumamente indefenso frente a la acción de estas pandillas, para entonces convertidas en organizaciones de carácter transnacional. En el sur de México, el miedo de pobladores y migrantes a los mareros está bien sembrado. Otro fenómeno adicional ha sido que, en ciudades como Tapachula, en el estado de Chiapas, se ha dado un proceso de incubación de la ideología de las maras en la juventud local y ha aumentado la imitación de las conductas de dichas bandas entre grupos de jóvenes y adolescentes, que ven a estas pandillas como un modelo a seguir o un estilo a imitar (Ángeles, 2004: 95; Savenije, 2007: 639, 645-646; Castillo y Toussaint, 2009: 83).

Según fuentes policiales, a finales de 2003 había en Honduras 36 000 integrantes de pandillas; en El Salvador, 10 500; en Guatemala, 14 000; en Nicaragua, 4 500 y en Costa Rica, 2 600. En ese mismo año, se presentaron varias solicitudes de asilo por parte de ex mareros en la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), quienes argumentaban que su vida corría peligro en sus países de origen y que habían huido a México para tratar de salvar su integridad. Era de esperarse que, por la condición delictiva de los solicitantes, estas peticiones no prosperaran, pero es relevante mencionarlas como parte del proceso de persecución policiaca en sus países y por sus repercusiones en la frontera sur. En todo caso, resulta importante no criminalizar a los migrantes asociándolos a este tipo de organizaciones, por un lado y, por otro, hacer una clara distinción entre las conductas y acciones de las bandas de maras y las de las pandillas de jóvenes de la región, inmersas en el proceso de imitación antes mencionado (Ángeles Cruz, 2004: 99; Savenije, 2007: 640; Savenije, 2004: 42; Castillo y Toussaint, 2009: 84).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El Plan Sur: la coordinación entre fuerzas de seguridad pública y autoridades migratorias

A partir de la administración del presidente Fox se hizo explícita la intención de llegar a un acuerdo migratorio con el gobierno de George W. Bush, que permitiera abordar de manera integral el fenómeno de la migración de mexicanos al vecino país, así como la regularización de la población indocumentada residente. No obstante, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 interrumpieron el diálogo y pusieron fin a las expectativas que se habían generado. A partir de entonces, la política migratoria del gobierno estadounidense sufrió un viraje radical y empezó a tener como base primordial los criterios de seguridad nacional, no sólo en su propio territorio, sino que extendió dichas consideraciones, en particular a sus vecinos más inmediatos, en tanto que creía que podían ser la puerta de entrada y tránsito por su territorio de amenazas terroristas (Alba, 2002).

De manera paralela, el gobierno mexicano comenzó a endurecer su política hacia la inmigración en su frontera sur y, sobre todo, hacia la transmigración, con la intención explícita de impedir que los migrantes no autorizados llegaran a la frontera norte de México. Se impuso entonces una noción de control migratorio profundamente permeada por el concepto de seguridad, sin que muchas veces fuera claro su significado (Castillo y Toussaint, 2009: 79-80).

Con esta perspectiva, en 2003 el gobierno mexicano lanzó el denominado Plan Sur, que se propuso como un esquema de coordinación interinstitucional para mejorar y reforzar las regulaciones y controles migratorios en la extensa región comprendida entre el Istmo de Tehuantepec y la demarcación fronteriza con Guatemala. Su operación giraba en torno a la creación de una serie de cinturones consecutivos de vigilancia para contener los flujos de transmigrantes antes de que cruzaran el Istmo de Tehuantepec, para dispersarse dentro del territorio mexicano.[4] Además, el Plan Sur proponía mejorar la infraestructura de las instalaciones del Instituto Nacional de Migración, en las que se aloja temporalmente a los extranjeros detectados sin autorización para estar en la región.

[4] En 2005 se llevaron a cabo más de 240 000 detenciones de migrantes centroamericanos a lo largo del territorio nacional, de las cuales 98% tuvo como consecuencia la deportación de los "asegurados", quienes una vez realizada la detención eran deportados en pocos días (Díaz y Kuhner, 2007: 2).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El aspecto más novedoso era la propuesta de establecer mecanismos de coordinación entre las fuerzas de seguridad pública y las autoridades migratorias, lo cual fue muy criticado en virtud de que se trataba de incorporar a personas que no estaban capacitadas para tratar a los migrantes, cuya condición es muy distinta a la de individuos y bandas organizadas con antecedentes y prácticas delictivas. Aunque se utilizaba el argumento de la necesidad de coordinar esfuerzos para atacar a los que lucran y se benefician con las necesidades de quienes conforman los flujos migratorios, esta política tuvo efectos indeseables sobre la población migrante, a todas luces vulnerable (Castillo, 2005a: 83; Castillo, 2006: 3; Castillo, 2003: 9; Castillo y Toussaint, 2009: 80).

El Plan Sur pronto evidenció su inoperancia y poca efectividad, por razones de muy distinta naturaleza, desde la complejidad en la tarea de controlar el tránsito de personas en un territorio lleno de dificultades por su heterogeneidad geográfica, hasta la persistencia de vínculos, mecanismos de corrupción y connivencia entre "conductores" y autoridades que les garantizan a los migrantes la evasión de los obstáculos impuestos a su trayecto. Finalmente, el Plan demostró ser una medida inviable debido a la gran cantidad de recursos materiales, técnicos y humanos necesarios para su aplicación y a la falta de confianza en que por este medio se podrían contener los flujos migratorios de indocumentados (Casillas, 2006: 8; Castillo y Toussaint, 2009: 80).

Seguridad, control migratorio y derechos humanos

Aunque en la frontera chiapaneca no se haya realizado un despliegue tecnológico semejante al de la frontera sur de Estados Unidos ni se hayan construido muros o bardas, existen obstáculos naturales, los cuales dificultan el tránsito subrepticio de personas. La complejidad topográfica de la frontera sur de México, sus ríos caudalosos, la espesura de su selva y la peligrosidad de su fauna hacen del cruce un riesgo permanente, especialmente para los migrantes indocumentados que buscan los caminos de más difícil acceso para evitar ser detectados por las autoridades migratorias mexicanas. Los flujos migratorios suelen ser escasos en la zona de selva y montaña, mientras que la mayor parte de éstos transitan por Ciudad Hidalgo y Talismán, localidades que se conectan con importantes vías de comunicación y con varios de los departamentos más densamen-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

te poblados de Guatemala (*Encuesta*, 2006: 18, 24; Castillo y Toussaint, 2009: 58-59).

En la actualidad se observa un contraste evidente si comparamos las puertas de entrada internacional y los asentamientos permanentes con las áreas fronterizas despobladas, cubiertas de maleza y en donde la delimitación internacional no es del todo clara. Hay trechos donde la travesía es imposible o al menos sumamente difícil, como la región de la Selva Lacandona, en la parte oriental del estado de Chiapas, mientras que existen otros puntos en que la migración es constante y conocida, como es el caso de la franja costera de Guatemala y Chiapas. Ello se debe a que, durante años, el tren carguero, construido a principios del siglo XX para conectar las zonas agrícolas de Chiapas con los mercados del interior del país, consolidó la ruta del Soconusco como la vía principal para ir de la frontera sur de México hacia Estados Unidos (Castillo, 2005a: 88-89; Ruiz Marrujo, 2001: 9-10; Castillo y Toussaint, 2009: 58-59, 80).

En cambio, la ruta migratoria por el océano Pacífico, una vía alternativa a la del Soconusco, ha resultado ser muy peligrosa debido a las condiciones marítimas, al mal estado de las lanchas, a la falta de medidas de seguridad y a la práctica de sobrecargar las embarcaciones, lo que ha provocado diversos naufragios en los que han muerto ya varias personas. Así, la migración de centroamericanos indocumentados por la frontera entre Chiapas y Guatemala, la mayoría proveniente de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, se ha vuelto de alto riesgo, especialmente en los últimos años, y cada vez más están expuestos a todo tipo de amenazas (Ruiz Marrujo, 2001: 8, 36; *Encuesta*, 2006: 23; Castillo y Toussaint, 2009: 60).

Uno de los mayores peligros para los migrantes son las violaciones a los derechos humanos, producidas tanto por los agentes de la autoridad de distintos niveles e instancias —autoridades migratorias, municipales, locales— como por delincuentes individuales o bandas organizadas. Desde que abandonan sus lugares de origen, los migrantes están expuestos a que abusen de ellos para obtener alguna ventaja. En la medida en que transitan por despoblados, sin ningún control ni vigilancia, se ha registrado una mayor exposición a asaltos, vejaciones y todo tipo de agresiones. Los abusos cometidos por las autoridades incluyen el robo, la extorsión, el cohecho y las detenciones, las cuales también suelen dar lugar a abusos de autoridad como consecuencia de las condiciones en que son encerrados los migrantes en los centros de *aseguramiento* o detención, que suelen ser lugares antihigiénicos, en donde los mantienen sin agua potable o comida, y expuestos al maltrato

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

verbal o físico. Entre los abusos cometidos por particulares se encuentran delitos como el robo, el asalto, la estafa, la violación sexual y el secuestro. Con frecuencia, varias agresiones pueden ocurrir de manera simultánea, algunas de ellas derivan en lesiones e, incluso, terminan en la muerte (Ruiz Marrujo, 2001: 17; Castillo y Herrera, 2006: 22; Castillo, 2003: 8; Castillo y Toussaint, 2009: 64).

Por lo anterior, un avance relativo en cuanto a la política migratoria del gobierno mexicano tiene que ver con la actividad de los grupos de protección, conocidos como Grupos Beta. La naturaleza de este programa de origen interinstitucional se remonta a fines de los años ochenta, cuando varias dependencias gubernamentales y entidades de la sociedad civil (organizaciones civiles e instituciones académicas), manifestaron su preocupación por las constantes denuncias de frecuentes violaciones de derechos y otros abusos experimentados por los migrantes mexicanos en la frontera norte, la mayoría cometidos por autoridades locales. Ello dio lugar a la propuesta de crear un grupo de agentes, seleccionados entre varias corporaciones por sus cualidades y desempeño, para integrar una instancia de protección, la cual pronto se multiplicó para operar en las principales zonas de cruce.

A mediados de los años noventa, esta preocupación se extendió al caso de los migrantes en la frontera sur, especialmente a raíz del Informe que realizó y publicó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 1993). Ello motivó que se tomara la decisión de replicar la experiencia con el que se denominó originalmente Grupo Beta-Sur, para operar en la zona del Soconusco. Posteriormente, esta iniciativa se amplió con la conformación de otros dos grupos, uno en el área de Comitán, Chiapas, y otro en la zona de Tenosique, Tabasco. Desde entonces, los Grupos Beta han realizado una encomiable labor de protección y asistencia, sobre todo —aunque no exclusivamente— de migrantes en tránsito por los estados de Chiapas y Tabasco (Castillo y Toussaint, 2009: 74-75).

Llama la atención que el Estado mexicano haya tenido que crear un grupo para proteger a sus connacionales de los abusos cometidos por los miembros de sus propios cuerpos de seguridad; pero aún resulta más paradójico que haya tenido que extender e institucionalizar la experiencia a las regiones por donde transitan extranjeros —principalmente en condición irregular— para otorgarles el mismo tipo de protección y asistencia, así como orientación en general, con la consigna de no detenerlos, a pesar de conocer su situación migratoria irregular. Los miembros de los Grupos Beta

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

han desarrollado importantes operaciones de auxilio en situaciones de emergencia y usualmente ayudan a las víctimas canalizándolas a los servicios de salud para su debida atención. Sin embargo, el mayor problema que enfrentan es que sus actividades no siempre se reconocen adecuadamente y hay quejas frecuentes por la falta de recursos que les impide cumplir sus funciones de manera más eficiente (Castillo y Toussaint, 2009: 75).

Los retos en materia de seguridad nacional

En materia de seguridad nacional, es necesario hacer referencia a seis problemas principales: la militarización de la frontera sur; el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional; la influencia de las agendas de seguridad nacional, seguridad fronteriza y lucha contra el terrorismo en la agenda de seguridad migratoria; la relación entre las políticas migratorias y la agenda internacional; el Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza (Gansef), y la Iniciativa Mérida.

Militarización de la frontera sur

Se mencionó antes que la frontera con Guatemala ha sido escenario —en distintos momentos de su historia independiente— de tensiones e incidentes que han convocado al despliegue de fuerzas militares, pero las mismas han tenido presencia y participación coyunturales muy específicas, que no permiten —sino hasta muy recientemente— hablar de procesos de militarización. Así, por ejemplo, durante el periodo inmediato a la llegada de los refugiados guatemaltecos (alrededor de 1981), cuando se denunciaron incursiones de militares del vecino país que adujeron la persecución de guerrilleros y la falta de precisión de los límites, "el gobierno mexicano se mostró cauteloso… optó principalmente por la vía política… El camino de la fuerza no fue considerado una opción viable… a pesar de la solicitud de diversos sectores de la sociedad que, precisamente, plantearon la necesidad de militarizar la frontera sur" (Rodríguez de Ita, 2005: 133).[5] No

[5] Otro tanto había ocurrido antes, a fines de los años cincuenta, cuando aviones de la fuerza aérea guatemalteca ametrallaron barcos camaroneros mexicanos, aduciendo la invasión de aguas marítimas del vecino país, hecho que propició el único incidente de suspensión de relaciones diplomáticas entre los dos países.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

obstante, la persistencia de los incidentes a lo largo del periodo de permanencia de los refugiados en la región fronteriza, incluso todavía en 1991, suscitó, de tanto en tanto, el resurgimiento del debate acerca de la conveniencia de militarizar la frontera (Rodríguez de Ita, 2005: 133-145).

El retorno de los refugiados que comenzó en 1993, disminuyó las presiones sobre el tema. Sin embargo, no transcurrió mucho tiempo y surgió un nuevo factor que, ahora sí, determinó un cambio sustancial en la política de presencia y control militar de la región: la aparición en la escena pública del movimiento zapatista. A partir de entonces, un motivo de naturaleza interna propició la adopción y el desarrollo de una estrategia de control militar de la zona fronteriza, aunque es preciso anotar que el proceso social no seguía —si es que puede afirmarse de esa manera— una lógica fronteriza o que atendiera a las relaciones internacionales de vecindad. No obstante, al principio del fenómeno, cuando aparentemente se desconocían las raíces y las características del movimiento, se esgrimieron argumentos que intentaron vincularlo con las organizaciones guerrilleras centroamericanas, lo cual se sumó al intento de controlar las vías de comunicación que eventualmente permitieran el tránsito de abastos, sobre todo de armas y municiones, para aprovisionarlo. Ello dio lugar a una amplia movilización de efectivos y a elevar el rango de destacamentos y bases militares, incluso en la región del Soconusco, la cual se encuentra muy alejada del ámbito de operaciones de los zapatistas.

A partir de entonces, las movilizaciones de los militares se volvieron cotidianas en la región fronteriza. El motivo de su presencia estaba claramente relacionado con la respuesta que fue modulando el gobierno mexicano al movimiento social, el cual pronto tuvo hondas repercusiones en todo el ámbito nacional y luego se extendió al medio internacional. A pesar de ello, su imagen y sus formas de operación pronto se integraron a la dinámica social de la región, de manera que pasaron a formar parte de la política de seguridad que se adoptó.

Desde esta perspectiva no se pretendía encarar únicamente el movimiento social emergente y en expansión, sino también enfrentar otros procesos que se comenzaron a asociar al tema de la seguridad nacional. No se trataba únicamente del tráfico de armas y la necesidad de cercar la zona de asentamiento y operaciones de los zapatistas, sino también de controlar otros desplazamientos, como el tráfico de estupefacientes y el de personas, en la medida en que se les vinculaba con el crimen

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

organizado.[6] En el fondo, empezó a esgrimirse el argumento de que las fuerzas responsables de la seguridad pública eran insuficientes e incapaces por sí mismas de controlar dichas prácticas delictivas, lo cual hacía necesaria la participación efectiva y combinada de las fuerzas armadas: Ejército y Marina. Ello ha propiciado que estas instituciones incursionen indiscriminadamente en ámbitos tan diversos y tan distantes de sus funciones y su naturaleza, como el control y la verificación migratorios.

Terrorismo y delincuencia organizada transnacional

Se mencionó que un momento de cambio en las políticas de seguridad fue el año 2001, cuando ocurrieron los ataques terroristas a las ciudades de Nueva York y Washington. La reacción del gobierno de Estados Unidos tuvo efectos magnificados en todo el mundo, pero especialmente repercutieron en los países vecinos, aquéllos que considera como parte de su zona de influencia e integrantes del perímetro de seguridad (que limita el área del Tratado de Libre Comercio de América del Norte).

Por ello, pronto se registraron modificaciones sustanciales en los mecanismos de control de vías de comunicación entre los países de dicha área, como es el caso de los aeropuertos y, por supuesto, de los pasos fronterizos. Muchas críticas se vertieron sobre el particular, dado que no hubo evidencias de que los autores de los ataques hubieran ingresado por los pasos fronterizos terrestres, sino que habían arribado por vía aérea y con documentación migratoria en regla. Más distante aún parecía que los supuestos terroristas hubieran ingresado primero a territorio mexicano por su frontera sur y hubieran cruzado todo el territorio nacional para intentar el paso hacia Estados Unidos. En algunos momentos durante el periodo posterior, cuando se difundió una suerte de psicosis sobre nuevos ataques a la potencia del norte, se mencionaron supuestos intentos de terroristas procedentes de países del Medio Oriente que llegarían a Honduras para seguir las rutas de los migrantes. Ninguna de esas hipótesis se comprobó.

[6] En este punto, la posición coincidió con los intereses del gobierno de Estados Unidos que, para entonces, empezó a presionar para que el gobierno mexicano colaborara para controlar los flujos migratorios no autorizados, mismos que a partir de los incidentes del año 2001 se enmarcaron en una política de seguridad nacional y de lucha contra el terrorismo.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

No obstante, la adopción creciente de medidas de seguridad encontró su justificación en la necesidad paralela de combatir las operaciones de la delincuencia organizada internacional. Se argumentó que el narcotráfico y sus protagonistas debían ser interceptados por todos los medios, principalmente por sus intentos de ingreso al territorio nacional por vía aérea, marítima y terrestre. Para ello también se adujo la necesidad de establecer acuerdos con los países de la región, con la finalidad de intercambiar información que permitiera salir al paso de cargamentos de estupefacientes y de la movilidad de portadores de dinero y drogas. A partir de entonces se sucedieron reuniones y conferencias multilaterales y el tema pasó a formar parte de las agendas bilaterales del gobierno mexicano con sus vecinos del sur.

El otro acto ilícito que pronto también justificó el endurecimiento de los controles y la intensificación de operativos instrumentados por cuerpos de seguridad fue la trata de personas. Vale decir que tanto en el discurso oficial como en la difusión por los medios de comunicación no se hace ningún esfuerzo por establecer la distinción entre el tráfico y la trata de personas. Se asumen como procesos similares, aunque legalmente existan diferencias sustanciales entre uno y otro. Al poner por delante la necesidad de combatir la trata —un hecho universal e incuestionablemente condenable—, se proveen los medios y las bases para justificar la operación de todos los cuerpos de seguridad, aunque signifique atentar contra la integridad y la seguridad individual, como es el caso de los migrantes indocumentados, quienes a lo sumo son víctimas de tales procesos, pero no cómplices ni responsables de su comisión.

Influencia de las agendas de seguridad nacional, seguridad fronteriza y de lucha contra el terrorismo sobre otras agendas como las de seguridad pública y la migratoria

Se ha planteado cómo, progresivamente, se ha registrado un incremento de la perspectiva de seguridad nacional en la agenda del gobierno mexicano, resultado de una coincidencia de varios factores. Se trata de elementos tanto de orden interno (como el levantamiento del movimiento zapatista y la comisión de diversos ilícitos en la región fronteriza), como otros de carácter internacional (las presiones del gobierno de Estados Unidos para integrarse a su política de seguridad y de lucha contra el terrorismo, y la forma de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

enfrentar la creciente operación del crimen organizado en distintos procesos). De aquí la peligrosa influencia de las agendas de seguridad nacional, seguridad fronteriza y de lucha contra el terrorismo sobre la agenda migratoria mexicana.

La tesis sustentada es que dichas perspectivas, incluyendo la versión aplicada a los ámbitos fronterizos, se ha sobrepuesto a consideraciones de otros órdenes específicos, como la seguridad pública y las funciones de control y verificación migratorios. Este desplazamiento de criterios, pero también de la operación de cuerpos responsables de aspectos concretos como el mantenimiento de la seguridad pública y las funciones de control y de verificación de la admisión, tránsito y presencia de extranjeros en territorio nacional, constituye una modificación sustancial en el ordenamiento institucional, lo cual causa traslapes e indefiniciones en la operación de agentes de la autoridad. También significa que se producen escenarios de incertidumbre e inestabilidad para la población civil, especialmente aquélla que es objetivo de dichas políticas, las poblaciones migrantes, víctimas de persecución por fuerzas que no están autorizadas para verificar su condición y mucho menos para tomar medidas contra ellas.

Por otra parte, esta situación pone de relieve el problema de la indefinición de competencias en los tres órdenes de la administración pública. La seguridad pública constituye una responsabilidad inmediata de los gobiernos locales, que en circunstancias especiales y justificadas pueden ser auxiliados por fuerzas de seguridad del ámbito estatal y federal. Mientras tanto, la seguridad nacional es jurisdicción del orden federal, el cual bajo ciertas condiciones puede apoyarse en los cuerpos estatales y locales de seguridad.

Políticas migratorias y agenda internacional

El endurecimiento de las políticas migratorias tiene también que ver con el compromiso de México de funcionar como un filtro para los migrantes en su frontera sur, con el propósito de frenar su arribo a tierra estadounidense. De aquí que el gobierno mexicano se debata en medio de las presiones de Estados Unidos, por una parte, y su capacidad de ejercicio de la función soberana de admitir o no extranjeros en su territorio, por otra. Pero al mismo tiempo, estas acciones tienen repercusiones en otro plano de las relaciones binacionales y causan tensiones tanto en las de México con Guatemala

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

como en el ámbito regional, esto es, en sus vínculos con los gobiernos del resto de los países centroamericanos, que es de donde procede una parte sustancial de los flujos migratorios de indocumentados que cruzan la frontera entre Chiapas y Guatemala (Girardi, 2007: 162-163; Castillo, 2005a: 93-94; Castillo y Toussaint, 2009: 80).

Si bien es difícil probar la influencia de la política estadounidense de seguridad nacional en el incremento de los mecanismos de control migratorio en la frontera sur de México, es un hecho que a partir de septiembre de 2001 hubo cambios significativos que tuvieron implicaciones sobre dichas políticas y medidas. Por un lado, el Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos fue remplazado por el Departamento de Seguridad Nacional (Homeland Security), encargado ahora de ejercer las funciones de control y regulación migratoria y fronteriza. La conveniencia para el gobierno de Estados Unidos de la creación de un perímetro de seguridad de América del Norte se ha visto expresada en la formulación de un esquema de cooperación con México y Canadá denominado Asociación para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Todas estas acciones evidencian que hasta ahora sólo se ha considerado una faceta del fenómeno migratorio, es decir, la necesidad de contener su expresión sintomática y no la de resolver las causas que dan origen al problema. En suma, con estas medidas se dejan de lado las causas estructurales de la migración, que tienen que ver con las necesidades no satisfechas de la población en sus lugares de origen y las demandas de los mercados laborales en los países de destino, y se privilegian las medidas de control de los flujos migratorios (Castillo, 2005a: 84; Castillo y Toussaint, 2009: 81).

Como se señaló, en la medida en que la transmigración no autorizada ha adquirido dimensiones crecientes en un entorno progresivamente conflictivo, ha proliferado una serie de actores que merodean en torno a los migrantes que buscan cruzar la frontera entre Chiapas y Guatemala en su tránsito hacia Estados Unidos por el territorio mexicano. Es por ello que el endurecimiento de la política para otorgar visas por parte de los consulados mexicanos en sus países de origen, así como el aumento de los controles y operativos en la región fronteriza, dificultan que los migrantes logren sus objetivos y conducen a buscar otros mecanismos para evadir los obstáculos. Por esa razón, la internación ocurre principalmente sin autorización o, eventualmente, con otro tipo de documentación con características limitadas cuyos términos son, con frecuencia, violados (Castillo, 2000: 143; Castillo y Toussaint, 2009: 81).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Los acuerdos binacionales: el Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza (Gansef)

En medio de la tensión entre México y los países centroamericanos, derivada de los problemas mencionados, comenzaron una serie de procesos de diálogo que culminaron con el establecimiento de acuerdos binacionales —en primer lugar con Guatemala y, en años más recientes, con los gobiernos de Honduras y El Salvador— para la repatriación "digna, ordenada y segura" de los migrantes indocumentados detectados y "asegurados" por las autoridades migratorias mexicanas, los cuales son objeto de revisión y ratificación periódicas. Aunque tales instrumentos se proponen regular las condiciones en las que se restituyen a su país a los migrantes adultos y menores (sobre todo los no acompañados), el principal objetivo es, en realidad, hacer expeditos los procesos para evitar la acumulación de personas en las estaciones migratorias.

En el mismo tenor y con el propósito de enfrentar el terrorismo y el crimen organizado, así como para combatir los delitos vinculados con la migración y el tráfico ilícito de mercancías, México, Guatemala y Belice crearon en 2002 un mecanismo denominado Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza (Gansef), el cual se reunió por primera vez en marzo de 2003 para abordar los asuntos fronterizos relacionados con la migración, los derechos humanos, el terrorismo internacional, el crimen organizado, la cooperación jurídica, la seguridad pública y las aduanas (Castillo y Toussaint, 2009: 84).

En febrero de 2006 tuvo lugar un encuentro del Gansef en la ciudad de México, en el que se examinaron los avances en los mecanismos de cooperación para la seguridad en el área de vecindad geográfica entre los tres países. No obstante, ante el incremento de la inseguridad en México y la penetración de bandas de narcotraficantes a través de las fronteras terrestres y marítimas, las autoridades mexicanas convocaron en 2008 a una reunión técnica del Gansef con Belice, con la finalidad de reforzar la vigilancia en la frontera entre ambos países, para lo cual debería modernizarse y fortalecerse este mecanismo. Por ello, con la idea de enfrentar a los grupos criminales, terroristas y al narcotráfico con un solo plan de acción, se reactivó también el Gansef Guatemala-México. En el marco de la agenda binacional entre estos países, se ha propuesto reforzar el programa, que ya no estará limitado a la frontera entre Chiapas y Guatemala, sino que abarcará la seguridad en los dos países en lo relativo a otros problemas como el tráfico de personas y de

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

vehículos, al tiempo que se buscará lograr una migración ordenada y segura como parte de un esfuerzo compartido de ambos gobiernos. Estos grupos son especialmente importantes y constituyen el punto de partida de una estrategia regional más amplia, cuyos contenidos específicos deben ser definidos por el gobierno de México de manera conjunta con los gobiernos de los países de Centroamérica (Rico, 2008: 8; Castillo y Toussaint, 2009: 85).

Por último, es necesario mencionar que en 2003 también establecieron cuatro nuevos cruces fronterizos, con el propósito de ordenar los flujos migratorios, turísticos y comerciales en la frontera sur y, al mismo tiempo, promover el desarrollo de las comunidades fronterizas. Las instancias gubernamentales consideraban que con la presencia permanente de autoridades migratorias en los cruces sería posible combatir el tráfico ilegal de personas y mercancías, lo que se había convertido ya en un problema de seguridad pública. De manera paralela, se intensificaron los trabajos de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), dirigidos a la conservación de la brecha fronteriza, la construcción de monumentos limítrofes intermedios, el mantenimiento de los ya existentes, la realización de levantamientos topográficos, etcétera (Castillo y Toussaint, 2009: 84-85).

Un nuevo entorno de seguridad: la Iniciativa Mérida

Esta Iniciativa surgió de la preocupación compartida de los gobiernos de México y Estados Unidos por combatir el crimen organizado y el narcotráfico por medio de una estrategia integral conjunta y a largo plazo en contra de la delincuencia organizada trasnacional (Gómez, 2007). Tuvo su origen en la visita del presidente George W. Bush a Guatemala y México en marzo de 2007, en la que se constató que el problema de seguridad pública había alcanzado dimensiones críticas en ambos países, por lo que éste se había convertido en un asunto regional. Para resolverlo, era necesaria entonces la formulación de estrategias conjuntas basadas en la cooperación, la reciprocidad y la responsabilidad compartida. Entre otras cosas, se consideraba que los gobiernos latinoamericanos carecen de instrumentos eficaces para enfrentar al crimen organizado, porque éste aprovecha los vacíos e inconsistencias de los diversos sistemas jurídicos, y por la falta de control de las fronteras físicas, como la que separa a México de Guatemala. Por ello, la Iniciativa Mérida planteó que con los recursos que Estados Unidos otorgaría a los gobiernos de México y de los países centroamericanos se podría preve-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

nir el ingreso y tránsito de drogas, armas, delincuentes y recursos financieros a través de la región hacia el territorio estadounidense (Bailey, 2008: 1; Benítez, 2007: 1-2, 4; Rico, 2008: 3-7; Castillo y Toussaint, 2009: 84-85).

La Iniciativa incluye la dotación de equipo de inspección, *scanners* de ion, unidades caninas de intercepción, tecnologías de comunicación, asesoría técnica y entrenamiento para las instituciones de justicia, programas de protección de testigos, helicópteros y aviones de vigilancia. En cambio, el programa no contempla la presencia en México de efectivos militares estadounidenses, ni la participación de representantes de las agencias civiles de ese país en las funciones operativas, lo que se utiliza como argumento de que se está respetando la soberanía, la jurisdicción y la normatividad nacionales (Benítez, 2007: 4; Rico, 2008: 11-12; Castillo y Toussaint, 2009: 86).

De este modo, a los obstáculos físicos y a los riesgos propios del viaje, se sumaría todo un sistema de vigilancia tecnificada, policiaca y militar que deja de lado cualquier tipo de actitud humanitaria hacia los migrantes y, con la justificación de proteger el territorio nacional, intenta frenar el paso de los migrantes centroamericanos para complacer los deseos de Estados Unidos (Iruegas, 2007).

Sin embargo, las cosas no son tan sencillas. Uno de los problemas radica, según algunos analistas, en que esta iniciativa implica que el gobierno mexicano deba subordinarse a los dictados de Washington en un esfuerzo por reforzar la vigilancia y sellar la frontera sur para evitar que los migrantes centroamericanos lleguen a Estados Unidos. Asimismo, el desarrollo de una capacidad real de vigilancia conlleva una gestión eficiente en las fronteras marítimas y terrestres, así como en los puertos y aeropuertos, de forma tal que el control de los flujos indeseados no obstaculice el de los que son legítimos y cada vez más importantes para la salud económica del país (Rico, 2008: 6; Castillo y Toussaint, 2009: 86). En todo caso, habría que ver si el gobierno de México considera a los migrantes centroamericanos como elementos de impulso a la economía, al menos en ciertas regiones, o como un flujo no deseado (sobre todo cuando se refieren a los transmigrantes).

HACIA UNA NUEVA DEFINICIÓN DE SEGURIDAD

Para avanzar en el camino a la construcción de una nueva definición del concepto de seguridad, debemos partir de establecer con claridad las diferencias entre seguridad pública y seguridad nacional y, al mismo tiempo,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

retomar la discusión en torno al concepto de soberanía en función de las cada vez más crecientes relaciones de interdependencia entre naciones. De este modo, podremos orientar el desarrollo de una práctica de seguridad democrática que logre garantizar la seguridad de los ciudadanos dentro del territorio y en las fronteras.

Seguridad nacional y seguridad pública

De alguna manera se anticipó en los apartados anteriores la necesidad de establecer las diferencias entre la seguridad nacional y la seguridad pública. Ello es más apremiante en el caso de las regiones fronterizas, pues en dichas áreas convergen procesos y personas de muy distinta naturaleza que merecen tratamientos adecuados de acuerdo con cada una de las perspectivas que propician dichos conceptos y las políticas que intentan aplicarlos a las realidades concretas.

Así, se mencionó que uno de los procesos involucrados, si bien heterogéneos en sus manifestaciones históricas, son los movimientos de personas a través de las fronteras y sus desplazamientos en la región fronteriza. Constituyen dinámicas que, en parte, son importantes para el desarrollo de actividades económicas, pues en muchos casos aseguran la provisión de fuerza de trabajo para los mercados laborales y, en otros, son esenciales para la actividad comercial del intercambio propio entre localidades ubicadas a ambos lados de las fronteras. A dichos movimientos, en los años recientes se han sumado los desplazamientos de individuos y grupos que transitan por la región y que tratan de llegar a la frontera norte para internarse de manera subrepticia en territorio estadounidense.

En términos generales, se trata de personas sin intenciones criminales. Son flujos de migrantes que intentan realizar el trayecto bajo condiciones irregulares (no autorizadas por las autoridades migratorias mexicanas) que, en todo caso, constituyen faltas administrativas, como lo confirmó recientemente la reforma a la legislación migratoria de México llevada a cabo en 2008. Lo que interesa destacar en este ámbito es que las necesidades de estas personas son del orden público, pues se trata de resguardarlos de acciones provenientes de abusos y agresiones, tanto de delincuentes comunes, como de agentes de la autoridad que actúen al margen de la ley. Eventualmente, también se trata de prevenir que se involucren y participen en actividades que alteren el orden público o signifiquen violaciones al régi-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

men jurídico nacional. Por todo ello, en lo que a la presencia y tránsito de población extranjera migrante se trata, hay que considerar provisiones y acciones en materia de seguridad pública.

La dimensión de la seguridad nacional es un entorno que merece revisarse tanto en su concepto como en términos de políticas y su aplicación por parte de las instituciones de los tres órdenes de gobierno. En esencia, es un ámbito que corresponde en primer término al orden federal, en tanto responsable de la seguridad del conjunto de la nación. En todo caso, los otros órdenes de gobierno pueden ser instancias coadyuvantes a las acciones dirigidas a salvaguardar la integridad del territorio nacional y de sus habitantes.

Soberanía y seguridad nacionales

Un concepto que en los últimos tiempos ha necesitado una redefinición, sobre todo a partir de los procesos que se viven en el marco de crecientes relaciones de interdependencia entre naciones y de la globalización, es el de la soberanía. Es cada vez más evidente que el concepto original que surgió asociado al nacimiento y desarrollo del Estado nacional merece una revisión, pues la fuerza de los hechos lo ha modificado.

Para no ir más lejos, los procesos de liberalización comercial, de integración económica y de formación de bloques de naciones, han obligado a modificar limitaciones y ámbitos que se consideraban de dominio absoluto de los Estados, aunque ello no implica que la tensión se haya resuelto de manera transparente. A pesar de los acuerdos y tratados que promueven la apertura de fronteras para el libre tránsito, principalmente de mercancías, servicios y capitales, persisten las medidas proteccionistas que remiten a una visión tradicional de soberanía en el plano económico.

Otro ejemplo, en una esfera distinta, lo constituye el hecho de que la comunidad internacional ha sancionado el papel y la obligación de los Estados de proteger los derechos de sus ciudadanos, independientemente del lugar y las condiciones en que se encuentren, fuera de sus territorios nacionales de origen (Convención de Viena). A pesar del amplio reconocimiento que dicha figura ha alcanzado en el derecho internacional, en la práctica existen muchas resistencias de parte de algunos países para hacerla vigente; para ello recurren al argumento de la soberanía en su versión más tradicional.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

De ahí que, en los años recientes, se haya producido una tensión entre los procesos de apertura que hacen pensar en un relajamiento o flexibilización de la noción original de soberanía y las preocupaciones que dan pie a la poco clara concepción de seguridad nacional. Como se ha dicho, las propuestas se extienden en un amplio espectro que considera las agresiones al territorio, la población y los sitios y las actividades estratégicas, y los procesos y actos ilícitos que se argumenta que ponen en riesgo la seguridad de la nación, como es el caso del narcotráfico y la delincuencia organizada. Esto último permite extender tanto como se desee el ámbito de focalización de la protección de la nación hasta otros procesos que se relacionen con los mencionados, o bien, que se manipule la relación, como en la mayoría de los casos ocurre con la movilidad de la población, en particular en escenarios fronterizos.

Seguridad y democracia: hacia una redefinición de la seguridad fronteriza

La idea prevaleciente de que las fuerzas armadas y los cuerpos policiales son los principales garantes de los intereses nacionales, corresponde más a un enfoque característico de las estructuras autoritarias. Por ello, hace falta desarrollar una práctica de seguridad democrática, en la que el Estado sea capaz de promover acciones de desarrollo, que produzcan condiciones de bienestar para la población, al tiempo que garanticen la seguridad de los ciudadanos dentro del territorio y en sus fronteras. Habría que transitar de la seguridad militar a la seguridad humana, de la seguridad defensiva a la seguridad cooperativa, de la seguridad frente a las amenazas a la seguridad preventiva, de la seguridad basada en la defensa del territorio y la soberanía a la seguridad para la población (Arévalo *et al.*, 2002: 5-6; Castillo y Toussaint, 2009: 86).

Asimismo, debe dejar de verse la migración como una amenaza, equiparándola con el narcotráfico y el terrorismo. Al analizar el fenómeno migratorio, deben incorporarse los aspectos sociales y vincularlo con temáticas como el desarrollo, los derechos humanos y la cultura. En relación con el desarrollo, es justo reconocer que la migración sirve con frecuencia como válvula de escape o elemento estabilizador frente a las crisis sociales y que, por lo mismo, se deben respetar los derechos de los trabajadores migrantes, apoyar las políticas migratorias nacionales en las redes trasna-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

cionales establecidas entre éstos y sus comunidades de origen, y presionar para que los acuerdos de libre comercio se diseñen para maximizar el bienestar social en la región. Un segundo elemento, ligado al tema de los derechos humanos, hace evidente la necesidad de formular políticas públicas que mejoren la calidad de vida de la población migrante y que garanticen los derechos que posee todo ser humano, independientemente de una delimitación territorial, tomando como punto de partida la responsabilidad de los gobiernos más allá de sus fronteras, aunque implique efectuar ciertos ajustes en la legislación internacional. En cuanto a los componentes culturales en los procesos de desplazamiento físico, consideramos que deben ser motivo de especial atención la interacción de conductas, actitudes, pensamientos y cosmogonías de distintos orígenes que conviven en los espacios fronterizos (Arévalo *et al.*, 2002: 15, 25-26; Castillo y Toussaint, 2009: 86-87).

No obstante, como se dijo antes, a los migrantes se les ha equiparado con quienes trafican armas o influencias, roban, asaltan en pandillas o se dedican al narcotráfico en virtud de que en las zonas fronterizas —donde existe una importante concentración de migrantes— el índice delictivo suele también ser muy alto, o porque se trata de población que se queda atrapada sin recursos para seguir su ruta de destino o regresar a su país. Pero de una cosa no se desprende la otra. Es indispensable la construcción de una visión humanizada del fenómeno migratorio en la que se analicen sus causas estructurales, así como los problemas que enfrentan los migrantes durante sus desplazamientos. Es preciso explicitar también que fueron las condiciones asimétricas de desarrollo las que generaron y estimularon los desplazamientos poblacionales, colocando a miles de personas en situación de riesgo y vulnerabilidad (Arévalo *et al.*, 2002: 21-23, 33-34; Castillo y Toussaint, 2009: 87).

En suma, resulta urgente evitar que los países desarrollados intenten contener el fenómeno migratorio con medidas restrictivas y excluyentes, para pasar a soluciones integrales que visualicen las necesidades estructurales de los lugares de origen de los migrantes. Más que proponerse controlar el paso de los migrantes con métodos represivos, es necesario atender las causas que motivaron el fenómeno y buscar la transformación de la realidad en función del bienestar de los individuos y comunidades que buscan una salida para sobrevivir.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

REFERENCIAS

Alba Vega, C., y D. Kruijt, 2007. Viejos y nuevos actores violentos en América Latina: temas y problemas, *Foro Internacional* (189): 485-516.

Alba, F., 2002. México: un difícil cruce de caminos. *Migration Information Source*, Migration Policy Institute, en <*www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=204*>, consultado el 15 de julio de 2009.

Ángeles Cruz, H., 2004. Las bandas maras salvatruchas en la región fronteriza del Soconusco, Chiapas, en J.E. Sánchez y R. Jarquín (eds.), *La frontera sur. Reflexiones sobre el Soconusco, Chiapas y sus problemas ambientales, poblacionales y productivos.* México, El Colegio de la Frontera Sur, pp. 95-103.

Ángeles Cruz, H., y M.L. Rojas Wiesner, 2000. Migración femenina internacional en la frontera sur de México, *Papeles de Población* **6** (23): 127-151.

Arévalo, B., H. Rosada y P. González, 2002. Seguridad y migración. Apuntes para una agenda de investigación. Programa de Migración, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Guatemala. Guatemala (inédito).

Bailey, J., 2008. ¿Qué es la Iniciativa Mérida?, *El Universal*, 26 de febrero.

Benítez Manaut, R., 2007. Pros y contras de la Iniciativa Mérida. *Enfoque-Reforma* (715): 13-15.

Casillas, R., 2006. *Una vida discreta, fugaz y anónima: los centroamericanos transmigrantes en México*. México, FLACSO.

Castillo, M.A., 2000. Las políticas hacia la migración centroamericana en países de origen, de destino y de tránsito, *Papeles de Población* (24): 133-157.

Castillo, M.A., 2001. Los flujos migratorios en la frontera sur de México, *Amérique latine histoire et mémoire* (2), en <*http://alhim.revues.org/document603.html*>, consultado el 12 de julio de 2008.

Castillo, M.A., 2003. Los desafíos de la emigración centroamericana en el siglo XXI, *Amérique latine histoire et mémoire* (7), en <*http://alhim.revues.org/document369.html*>, consultado el 12 de julio de 2008.

Castillo, M.A., 2005a. Actores y políticas en torno a la migración en la frontera sur de México, en D. Guillén (coord.), *Chiapas: frontera en movimiento.* México, Instituto Mora, pp. 59-98.

Castillo, M.A., 2005b. Fronteras, migración y seguridad en México, *Alteridades* **15** (30): 51-60.

Castillo, M.A., 2006. Mexico: Caught between the United States and Central America, *Migration Information Source*, en <*www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=389*>, consultado en julio de 2008.

Castillo, M.A., y C.A. Herrera, 2006. *Centroamericanos en México y en Estados Unidos: tendencias y políticas migratorias*. México, El Colegio de México.

Castillo, M.A., y M. Toussaint, 2009. *Diagnóstico sobre las migraciones centroamericanas en el estado de Chiapas y sus impactos socio-culturales*, en <*http://mirandosur.*

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

org/wordpress/wp-content/uploads/2009/03/chiapas.pdf>, consultado en julio de 2008.

CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos), 1993. *Informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana*, México.

Comar (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados), 2000. *México, tradición de asilo y refugio*. México, Secretaría de Gobernación.

Díaz, G., y G. Kuhner, 2007. Women migrants in transit and detention in Mexico, *Migration Information Source*, en <*www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=586*>, consultado en julio de 2008.

Encuesta, 2006. *Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México 2004*. México, Instituto Nacional de Migración-Consejo Nacional de Población-El Colegio de la Frontera Norte-Secretaría de Gobernación-Secretaría del Trabajo y Previsión Social-Secretaría de Relaciones Exteriores.

Fraga, G., 2000. Creación de la Comar, en Comar, *México, tradición de asilo y refugio*. México, Secretaría de Gobernación, pp. 26-31.

Girardi, M., 2007. Mujeres migrantes en la frontera sur de México. Víctimas y transgresoras, entre la autonomía y la trata-tráfico, en M. Belausteguigoitia y L. Melgar (coords.), *Fronteras, violencia, justicia: nuevos discursos.* México, Programa Universitario de Estudios de Género, UNAM-Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, pp. 151-175.

Gómez, N., 2007. Otorgará Iniciativa Mérida 500 mdd a México en primer año, *El Universal*, 22 de octubre.

Iruegas, G., 2007. *Fait accompli*. *La Jornada*, 5 de diciembre.

Olmos, C., 2003. América Central: situación migratoria después de los conflictos, *Amérique latine histoire et mémoire* (7), en <*http://alhim.revues.org/document366.html*>, consultado el 12 de julio de 2008.

Rico, C., 2008. La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado, *Foreign Affairs en Español* **8** (1): 3-13.

Rodríguez Chávez, E., 2006. Frontera sur y política migratoria en México (circularidad, seguridad y derechos humanos), *Foreign Affairs en Español* **6** (4): 64-70.

Rodríguez de Ita, G., 2005. Militares en la frontera, en D. Guillén (coord.), *Chiapas: frontera en movimiento.* México, Instituto Mora, pp. 99-152.

Ruiz Marrujo, O., 2001. Los riesgos de cruzar. La migración centroamericana en la frontera México-Guatemala, *Frontera Norte* **13** (25): 7-33.

Savenije, W., 2004. La Mara Salvatrucha y el Barrio 18 St., *Foreign Affairs en Español* **4** (2): 38-46.

Savenije, W., 2007. Las pandillas trasnacionales o "maras": violencia urbana en Centroamérica, *Foro Internacional* (189): 637-659.

SG (Secretaría de Gobernación), 2005. Acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como instancia de Seguridad Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de mayo.

Verzeletti, M., 2006. La migración en Guatemala durante la ocurrencia del fenómeno Stan, en *Seminario taller internacional "Riesgo de desastres y migración. Propuestas para el abordaje de la problemática"*, en <*http://200.35.172.197/incedes/file.php/1/Documentos/memorias/Memoria%20Incedes%201%20y%202%20de%20agosto%202006.pdf*>, consultado en julio de 2008.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

9
PANORAMA DEL HOMICIDIO EN MÉXICO. ESQUEMA DE ANÁLISIS TERRITORIAL 1990-2007

*Fernando Escalante Gonzalbo**

CONTENIDO

Introducción 302
La evolución de la tasa nacional de homicidios entre 1990 y 2007 304
Homicidio, urbanización, marginalidad 312
Recapitulación 325
Referencias 328

* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*fescalan@colmex.mx*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Sabemos relativamente poco sobre el homicidio como fenómeno social en México. No tenemos una sociología de la delincuencia medianamente desarrollada porque las ciencias sociales se han dedicado, en general, a otros temas. En los años del cambio de siglo, conforme la seguridad pública se convertía en una de las mayores preocupaciones para la opinión pública, se comenzó a prestar más atención al fenómeno; la mayoría de lo que tenemos se refiere a la delincuencia organizada y en particular al narcotráfico, pero ya hay estudios suficientes para ir dando forma a una sociología del delito en el país.[1]

Hay varias líneas de investigación que valdría la pena explorar. En el plano más general, en el conjunto de las sociedades occidentales parece haber habido una disminución sistemática de la violencia de la Edad Media en adelante; y parece razonable atribuirlo a lo que Norbert Elias llamaba el "proceso de la civilización", es decir, la progresiva incorporación de autocontroles cada vez más exigentes para hacer posible la convivencia en sociedades urbanas, más complejas (Elias, 1987: *passim*). Sería interesante analizar el proceso mexicano en esos términos.

También valdría la pena explorar la relación entre violencia e industrialización en la que se han centrado historiadores como Roger Lane o Ted Gurr. Según lo que sabemos, entre el siglo XVIII y el XX en el conjunto de las sociedades occidentales el índice de homicidios sigue una curva con forma de U, con un descenso progresivo durante todo el siglo XIX, hasta llegar a mínimos históricos en los años cincuenta, y un aumento relativamente rápido a partir de la década siguiente. Las elevadas tasas de principios del siglo XIX podrían ser consecuencia de las primeras fases, las más disruptivas, del proceso de urbanización e industrialización: migración masiva, aglomeraciones urbanas, ruptura de vínculos tradicionales, disolución del viejo orden rural; el descenso posterior podría explicarse, de modo parecido, por la progresiva consolidación de la sociedad industrial, con sus recur-

[1] Hay trabajos históricos importantes, como el clásico de Taylor (1987) o los libros de Speckman (2002), Piccato (2001), Lopes (2005) o Sánchez Michel (2008). También hay ensayos de historia contemporánea, como los de Astorga (2007) y algunos trabajos de ciencia política y relaciones internacionales, como el de Toro (1995) o los reunidos por Bayley y Godson (2000). También hay que anotar el trabajo pionero de Martínez de Murguía (1999), el primer ensayo de interpretación sociológica de las prácticas de la policía en México, y los estudios reunidos por Alvarado (2008).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

sos de disciplina: escolarización, organización del mercado laboral, sistemas públicos de salud, ordenamiento urbano, etc. (Gurr, 1989: 42 y ss.). Queda, por supuesto, el problema del incremento de la delincuencia y de las tasas de homicidio en particular, a partir de mediados de los años sesenta; la tesis de Roger Lane es interesante: un incremento estructural en los índices de violencia como el que se observa en los últimos treinta o cuarenta años tiene que obedecer a factores estructurales, y acaso de la misma naturaleza de los que produjeron la disminución en el siglo anterior; dicho en forma muy simple, se trataría del advenimiento de la *sociedad posindustrial*: las altas tasas de desempleo y empleo precario, la desindustrialización, el progresivo debilitamiento de las formas tradicionales de autoridad familiar, laboral, política (Lane, 1997: 326 y ss.).

Sin duda, aprenderíamos mucho sobre la delincuencia en el país si pudiésemos correlacionar las tasas de violencia con los bruscos cambios en la estructura productiva y demográfica de México a lo largo del siglo XX. Es otra de las tareas pendientes. Finalmente, tendría sentido explorar algunas de las hipótesis sociológicas más socorridas para explicar la delincuencia en general y el homicidio en particular, tanto las que subrayan la importancia de los recursos de control social como las que destacan sobre todo los factores de tensión, privación relativa y anomia.[2] Ahora bien: para todo eso necesitamos trabajar con series estadísticas que hasta la fecha no se han elaborado. Las páginas que siguen quieren contribuir a llenar en parte ese hueco, con un análisis territorial del homicidio en México entre 1990 y 2007.

Conviene aclarar de antemano que no hay, en lo que sigue, un análisis sociológico del homicidio en México. No exploro de modo sistemático ninguna de las hipótesis que se manejan habitualmente en la criminología y la sociología del delito. Me limito a exponer las tendencias observables en los últimos veinte años, a partir del análisis territorial. Entre otras razones porque la distribución territorial sugiere poderosamente que no hay un único perfil del homicidio en el país, es decir, no es factible una explicación general.

La estadística delictiva es problemática siempre, pero también es factible. En México, como en cualquier otro lugar, hay dos fuentes obvias para

[2] Los resultados de investigaciones recientes han dado nueva vigencia a variaciones de las ideas del "control social" derivadas de la vieja sociología de Chicago, de Park y Thomas, pero parece también prometedora alguna reformulación de las ideas sobre la anomia de Durkheim y Merton (véase, por ejemplo, Passas y Agnew, 1997).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

documentar el homicidio: la policía y el registro civil.[3] La base de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), que en ocasiones se emplea, tiene tres problemas básicos: cubre un periodo muy breve, porque sólo cuenta con información de 1997 en adelante; presenta los datos agregados por estado y prácticamente sin información sobre las víctimas; y registra presuntos homicidios denunciados ante el Ministerio Público, lo cual implica que no haya registro si no se presentó denuncia o que pueda haberlos duplicados en otros casos. La alternativa es la base de datos de defunciones del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), formada a partir de las actas de defunción del Registro Civil, convalidadas por la Secretaría de Salud;[4] hay información desde 1990 que registra género, edad, ocupación, escolaridad y lugar de residencia de las víctimas, y municipio en que ocurrió el homicidio. Es la fuente de información en todo lo que sigue. El único problema, y es relativamente menor, es que tarda en capturarse, de modo que la información de un año está disponible sólo en el último trimestre del siguiente (por esa razón, el análisis llega hasta 2007).

LA EVOLUCIÓN DE LA TASA NACIONAL DE HOMICIDIOS ENTRE 1990 Y 2007

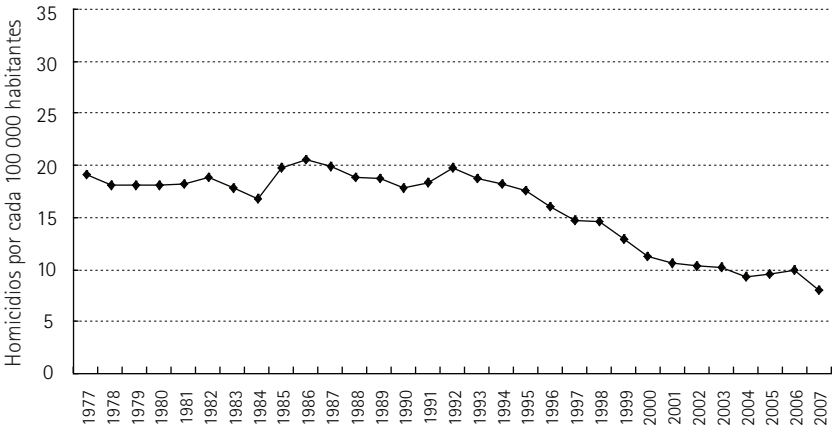
El rasgo básico del periodo es la disminución sostenida y sistemática, año tras año, de la tasa de homicidios en el país. Con variaciones menores, se había mantenido en niveles altos —entre 15 y 20 homicidios por cada 100 000 habitantes— desde fines de la década de los setenta; sin embargo, a partir de 1992 cambia la tendencia y la tasa se reduce continuadamente hasta situarse en menos de 10 homicidios por cada 100 000 habitantes: en concreto, de un máximo de 19.72 en el año 1992 a un mínimo de 8.04 en 2007 (gráfica 9.1).[5] Es contraintuitivo, va en contra de lo que han dicho los

[3] En Estados Unidos, por ejemplo, la elección entre los registros del Departamento de Justicia, del Uniform Crime Report, o las estadísticas vitales del Departamento de Salud. En México las fuentes son de la Procuraduría General de la República (PGR) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

[4] Es el registro de los homicidios dolosos, es decir, deliberados, según la definición de la Organización Mundial de la Saludo (OMS). No incluye los posibles homicidios culposos, donde hay alguna responsabilidad por negligencia.

[5] Los registros completos existen sólo a partir de 1990, pero la tasa nacional puede reconstruirse desde 1977 a partir del Anuario Estadístico del INEGI.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

Gráfica 9.1. Evolución de la tasa de homicidios en México, 1977-2007.

medios de comunicación y no pocos académicos en los últimos años. Vale la pena también explorar eso.

En todo el mundo hay una preocupación creciente, desde principios de los años noventa, por la inseguridad y la delincuencia organizada. México no es excepción. Numerosos ensayos y libros de los primeros años del nuevo siglo insisten en señalar el riesgo de una crisis de seguridad en el país, y hablan, a tono con lo que informan los medios, de un aumento de la violencia. Parece inevitable por eso, a la vista de los números, pensar que la base de datos *tiene que estar equivocada*; no obstante, un análisis más detenido de las tendencias sugiere otra explicación.

En primer lugar, hubo en los años noventa episodios de violencia inusual: el asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Luis Donaldo Colosio, el asesinato del cardenal Posadas Ocampo, del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, etc., que sin duda contribuyeron a crear un clima de inseguridad. En segundo lugar, el análisis de las cifras sugiere que hubo no sólo una disminución de la tasa de homicidio, sino un desplazamiento de la violencia hacia el norte y noroeste del país, hacia algunas de las ciudades más pobladas, y eso, con seguridad, le ha dado mayor visibilidad. Es probable que ése sea el factor decisivo, que tal vez indica un cambio no sólo en la ubicación sino en el tipo de homicidios: trato de explicarlo con detalle más adelante. También es posible —de

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

momento no hay cifras para decirlo con seguridad— que hayan aumentado otros delitos: robos, asaltos, secuestros, cuya estadística es mucho más compleja porque sólo pueden registrarse con encuestas o a partir de denuncias ante el Ministerio Público, y la "cifra negra" es considerable. Es posible que haya cambiado también la sensibilidad de la opinión pública mexicana, influida en parte por el clima internacional.[6]

Si bien es un poco desconcertante y necesita explicación la alarma de los últimos diez años, no es menos extraño que no se registraran en la opinión pública las tasas mucho más altas de fines de los ochenta y principios de los noventa. Con 15 000 o 16 000 homicidios al año, no había la sensación de peligro e inseguridad que hay al principio del nuevo siglo. Volveremos a ello.

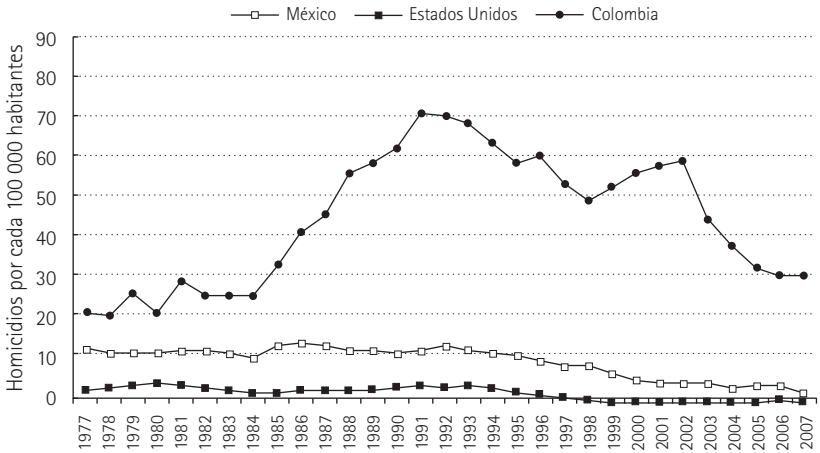
Vale la pena antes de seguir poner en contexto esa tasa de homicidio para entender lo que significa. Sabemos que las tasas de los países de Europa Occidental son considerablemente inferiores: tienden a oscilar entre una y dos víctimas por cada 100 000 habitantes, y sabemos que la de Estados Unidos es siempre mucho más alta que la europea: en el periodo, entre seis y 10 por cada 100 000 habitantes. El término de comparación que se emplea con más frecuencia para México en los años recientes es el caso de Colombia y se habla con una ligereza notable de una posible "colombianización" de México. No tiene sentido. Los procesos políticos no son comparables, pero las tasas de violencia tampoco (gráfica 9.2).

No hay un patrón general para los países de América Latina. Algunos tienden a tener tasas relativamente bajas, comparables con las de Estados Unidos o inferiores, como Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica, Bolivia; otros, en cambio, tienen casi siempre tasas superiores a la mexicana: Colombia, Brasil, Venezuela, El Salvador, Guatemala. Y eso dice que tenemos que explorar factores más allá del atraso económico, la pobreza, la desigualdad o la debilidad del Estado para explicar la violencia.

Volvamos a México. Desde luego, la tasa nacional es un indicador grueso, muy inexacto, que apenas sirve como primera aproximación. Si se miran los datos desagregados por estados aparece un panorama de muchos contrastes. Hay algunas entidades que a lo largo del periodo, de manera

[6] Descuento el hecho de que en los primeros años del nuevo siglo, y en particular a partir de 2004, comenzó a haber algunos asesinatos espectaculares: cuerpos mutilados, decapitados, con mensajes, que obviamente han tenido repercusión en los medios de comunicación. Lo descuento porque la preocupación por la seguridad era muy anterior.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuentes: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009; OJP, 2010; Policía Nacional de Colombia.

Gráfica 9.2. Evolución de la tasa de homicidios en Estados Unidos, Colombia y México, 1977-2007.

consistente, tienen tasas de homicidio muy inferiores a la nacional: Yucatán, Nuevo León, Aguascalientes, por ejemplo, con índices de entre dos y cinco homicidios por cada 100 000 habitantes; Tlaxcala, Querétaro e Hidalgo, entre tres y ocho. Hay otro grupo de estados cuyas tasas son siempre superiores, y mucho, a la nacional, del doble o más: Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Sinaloa, que en los primeros años de la década de los noventa registraban tasas de hasta 40 homicidios por cada 100 000 habitantes, y en 2007 de entre 15 y 20. Y hay, por último, algunos estados, como Chihuahua y Tamaulipas, que a principios de los noventa tenían tasas inferiores a la nacional y en la segunda mitad del periodo sus tasas, muy superiores a la nacional, fueron consistentes.

No es una sorpresa ni resulta raro: eso sólo habla de la extraordinaria heterogeneidad del país, de las diferencias territoriales, demográficas y de estructura productiva entre los estados. Ahora bien, durante el periodo no sólo disminuye la violencia sino que se desplaza, hay estados en los que se reduce mucho la tasa y otros, en cambio, en los que aumenta. Vale la pena analizar ese movimiento con algún detalle.

En la península de Yucatán, Tabasco y Veracruz hay en general tasas muy bajas, siempre inferiores a la nacional y descendentes, con la excepción

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

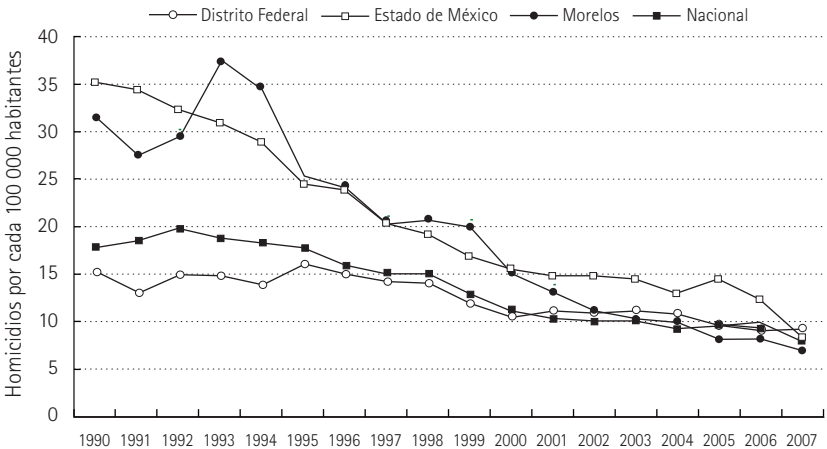
de los municipios de Benito Juárez y Solidaridad, en Quintana Roo, muy inestables, y durante algunos años las regiones de Nautla y del Papaloapan, en Veracruz, y Tenosique, en Tabasco. Algo parecido sucede en el Bajío, Puebla, Tlaxcala y Aguascalientes. En Chiapas no hay una tendencia clara, hay años de tasas muy altas: 1994-1995, 1997-1999, y otros en que son mucho más bajas que la nacional; no es absurdo asociar esos movimientos a la actividad del EZLN y la presencia del ejército.

En el centro norte del país y en occidente el cuadro es más problemático: la tasa de homicidios en Jalisco, Zacatecas, Coahuila y Nuevo León siempre es inferior a la nacional, y con tendencia más errática porque algunos años han sufrido de alta violencia, como en Colima y San Luis Potosí, en cambio, Nayarit y Durango siempre están por encima, con tasas que en algunos años llegan a ser de 20 y 30 homicidios por cada 100 000 habitantes; en ambos casos, las tasas más altas con mucha distancia están en la Sierra Madre Occidental, en los municipios de Huajicori, La Yesca y Del Nayar en Nayarit, y en Santiago Papasquiaro, Tamazula y, en particular, en Pueblo Nuevo, Durango.

Los cambios más importantes durante el periodo, que explican el movimiento de la tasa nacional, se producen en tres regiones claramente identificables: la región del Centro y el valle de México, con Morelos, el Estado de México y el Distrito Federal; la del Pacífico Sur: Michoacán, Guerrero y Oaxaca, y la del Noroeste: Baja California, Sonora, Chihuahua y Sinaloa.

La variación en el Estado de México y Morelos es evidente (gráfica 9.3) y uno de los factores fundamentales para explicar la disminución de la tasa nacional en el periodo. En ambos casos, comienza la década de los noventa con tasas muy altas, de entre 30 y 35 homicidios por cada 100 000 habitantes; en los dos estados hay una disminución sistemática en los años siguientes, a partir de 1991 en el Estado de México y de 1993 en Morelos, hasta situarse en tasas cercanas a 10. En Morelos la reducción se da en todo el territorio, aunque los índices más altos en la primera parte del periodo aparecen en la región de Cuautla y al sur poniente, en los municipios de Jojutla y Puente de Ixtla. En el Estado de México, el cambio se nota sobre todo en las regiones de Tejupilco y Valle de Bravo, es decir, en el suroeste del estado, en las zonas limítrofes con Guerrero y Michoacán: tienen tasas de hasta 60 homicidios por 100 000 habitantes en la primera parte del periodo, de entre 20 y 30 en los últimos años; por su peso demográfico importa también la disminución en la región de Zumpango (en Naucalpan, Cuautitlán Izcalli y Tlalnepantla).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

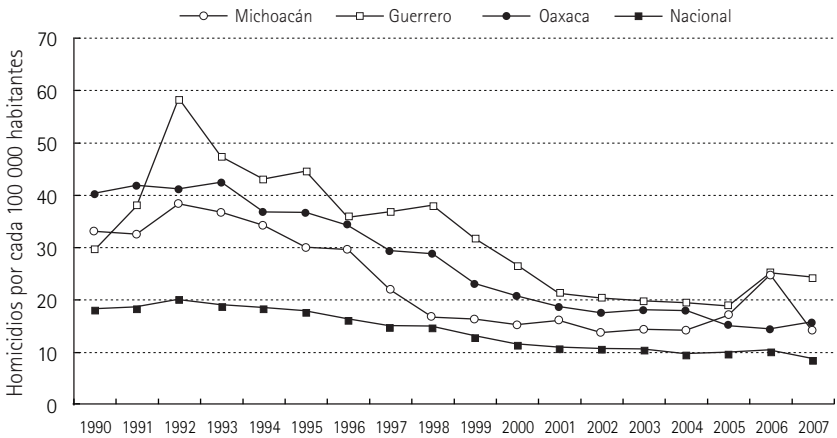
Gráfica 9.3. Evolución de la tasa de homicidios en el Estado de México, Morelos y el Distrito Federal, 1990-2007.

El Distrito Federal ofrece una imagen distinta: una tasa más o menos estable, de alrededor de 15 homicidios por cada 100 000 habitantes, en 1997, y una ligera disminución a partir de entonces, a 10 homicidios por 100 000 habitantes en los últimos años. El cambio es mucho menos acusado que en Morelos o el Estado de México. De hecho, en términos relativos, en comparación con la tasa nacional, la del Distrito Federal se incrementa ligeramente en la segunda parte del periodo.

En los estados del litoral Pacífico, Oaxaca, Guerrero y Michoacán, la evolución es similar a la de Morelos y el Estado de México (véase la gráfica 9.4). En todo momento, en las tres entidades, la tasa es superior a la nacional. No obstante, en los tres casos hay un descenso considerable a partir de 1992: pasan de tasas de entre 30 y 40 homicidios por cada 100 000 habitantes, y casi 60 en el caso de Guerrero, a tasas inferiores a 20 en los últimos años.

En Oaxaca el descenso es general, aunque en particular se acentúa en la costa y en las regiones del Istmo y del Papaloapan. En el caso de Guerrero, la disminución también implica un desplazamiento de la violencia. Se reduce mucho el índice de homicidios en el centro y norte del estado —zonas de Chilpancingo, Iguala y Taxco— y a partir del cambio de siglo también en La Montaña y la Costa Chica; desde 2004, en cambio, aumenta

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

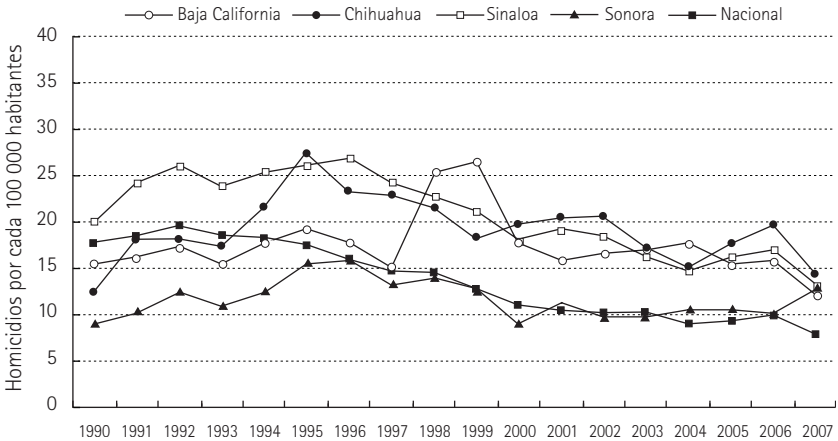
Gráfica 9.4. Evolución de la tasa de homicidios en Oaxaca, Guerrero y Michoacán, 1990-2007.

en Acapulco, la Costa Grande y Tierra Caliente, es decir, en la zona limítrofe con Michoacán.

Llama mucho la atención en Michoacán la diferencia que hay entre la cuenca occidental del río Balsas y el resto del estado. En todo momento, las regiones de Infiernillo, Tepalcatepec, Tierra Caliente y la costa tienen tasas mucho más altas que las demás. Disminuyen los homicidios también en esas regiones, sobre todo en Infiernillo, pero vuelven a aumentar a partir de 2003 en Tepalcatepec y en la costa, y muy considerablemente en Tierra Caliente; el brusco incremento del año 2006 corresponde a esas tres regiones, con más de 50 y en Tierra Caliente casi 80 homicidios por cada 100 000 habitantes.

Todo lo anterior muestra que la tendencia nacional de esas dos décadas se explica por un descenso en la tasa de homicidios de las regiones de mayor densidad de población campesina en el centro y sur del país. Cinco estados dan cuenta de aproximadamente 40% del descenso de la tasa nacional. Pero lo anterior, visto con detalle, también indica una extensa región problemática en la costa, entre Acapulco, Lázaro Cárdenas y Aquila, y en la cuenca del Balsas: una región de difícil acceso y en la que desde hace décadas es frecuente el cultivo de drogas. Adelante lo veremos con más detenimiento.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

Gráfica 9.5. Evolución de la tasa de homicidios en Baja California, Sonora, Chihuahua y Sinaloa, 1990-2007.

También conviene observar el noroeste: Baja California, Sonora, Chihuahua y Sinaloa (gráfica 9.5). En todos los casos, la tendencia es muy distinta, si no contraria a la nacional, es decir, hay un incremento en la tasa de homicidios cuando en el resto del país está disminuyendo. No sólo eso, sino que eran estados que tenían —excepto Sinaloa— tasas inferiores a la nacional en los primeros años de la década de los noventa y que tienen tasas superiores a la nacional en los últimos años.

En Baja California es evidente que las tasas más altas y las que explican el movimiento de la tasa estatal son las de Tijuana, que concentra la mitad de la población del estado. Mexicali, en cambio, con más de medio millón de habitantes, tiene tasas siempre inferiores a las de Tijuana e inferiores a la media del estado. En Sonora es muy claro también que las regiones de frontera tienen las tasas más altas durante el periodo: Altar, Agua Prieta y San Luis Río Colorado, pero son municipios poco poblados. El caso de Chihuahua es interesante: Ciudad Juárez, que reúne prácticamente a la mitad de la población del estado, siempre aporta más de la mitad de las víctimas; sin embargo, son mucho más altos los índices en la región limítrofe con Sinaloa, en los municipios de Batopilas, Guachochi, Guadalupe y Calvo, que suman aproximadamente 6% de la población y entre 15 y 30% de las víctimas de homicidio, con tasas que oscilan entre 60 y 90 homicidios por cada 100 000 habitantes.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En Sinaloa se da un fenómeno similar. Siempre Culiacán tiene el mayor porcentaje de víctimas, entre 30 y 40%, pero reúne también a 35% de la población. Son mucho más altas, en cambio, las tasas de los municipios rurales del norte y nordeste: Cosalá, Mocorito, Choix, Sinaloa y sobre todo Badiraguato.

Los números señalan que en el periodo aumentó considerablemente la violencia en la frontera norte, también que es una zona problemática, con rasgos similares a los de Tierra Caliente en Michoacán y Guerrero: una zona aislada y mal comunicada, en la parte más alta de la Sierra Madre Occidental, el sur de Chihuahua y el nordeste de Sinaloa (la región de la sierra en Durango también), donde es tradicional el cultivo de drogas. Y donde es lógico que se encuentren algunos de los ejes de las cadenas del narcotráfico en la actualidad.

En el siguiente apartado me ocupo en particular de esas dos zonas, en el noroeste y en el occidente de Michoacán.

HOMICIDIO, URBANIZACIÓN, MARGINALIDAD

La correspondencia entre el índice de urbanización y la tasa de homicidios es una de las hipótesis más exploradas por la criminología. En general, tanto en Estados Unidos como en Europa parece haber una correlación positiva entre el tamaño de las ciudades y el índice de homicidios: las ciudades son más violentas, y más cuanto mayores y más densamente pobladas. Hay diferencias regionales, desde luego, ciudades en especial violentas, ciudades relativamente pacíficas, pero en general el homicidio tiende a aumentar en las urbes.[7] En México, sin embargo, no sucede eso: hay grandes ciudades con tasas muy altas y las hay con tasas muy bajas, sucede incluso que en el mismo estado haya una ciudad con tasas altas permanentes y otra con tasas siempre más bajas que el resto del estado: Torreón y Saltillo, Tijuana y Mexicali, Chihuahua y Ciudad Juárez.

En el conjunto de ciudades con más de un millón de habitantes están Monterrey, León, Guadalajara y Puebla, cuyas tasas de homicidio son du-

[7] Es conocida la discusión, en Estados Unidos, sobre una *cultura de la violencia* en el sur, cuyas tasas de homicidios parecerían ser sistemáticamente más altas que las de ambas costas, por ejemplo. No hay una explicación definitiva. Para un panorama de los análisis territoriales del homicidio, en particular en Estados Unidos véase Paulsen y Robinson (2009).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

rante todo el periodo, de manera considerable, inferiores a la nacional, y están también Tijuana y Ciudad Juárez que a partir de 1994 están por lo regular encima de la media nacional. La ciudad de México es compleja y merece ser tratada aparte, aunque sea con brevedad.

El Distrito Federal tiene una tasa estable y cercana a la nacional, pero con diferencias muy notables entre las diferentes delegaciones: siempre el índice más alto corresponde a la Miguel Hidalgo, entre 20 y 30 homicidios por cada 100 000 habitantes, y le siguen Venustiano Carranza, Cuauhtémoc y Benito Juárez, más cerca de 20, mientras que las delegaciones Iztacalco, Cuajimalpa, Azcapotzalco y Coyoacán oscilan entre dos y ocho homicidios por 100 000 habitantes. En los municipios de la zona conurbada sucede algo parecido: en todos ellos se aprecia una disminución, en ocasiones muy considerable, de la violencia, pero hay alguno como Nezahualcóyotl cuya tasa es siempre inferior a la nacional, lo mismo que Tlalnepantla durante la mayor parte del periodo, y los hay con tasas siempre más altas, como Ecatepec, Atizapán, Chalco, Chimalhuacán y Cuautitlán Izcalli y, sobre todo, Naucalpan, que entre 1990 y 1996 presenta tasas de entre 50 y 70 homicidios por cada 100 000 habitantes. Tomada en conjunto, el área metropolitana de la ciudad de México tiene una tasa de homicidio ligeramente superior a la nacional y sigue casi exactamente la misma tendencia.

En términos generales, las tasas tienden a ser más altas en el norte del Distrito Federal, en las delegaciones colindantes con el Estado de México, y más bajas en el centro y sobre todo en el sur, en las delegaciones que lindan con Morelos. El panorama de la zona conurbada es más complejo: municipios como Naucalpan y Cuautitlán tienen de manera consistente tasas que son dos y tres veces más altas que las del municipio vecino de Tlalnepantla. Y no hay una variable demográfica obvia que sirva para explicar, en este plano, las diferencias.

Si ampliamos el rango y consideramos las ciudades que tienen entre 500 000 y un millón de habitantes, de nuevo el panorama es de contrastes y no permite una conclusión clara. Algunas de ellas tienen durante todo el periodo tasas inferiores a la nacional: Aguascalientes, Saltillo, Torreón, Querétaro, Mérida, e incluso muy inferiores, como Guadalupe y San Nicolás de los Garza, en Nuevo León, con menos de dos homicidios por cada 100 000 habitantes. Hay otras, en cambio, que al menos durante algunos años han tenido índices muy superiores al nacional, como Morelia, San Luis Potosí, Chihuahua y Mexicali. En ese conjunto, por lo demás, están algunas de las ciudades más violentas del país: Toluca, Acapulco y Culiacán.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Sucede prácticamente lo mismo si ampliamos aún más el rango. Entre las ciudades que tienen más de 250 000 habitantes y menos de 500 000 están Celaya, Irapuato, Guasave, Centro (Tabasco), Tampico, Ciudad Victoria, Coatzacoalcos, Jalapa y Veracruz que tienden a estar siempre por debajo de la tasa nacional; pero están también Ensenada, Durango, Cuernavaca, Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Mazatlán, Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa, que durante casi todo el periodo tienen tasas superiores a la nacional.

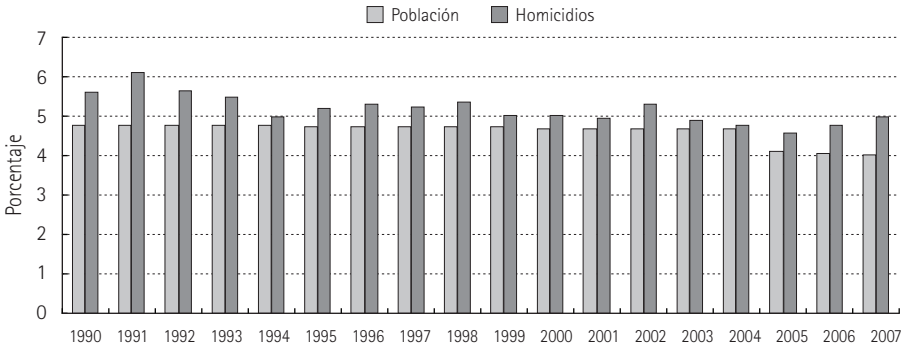
Resumiendo, en general no son más violentas las ciudades y no aumentan los índices de homicidio conforme aumenta la población. No puede establecerse para México una regla. Parecen ser mucho más importantes otros factores como la ubicación geográfica, y no el tamaño.

Tomando en cuenta las enormes diferencias entre ciudades y regiones del país, vale la pena observar la tasa de ciudades y municipios agrupados según su tamaño, y contrastarla con la tasa nacional. Sabemos, por supuesto, que esa medida —tasa de homicidio para el conjunto de ciudades de más de un millón de habitantes, por ejemplo— es una aproximación muy inexacta porque pone en el mismo paquete, para promediarlas, la tasa de Monterrey y León, y las de Tijuana y Ciudad Juárez. No obstante, es útil como indicador para ver qué tan *urbano* es el fenómeno del homicidio en México.

Los resultados más reveladores aparecen en los dos extremos, en el conjunto de localidades con menos de 10 000 habitantes y en el de las que tienen más de un millón. Así agrupadas, y poniendo por ahora entre paréntesis las diferencias regionales, resulta que las localidades menores tienden a contar con tasas de violencia más altas; desde luego, representan un porcentaje pequeño en relación con el total de víctimas de homicidio, por obvias razones, pero su peso en el conjunto de homicidios es siempre mayor que su peso demográfico (gráfica 9.6).

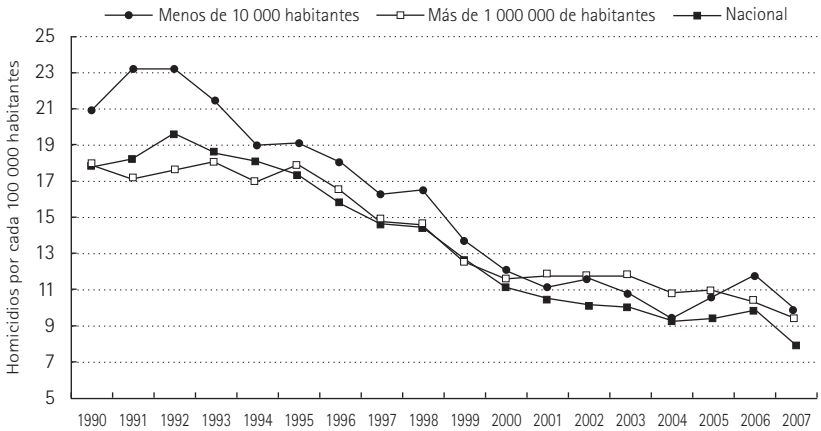
Disminuye a lo largo del periodo, en concreto a partir de 1993, el porcentaje que representa del total de víctimas al mismo tiempo que se va reduciendo su población. Si miramos las tasas, es decir, número de víctimas por cada 100 000 habitantes para el conjunto de localidades, y comparamos la de esos municipios con las ciudades de más de un millón de habitantes, el resultado es elocuente (gráfica 9.7). Resulta que siempre la tasa de victimización es más alta en las localidades más pequeñas que en el conjunto del país, pero lo es mucho más en los primeros años del periodo, y la distancia se va reduciendo. En las grandes ciudades el cambio es en sentido inverso: como conjunto tienen una tasa inferior a la nacional hasta 1995, y claramente superior a partir de 2001.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

Gráfica 9.6. Porcentaje de la población y del total de homicidios en localidades con menos de 10 000 habitantes, 1990-2007.



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

Gráfica 9.7. Evolución de la tasa de homicidios por municipios según tamaño: menos de 10 000 habitantes y más de un millón de habitantes, 1990-2007.

¿Qué significa eso? En términos generales, que el homicidio se ha hecho más *urbano* a lo largo del periodo. Al principio de los noventa las localidades rurales eran considerablemente más violentas que las ciudades y esto se invierte después del año 2000, aunque sabemos que el promedio es

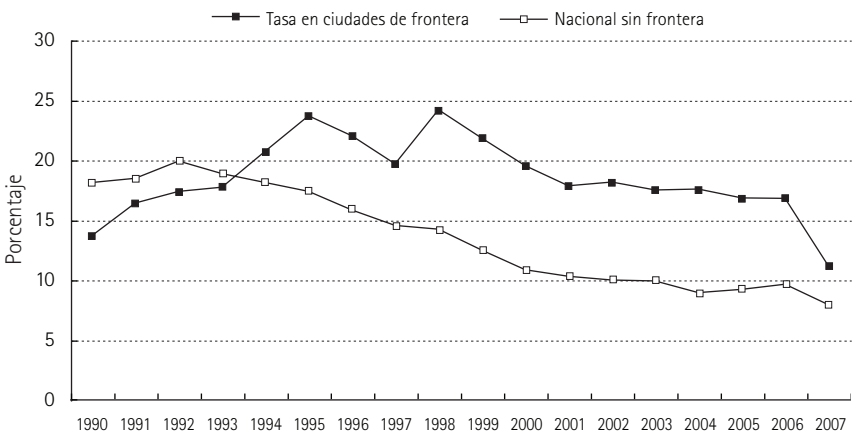
EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

engañoso, porque los altos índices de los últimos años en ciudades de más de un millón de habitantes deben mucho al aumento en el número de víctimas en Tijuana y Ciudad Juárez.

El resultado de la operación es consistente con lo que sugiere el desplazamiento geográfico que señalábamos más arriba. El descenso de la tasa nacional de homicidios obedece sobre todo a la disminución de la violencia en las regiones de mayor densidad de población campesina en el centro y sur del país.

Ahora bien, si no es posible establecer un patrón general urbano o rural, una correlación entre volumen de población y tasa de homicidios, ni siquiera para ciudades de tamaño similar en un mismo estado, sí hay algunas pautas territoriales identificables. Me concentro a continuación en dos que manifiestan problemas distintos: la tendencia en las ciudades de la frontera norte y la tendencia en la cuenca occidental del río Balsas y la Sierra Madre Occidental.

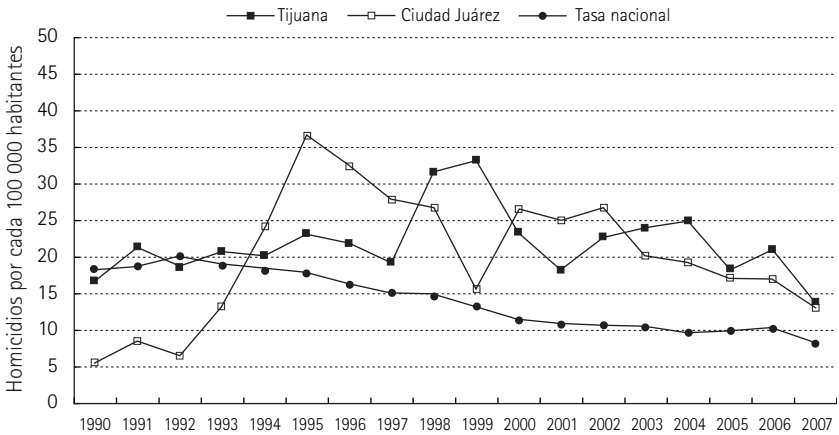
Si tomamos como criterio la ubicación, aparece un grupo de ciudades que tienen rasgos muy similares durante el periodo: las ciudades con paso de frontera, en el norte, con más de 50 000 habitantes. Es decir, Tijuana, Tecate, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Agua Prieta, Juárez, Pie-



Nota: tasa nacional y tasa para el conjunto de Tijuana, Tecate, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Agua Prieta, Juárez, Piedras Negras, Acuña, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros.
Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

Gráfica 9.8. Comparación de la tasa nacional (sin las ciudades de la frontera norte) y tasa de las ciudades de la frontera norte, 1990-2007.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

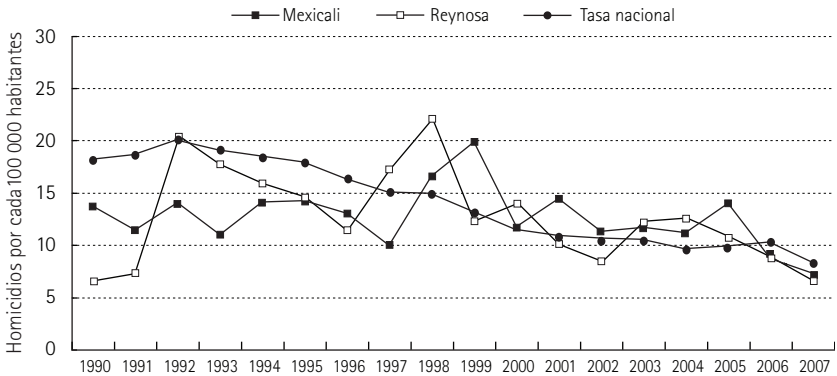
Gráfica 9.9. Evolución de la tasa de homicidios nacional, de Tijuana y de Ciudad Juárez, 1990-2007.

dras Negras, Acuña, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros. La evolución de la tasa de homicidios para ese conjunto de ciudades es claramente distinta de la trayectoria de la tasa nacional (gráfica 9.8).

Se trata de la tasa promedio para el conjunto de ciudades, de modo que sabemos que es una aproximación que hace falta matizar. No obstante, la gráfica es elocuente. Es claro que ese conjunto no sólo no sigue la tendencia nacional, sino que su evolución es casi en sentido contrario. En general, su tasa aumenta en lugar de disminuir, es inferior a la nacional a principios de los noventa, y siempre superior a la nacional a partir de 1994. La forma de la curva, además, hace suponer que el descenso de 2007 es anómalo (podría ser consecuencia de la presencia masiva del ejército en las ciudades de Tamaulipas, a partir de febrero de 2007).

Veámoslo con detenimiento. En primer lugar, las ciudades con más de un millón de habitantes: Tijuana y Ciudad Juárez (gráfica 9.9). Ambas tienden a estar por debajo de la tasa nacional en los primeros años, y están sistemáticamente por encima de la tasa nacional a partir de 1994. Tijuana pasa de cinco a 20 y 25 homicidios por cada 100 000 habitantes; Juárez pasa de 15 a 25 homicidios por 100 000 habitantes. Algo más llama la atención: la tendencia es creciente en ambos casos, pero la tasa es inestable, con incrementos muy abruptos en algunos años: 1995-1996 en Tijuana, 1998-1999 en Ciudad Juárez, seguidos de una disminución de igual

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

Gráfica 9.10. Evolución de la tasa de homicidios nacional, de Mexicali y de Reynosa, 1990-2007.

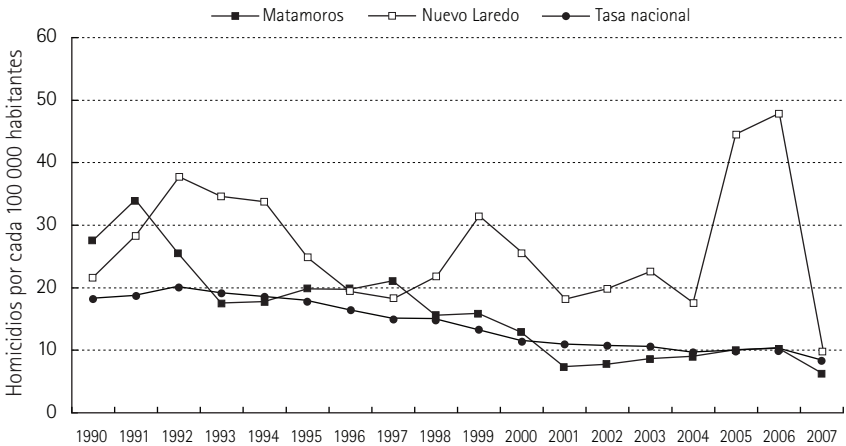
manera acusada. Es un patrón que aparece también en otras ciudades de la frontera.

Es menos contrastante la imagen que presentan Mexicali y Reynosa, que siguen en tamaño: más de 500 000 y menos de un millón de habitantes (gráfica 9.10). Tasas muy inferiores a las de Tijuana y Juárez, y siempre muy cercanas a la tasa nacional. No obstante, es evidente que están por debajo del índice nacional en la primera parte del periodo, y por encima en la segunda; y en ambos casos hay, aunque menos marcados, esos movimientos abruptos: 1992 y 1998 en Reynosa, 1999 en Mexicali.

En el resto de las ciudades de la frontera norte se muestra un patrón muy similar. Hay pocas ciudades con índices similares al nacional, la mayoría está por encima, y tienen una inestabilidad muy característica.

Matamoros y Nuevo Laredo tienen más de 250 000 y menos de 500 000 habitantes (gráfica 9.11). El perfil de Matamoros es parecido a los de Mexicali y Reynosa, con una tasa relativamente estable (a excepción de los años 1991 y 1997) y cercana a la nacional. El de Nuevo Laredo, en cambio, recuerda a los de Tijuana y Juárez, con índices de homicidio muy superiores a los del resto del país y una tasa muy inestable, con fuertes y repentinos incrementos entre 1992 y 1994, en 1999 y, sobre todo, entre 2005 y 2006 cuando pasa de 18 a 47 homicidios por cada 100 000 habitantes, para bajar de un modo igual de abrupto a 10 homicidios por 100 000 habitantes en 2007.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

Gráfica 9.11. Evolución de la tasa de homicidios nacional, de Matamoros y de Nuevo Laredo, 1990-2007.

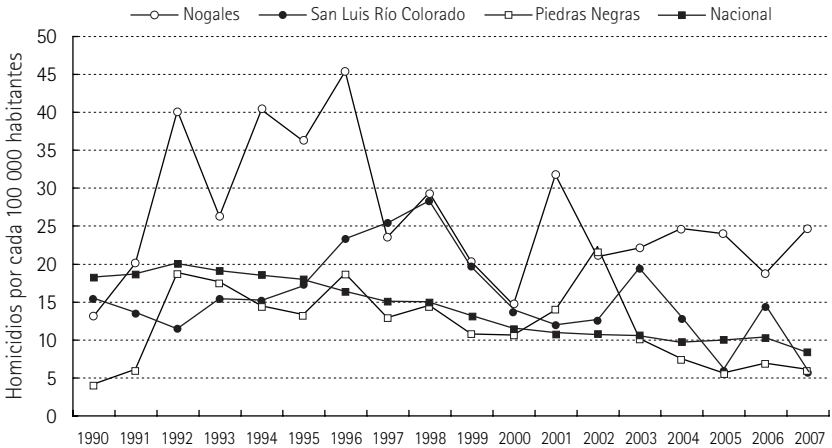
Resulta tentador, a la vista de los años en que se producen esos movimientos bruscos en los índices de homicidio, asociarlos con algunos de los episodios más conocidos de la lucha del Estado mexicano contra el narcotráfico, o las luchas de los narcotraficantes entre sí: la muerte de Amado Carrillo Fuentes y la ofensiva binacional contra los hermanos Arellano Félix en 1997, la detención de Osiel Cárdenas Guillén en 2003. No sería extraño, los desequilibrios en los mercados ilegales tienden a provocar espirales de violencia que desaparecen con la misma rapidez una vez que se establece un nuevo equilibrio.[8] No obstante, la estadística —como la manejamos aquí— no permite aventurar una explicación.

En el resto de las ciudades sucede algo muy similar (gráficas 9.12 y 9.13). Nogales, San Luis Río Colorado y Piedras Negras tienen más de 150 000 habitantes; Tecate, Agua Prieta y Acuña tienen entre 50 000 y 150 000. Parece ser menos violenta la frontera de Coahuila, con tasas cercanas a la nacional, aunque es muy evidente la inestabilidad de la tasa de Ciudad Acuña.

No hace falta extenderse mucho en el comentario. Es obvio que la tendencia del conjunto no sigue la tendencia nacional. Las tasas en casi todos

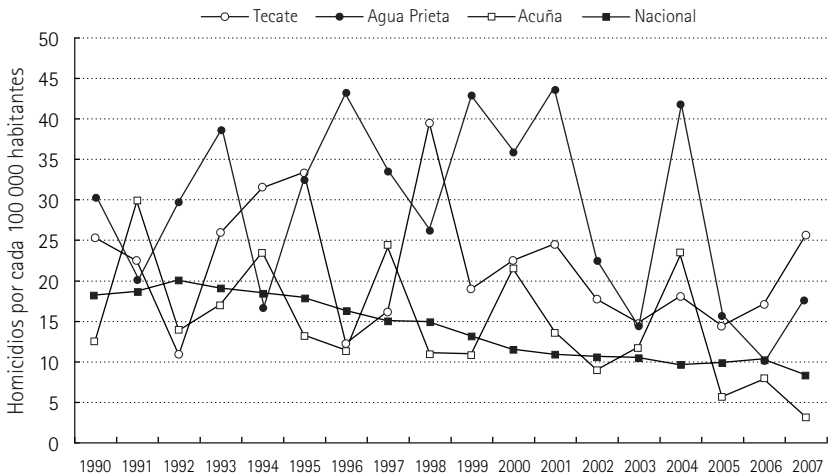
[8] Véase Blumstein (1995). También, para una discusión de las tesis de Blumstein véase Pearson-Nelson (2008).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

Gráfica 9.12. Evolución de la tasa de homicidios nacional, de Nogales, de San Luis Río Colorado y de Piedras Negras, 1990-2007.



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

Gráfica 9.13. Evolución de la tasa de homicidios nacional, de Tecate, de Agua Prieta y de Acuña, 1990-2007.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

los casos son mucho más altas y no parece haber una correlación entre población e índice de homicidio: las ciudades más pequeñas, como Agua Prieta o Nogales tienen tasas tan altas como las de Nuevo Laredo, Tijuana y Ciudad Juárez. Y de nuevo se observa una acusada inestabilidad, con curvas de forma dentada.

En resumen, a lo largo del periodo la tendencia en las ciudades de la frontera norte es distinta y en algunos casos contraria a la nacional. Aparte de la ubicación geográfica tienen en común un acelerado crecimiento demográfico: la población del país creció cerca de 30% entre 1990 y 2007, pero las ciudades de la frontera norte crecieron entre 70 y 100%. Es razonable pensar que eso influya también sobre la tasa de homicidios y sobre la delincuencia en general, porque implica la llegada de grandes volúmenes de población migrante, fragilidad de los vínculos sociales, falta de recursos de infraestructura urbana y de servicios… Acaso sería fructífero explorar para este caso concreto la vigencia de alguna variación de las tesis sobre delincuencia, migración y control social de William Thomas y Robert E. Park,[9] o del concepto de *anomia* en la definición de Durkheim.[10]

Lo fundamental, dicho todo lo anterior, es que son ciudades de frontera porque presentan rasgos comunes como conjunto que no se aprecian en las demás ciudades del país. Por alguna razón, o por muchas, la frontera entre México y Estados Unidos se convirtió en un espacio en particular violento a mediados de la década de los noventa, con tasas de homicidio que no tienden a bajar, como la del resto del país. La tendencia muestra que es un fenómeno estructural y nada indica que vaya a cambiar en el futuro próximo.

Me detengo ahora en las dos regiones problemáticas que había apuntado páginas atrás: la cuenca occidental del río Balsas, en particular en el oeste del estado de Michoacán, y la Sierra Madre Occidental en la zona en que colindan Sinaloa, Durango y Chihuahua.

Tienen varias cosas en común ambas regiones. Las dos son zonas de difícil acceso y muy mal comunicadas: no hay ninguna carretera de primer orden que las cruce, y sufren de una alta marginalidad, según los indicadores que emplea el Consejo Nacional de Población (Conapo); de hecho, son

[9] Para una primera aproximación véanse Thomas (1966) y Park (1967).

[10] En tiempos recientes se ha revivido el concepto de anomia en sus dos variantes, la de Durkheim y la de Merton, y se intenta darle una definición operativa, que permita análisis estadísticos. Véase Passas y Agnew (1997).

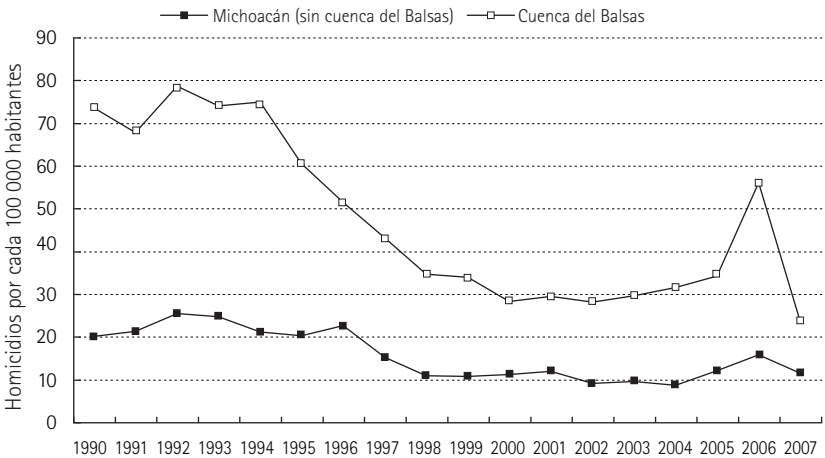
CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

las únicas zonas del país en que coinciden altos índices de marginalidad y altas tasas de homicidio durante todo el periodo.

Analicemos en primer lugar Michoacán, poniendo en contraste el índice de homicidios para las regiones de Infiernillo, Tepalcatepec, Tierra Caliente y la costa, y el índice del estado de Michoacán descontando esa zona (gráfica 9.14).

La imagen es para ahorrar comentarios. La zona de Tierra Caliente y la cuenca occidental del Balsas reúne aproximadamente a 24% de la población y concentra alrededor de 50% de los homicidios de Michoacán. La tasa de homicidios de la zona triplica a la del estado. Es evidente que la violencia disminuyó en esos municipios entre 1994 y 2000, pero a partir de entonces se estancó e incluso repuntó ligeramente, como en el resto de Michoacán. Por el número de víctimas, se trata sobre todo de los municipios de Apatzingán, Lázaro Cárdenas, Aguililla, Tepalcatepec, Arteaga, Aquila, Huetamo, Turicato, Tacámbaro, La Huacana y Múgica.

Es una región poco poblada y muy mal comunicada, un espacio "culturalmente vacío", dice Bernardo García: "La precariedad de su poblamiento se remonta a la época prehispánica… y desde entonces no ha habido ningún movimiento significativo para ocuparlo" (García Martínez, 2008:



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

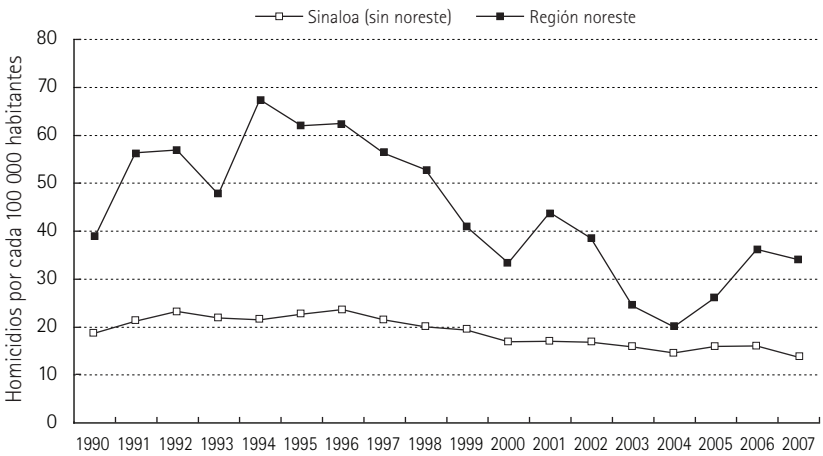
Gráfica 9.14. Evolución de la tasa de homicidios en Michoacán (sin la cuenca del Balsas) y en la cuenca occidental del Balsas, 1990-2007.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

146 y ss.). Sin duda esa incomunicación es un factor que explica los índices de homicidio. En la región hay sólo dos ciudades con más de 100 000 habitantes, en los extremos: Apatzingán, comunicado con el centro del estado, y Lázaro Cárdenas, en la costa.

Se da un fenómeno muy similar en la parte alta de la Sierra Madre Occidental. Para hacerlo observable realizo la misma operación en los tres estados, para contrastar la tasa estatal sin la sierra con la tasa de las regiones serranas. En Sinaloa es la región noreste: municipios de Mocorito, Sinaloa, Choix y Badiraguato (gráfica 9.15); en Durango, la región de la Sierra al oeste del estado, en la frontera con Sinaloa, municipios de Tepehuanes, Santiago Papasquiaro, Tamazula, Pueblo Nuevo y Mezquital (gráfica 9.16); y en Chihuahua es la región suroeste, en colindancia con Sinaloa, formada entre otros por los municipios de Batopilas, Chínipas, Guadalupe y Calvo, Guachochi, Guazapares, Morelos y Urique (gráfica 9.17).

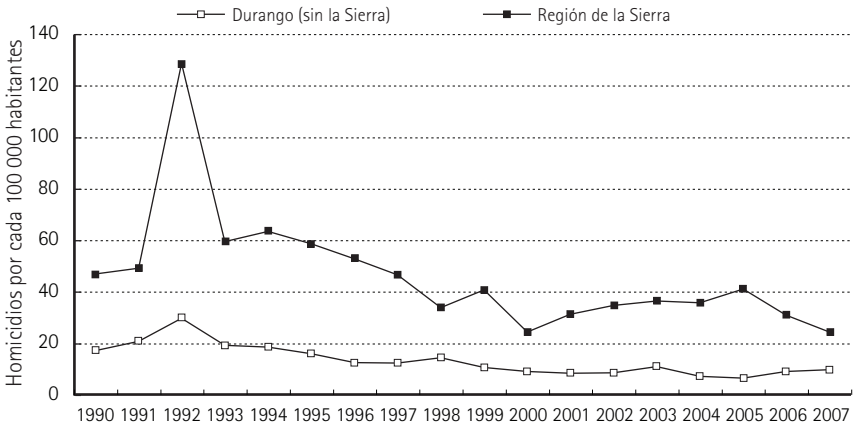
Todos son municipios con población escasa y muy dispersa. El mayor de los del estado de Sinaloa, que lleva el mismo nombre, tiene aproximadamente 80 000 habitantes distribuidos en 440 localidades: Sinaloa de Leyva, la cabecera municipal, tiene poco más de 5 000 habitantes. En Durango, los municipios más poblados de la región son Pueblo Nuevo, al sur: alrede-



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

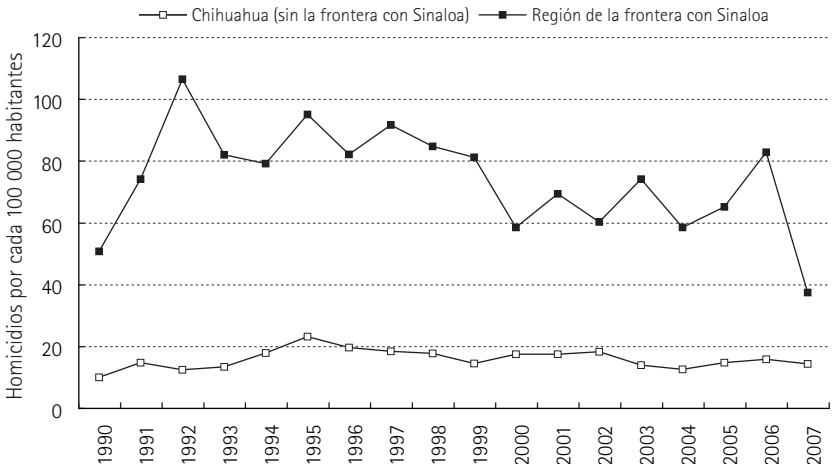
Gráfica 9.15. Evolución de la tasa de homicidios en Sinaloa (sin noreste) y en la región noreste de Sinaloa, 1990-2007.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

Gráfica 9.16. Evolución de la tasa de homicidios en Durango (sin la Sierra) y en la región de la Sierra, 1990-2007.



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, 2009.

Gráfica 9.17. Evolución de la tasa de homicidios en Chihuahua (sin la frontera con Sinaloa) y región de la frontera con Sinaloa, 1990-2007.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

dor de 40 000 habitantes en 195 localidades, y Santiago Papasquiaro, también con unos 40 000 habitantes distribuidos en más de 50 localidades. En Chihuahua sólo tienen más de 30 000 habitantes los municipios de Guadalupe y Calvo, con más de 660 localidades, y Guachochi, con más de 200 localidades (y 60% de población tarahumara).

Se puede apreciar con perfecta claridad el mismo fenómeno que en el occidente de Michoacán: una región relativamente pequeña y bien delimitada tiene, en todos los casos, tasas de homicidio considerablemente mayores que el resto del estado, durante todo el periodo. En Sinaloa, los municipios de la región noreste que hemos separado tienen 9% del total de la población y concentran alrededor de 20% de los homicidios del estado; la región de la Sierra en Durango, con 14% de la población, concentra entre 30 y 40% de los homicidios; de modo similar, en Chihuahua, los municipios de la zona limítrofe con Sinaloa reúnen aproximadamente a 6% de la población y entre 20 y 30% de los homicidios.

Como en el caso de Michoacán, se trata de una región muy mal comunicada. Algunas zonas, como la cuenca del río Chínipas, "dependen casi exclusivamente del tren, o de avionetas, para su contacto con el exterior".[11] Eso tiene consecuencias, obviamente, sobre la estructura política y el orden social. Algunas de ellas son conocidas: "El aislamiento de la zona —sigue Bernardo García— la ha hecho muy propicia para el cultivo de plantas ilegales y las peligrosas actividades asociadas a ello, y es fama que en este sentido subsiste como uno de los espacios más críticos del país" (García Martínez, 2008: 229).

RECAPITULACIÓN

Es posible ver muchas otras cosas en la estadística de homicidios. Para un estudio sociológico sería indispensable anotar, por ejemplo, que los índices de feminicidio son muy variables en el país, lo mismo que las edades de las víctimas: en las ciudades tiende a haber un perfil más joven, con elevadas tasas de victimización para el grupo de edad entre 15 y 19 años, mientras que en el campo el perfil es más adulto, con tasas muy altas para mayores de 40 años. No obstante, esta primera aproximación a la distribución territorial permite conclusiones importantes.

[11] "Es el único caso que subsiste en México de lugares donde los pocos automóviles que hay han sido llevados en tren" (García Martínez, 2008: 228-229).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

En el periodo, la tasa nacional de homicidios disminuyó de manera sistemática y no es sencillo encontrar una explicación convincente. Si pensamos en factores generales, que afectan por igual al conjunto del país, habría que considerar, entre otros, el cambio demográfico: al disminuir el crecimiento de la población a partir de los años ochenta se reduce también el peso relativo de la población joven, la cual suele aportar en todo el mundo la mayor proporción de víctimas de homicidio. También habría que pensar en la progresiva estabilización de la población urbana: aunque sigue habiendo fuertes movimientos migratorios dentro del país —en particular hacia las ciudades del norte y algunos municipios de las zonas conurbadas de Guadalajara y el Distrito Federal— sólo un tercio de los municipios con más de 250 000 habitantes experimentó un crecimiento poblacional superior a 50 por ciento.

No hay una correlación estricta entre crecimiento de la población urbana e índice de homicidios. De nuevo, parece pesar mucho más el factor geográfico. No obstante, sí es apreciable en varios casos el impacto de un crecimiento explosivo de la población: Benito Juárez y Solidaridad, en Quintana Roo, Cuautitlán Izcalli, Chimalhuacán, Tuxtla Gutiérrez o el conjunto de las ciudades de la frontera norte.

Los estudios clásicos sobre migración de la escuela de sociología de Chicago, de Thomas (1966) y Park (1967), sugerían una correlación entre migración y delincuencia por el debilitamiento de los recursos de control social: desaparición de vínculos comunitarios, pérdida de referentes, etc. En particular, tenían en mente la migración internacional. Es una conjetura verosímil y que puede sostenerse en algunos casos. Los trabajos recientes, sin embargo, no permiten una conclusión definitiva.[12]

El análisis territorial sugiere que hay al menos cuatro contextos distintos, que requieren explicaciones diferentes. En primer lugar, el homicidio rural en las zonas más densamente pobladas del centro y sur del país, muy probablemente asociado a disputas agrarias y conflictos familiares, también con índices relativamente altos de violencia doméstica: ése ha venido disminuyendo en los últimos 20 años, de manera muy acusada. Parece razonable asociar ese descenso al fin del reparto agrario en 1992 y a una intensificación de los flujos migratorios a las ciudades y especialmente a Estados Unidos.

[12] Sin ir más lejos, los índices de homicidio entre la población *latina* en Estados Unidos no son mucho mayores que los de la población en general, y sí apreciablemente menores a los de la población afroamericana. Véase Martínez, 2002.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Sigue habiendo diferencias considerables entre regiones: siempre es mucho más alto el índice de homicidios en los municipios rurales de Guerrero que en los de Yucatán, por ejemplo. Con todo, parece razonable esperar que en el futuro próximo se mantenga la misma tendencia a la baja en la mayor parte del territorio si continúa la emigración y no hay alteraciones importantes en la estructura productiva del campo.

En segundo lugar, está el homicidio urbano: con un perfil más joven, de tasas más altas e inestables en ciudades con fuerte crecimiento de la población o ubicadas en puertos y zonas de tránsito intenso, como Acapulco, Mazatlán, Tapachula, Benito Juárez. Mucho más bajas y estables, en cambio, en ciudades viejas y de crecimiento moderado como Mérida, Jalapa, Veracruz, León y Puebla. Podemos esperar que en el futuro próximo disminuya y se estabilice la tasa de homicidios conforme lo hagan también los flujos migratorios, que parecen ser una de las causas o al menos un factor que contribuye a incrementar los índices de violencia; no obstante, lo probable es que influyan cada vez más sobre el conjunto, y en particular sobre las ciudades mayores, los mismos factores que afectan el índice de homicidios en las ciudades de países industrializados: desempleo, desigualdad, delincuencia juvenil, mercado local de drogas, etcétera.

No hay una correlación consistente entre pobreza y violencia. No obstante, los estudios recientes sobre patrones urbanos de homicidio y crimen violento sí sugieren la influencia de la desigualdad en combinación con el crecimiento explosivo del consumo de drogas y la disminución de oportunidades laborales, cuyo conjunto explica en parte la concentración de los delitos violentos en los barrios marginales y guetos de las ciudades, tanto en Europa como en Estados Unidos (Smith y Zahn, 1999).

En tercer lugar hay que contar con el homicidio en las ciudades de la frontera norte: tasas muy altas, crecientes y muy inestables, seguramente asociadas tanto al crecimiento demográfico como al conjunto de tráficos, y a los mercados informales e ilegales de la zona fronteriza. No cabe ser optimistas respecto a su futura evolución puesto que no es probable que cambien mucho los factores estructurales e institucionales que parecen estar en el origen de la violencia actual: puede desacelerarse el crecimiento demográfico, pero seguirá habiendo una población flotante considerable, en tránsito a Estados Unidos; puede haber una mejor coordinación entre las policías mexicana y estadounidense, pero no es probable que se modifiquen las políticas fronterizas que han favorecido la organización actual de los mercados de frontera.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Finalmente están las dos zonas problemáticas de Michoacán y la Sierra Madre Occidental. Tienen en común la pobreza, la incomunicación y las altísimas tasas de homicidio. Sin duda, la precaria presencia del Estado y el aislamiento favorecen que se recurra a la violencia, aparte de que son zonas particularmente aptas, por eso, para el cultivo y procesamiento de drogas. En ambos casos, la orografía ha hecho siempre muy difícil su integración con el resto del territorio. No es probable que cambie eso en el futuro inmediato, es decir, seguirán siendo regiones complicadas.

REFERENCIAS

Alvarado, A. (ed.), 2008. *La reforma de la justicia en México*. México, El Colegio de México.

Astorga, L., 2007. *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México, Tusquets.

Bayley, J., y R. Godson, 2000. *Organized Crime and Democratic Governability. Mexico and the US-Mexican Borderlands*. Pittsburg, University of Pittsburg Press.

Blumstein, A., 1995. Youth violence, guns, and the illicit-drug industry, *Journal of Criminal Law and Criminology* **86** (1): 10-36.

Elias, N., 1987. *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México, Fondo de Cultura Económica.

García Martínez, B., 2008. *Las regiones de México. Breviario geográfico e histórico*. México, El Colegio de México.

Gurr, T.R., 1989. Historical trends in violent crime: Europe and the United States, en T.R. Gurr (ed.), *Violence in America. The History of Crime*. Londres, Sage.

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), 2009. Estadísticas de mortalidad, en <*http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/continuas/vitales/bd/mortalidad/MortalidadGeneral.asp?s=est&c=11144#*>.

Lane, R., 1997. *Murder in America. A History*. Columbus, Ohio State University Press.

Lopes, M.A. de S., 2005. *De costumbres y leyes. Abigeato y derechos de propiedad en Chihuahua durante el Porfiriato*. México, El Colegio de México.

Martínez, R., 2002. *Latino Homicide. Immigration, Violence, and Community*. Nueva York, Routledge.

Martínez de Murguía, B., 1999. *La policía en México. ¿Orden social o criminalidad?* México, Planeta.

OJP (Office of Justice Programs), 2010. Bureau of Justice Statistics, en <*http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/homicide/tables/totalstab.htm*>.

Park, R.E., 1967. *On Social Control and Collective Behavior*. Chicago, The University of Chicago Press.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Passas, N., y R. Agnew (eds.), 1997. *The Future of Anomie Theory*. Boston, Northeastern University Press.

Paulsen, D., y M. Robinson, 2009. *Crime Mapping and Spatial Aspects of Crime*. Nueva Jersey, Prentice Hall.

Pearson-Nelson, B., 2008. *Understanding Homicide Trends. The Social Context of a Homicide Epidemic*. Nueva York, LFB Scholarly Publishing LLC.

Piccato, P., 2001. *City of Suspects: Crime in Mexico City, 1900-1931*. Durham, Duke University Press.

Sánchez Michel, V., 2008. *Usos y funcionamiento de la cárcel novohispana. El caso de la Real Cárcel de Corte a finales del siglo XVIII*. México, El Colegio de México.

Smith, D., y M.A. Zahn (eds.), 1999. *Homicide. A Sourcebook of Social Research*. Thousand Oaks, Sage Publications.

Speckman, E., 2002. *Guerra, crimen y castigo. Legislación penal, interpretaciones de la criminalidad y administración de justicia (ciudad de México, 1872-1910)*. México, El Colegio de México.

Taylor, W.B., 1987. *Embriaguez, homicidio y rebelión en las poblaciones coloniales mexicanas*. México, Fondo de Cultura Económica.

Thomas, W.I., 1966. *On Social Organization and Social Personality*. Chicago, The University of Chicago Press.

Toro, M.C., 1995. *Mexico's 'War' on Drugs: Causes and Consequences*. Boulder, Lynne Rienner.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

10
EL "PIADOSO OLVIDO": EL PAN Y LOS DERECHOS HUMANOS

Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel***

CONTENIDO

Introducción	332
El compromiso del PAN	332
Los titubeos del foxismo	336
El pacto y el montaje	342
La amnistía *de facto*	346
La indiferencia	351
Conclusiones	356
Referencias	357

* Profesor del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México: <*saguayo@colmex.mx*>.

** Candidato a doctor en la London School of Economics: <*j.trevino-rangel@lse.ac.uk*>.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

INTRODUCCIÓN

Durante la primera década del siglo XXI el Partido Acción Nacional (PAN) ha tenido bajo su responsabilidad al Ejecutivo federal. ¿Qué balance podemos hacer de su gestión sobre derechos humanos?

Antes de responder recordemos que al sistema político mexicano, controlado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) entre 1929 y 2000, se le caracterizó como autoritario, entre otras razones, porque cometió reiterados y sistemáticos abusos contra los derechos humanos y por la ausencia de rendición de cuentas al respecto. Con la llegada del PAN a la Presidencia en el año 2000 se anticipaba un cambio de fondo por su histórico compromiso con la ética y porque el respeto a los derechos humanos fue una de las promesas de campaña del candidato Vicente Fox. En palabras de un organismo de derechos humanos, se esperaba que los gobiernos del PAN terminarían con el "patrón de conducta de violación, negación y encubrimiento" (HRW, 2006: 1, 78).

No fue así. En los años que han controlado la Presidencia Vicente Fox y Felipe Calderón han perpetuado la cultura de la impunidad y el encubrimiento. Fox pactó con el viejo régimen y le otorgó una amnistía *de facto* a los perpetradores de abusos. Calderón continuó con esa política utilizando, para ello, una estrategia de indiferencia y silencio. En suma, el panismo ha ignorado o negociado los derechos humanos como una metáfora de lo sucedido con una transición descarriada.

Una frase que captura la esencia de esa política es la de "piadoso olvido". Fue utilizada por Vicente Fox en su discurso de toma de posesión para pregonar su compromiso con el cambio e ilustra la metamorfosis que vivieron él y su gobierno. Aquí revisamos las causas de esta política y las consecuencias que tuvo para la transición democrática y la seguridad nacional. Con ese fin, pondremos especial atención en la manera en la cual las élites negociaron el enfrentamiento del pasado autoritario.

EL COMPROMISO DEL PAN

El PAN y su candidato a la Presidencia en 2000, Vicente Fox, basaron su campaña electoral en la idea del "cambio, entendido como un cambio de régimen, no sólo de partido gobernante" (Ortega Ortiz, 2008: 236). En la narrativa que construyó el primer gobierno panista, con él se terminaría

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

el régimen autoritario y sería el principio de una era democrática donde se respetarían todos los derechos.[1] Era una retórica creíble por la historia del panismo y porque en el grupo cercano a Fox había miembros destacados del movimiento de los derechos humanos en México.[2] Todo hacía suponer que comenzaba el final de una *era de impunidad* (HRW, 2006: 6).

La creencia se reforzaba porque, más allá del interés del PAN por los derechos humanos, había consideraciones tan prácticas como las obligaciones de México con un *nuevo gobierno democrático*, la deuda con *el voto útil* y el *compromiso histórico* y moral con la izquierda cívica. Revisémoslo en ese orden.

En la actualidad, para que un gobierno se incorpore a la *comunidad internacional*, debe comprometerse a respetar los derechos humanos. En procesos recientes de democratización, este discurso ha sido parte integral de las transiciones y ha condicionado la actuación y las estrategias de los gobiernos y las élites políticas (*i.e.*, los militares, los dirigentes opositores, la Iglesia).[3]

El México panista no fue la excepción y en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* el gobierno de Fox aseguró que "México ha decidido emprender una transformación profunda que consolide, en la práctica y en congruencia con el pleno goce de los derechos humanos, el pacto federal, la vida republicana y la vocación democrática" (Poder Ejecutivo Federal, 2001: 127). En el año 2025 México sería una "nación plenamente democrática" que ofrecería a sus ciudadanos "oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los derechos humanos" (Poder Ejecutivo Federal, 2001: 37). Lo mismo pasaba en la política exterior: la estrategia del gobierno sería promover la "democracia y los derechos humanos" como bases fundamentales del "nuevo sistema internacional" (Poder Ejecutivo Federal, 2001: 60).

Un compromiso tan explícito y tajante tenía, como requisito previo, la investigación y el castigo de los abusos a los derechos humanos cometidos durante el viejo régimen (HRW, 2006: 73). Así lo interpretó Human Rights Watch con lo cual, al firmar y ratificar diversos tratados internacionales, el gobierno mexicano había contraído la "obligación" de "*prevenir* las violaciones" y de "*investigarlas* y *enjuiciarlas*". Esto era así porque "no hay prevención

[1] Para un análisis sobre la importancia de la narrativa política en procesos de transición véase Moon (2007).

[2] En particular Mariclaire Acosta Urquidi, Adolfo Aguilar Zínser y Jorge Castañeda.

[3] Véase, por ejemplo, Hurrell (1999); Treviño (2004).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

efectiva" en el futuro sin "investigación y castigo" del pasado. Además, "los Estados tienen la obligación de *informar* al público sobre las violaciones que tuvieron lugar" (HRW, 2003: 7 [cursivas del original]). El gobierno del PAN asumió explícitamente la obligación:

> …la construcción de [una] política integral [de derechos humanos debe] comenzar por hacer una revisión de nuestra experiencia histórica. No se puede, ni se debe, ocultar la verdad: en México hemos vivido periodos que dejaron una secuela de agravios, de víctimas de delitos que fueron cometidos en abuso del poder o al amparo de éste y bajo el cobijo de la impunidad, a las que se les debe encontrar un cauce de reconciliación y de justicia. (Gobierno de la República, 2002)

Desde esta perspectiva, enfrentar los abusos del régimen previo confirmaba la seriedad del compromiso con *el cambio* desplegada por el equipo de Fox durante la campaña. Tomar ese camino tenía, como atractivo adicional, rodear al nuevo gobierno panista del halo asociado a los derechos humanos los cuales, desde la segunda mitad del siglo XX, han sido uno de los mecanismos de legitimación de formas de gobierno y de evaluación de las élites gobernantes (Guilhot, 2005: 1).

Había consideraciones más mundanas y pragmáticas. Fox llegaba con deudas políticas contraídas con los votantes del centro y centro-izquierda que habían votado por él cuando se enfrentaron al dilema de votar o no por el PRI (Moreno, 2006: 55). Según los cálculos de Alejandro Moreno, en las elecciones presidenciales de 2000 entre 1 900 000 y 3 millones de votantes identificados con la izquierda otorgaron su voto a Fox con tal de "sacar al PRI de los pinos" (Moreno, 2003: 180-192).

Fox cortejó con empeño el *voto útil*. Era evidente que el candidato de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, no tenía posibilidades de éxito. Sufragar por el PAN suponía, de acuerdo con esta lógica electoral, darle "utilidad" al voto con la intención de terminar con siete décadas de gobiernos priistas. A cambio de ello, Fox prometió incorporar algunos temas de la agenda política de la izquierda. Como lo sostiene Reynaldo Ortega Ortiz, "Fox hizo llamamientos continuos por un voto estratégico, subrayó que era esencial ampliar su coalición más allá del voto panista, porque el PAN no tenía votos suficientes para derrotar al PRI" (2008: 237). El planteamiento era atractivo: se avanzaría en la transición con la alternancia y se castigaría a los responsables de torturar, asesinar y desaparecer personas.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

El momento era políticamente favorable. Como lo han demostrado diversas investigaciones, los periodos de transición son propicios para encarar al régimen previo y establecer las bases de las nuevas democracias.[4] Además, la medida era políticamente popular. En julio de 2002, enfrentar al pasado tenía el respaldo de 67% de la población que pensaba que se debía "investigar, perseguir y castigar cualquier ilícito de los funcionarios, incluyendo a ex presidentes".[5]

La consolidación de la democracia en México también exigía la incorporación plena de la izquierda social, política, militar, intelectual y cívica a las reglas de un sistema democrático.[6] Enfrentar el pasado lo facilitaría. Hagamos aquí una breve pausa conceptual. Hay procesos de democratización abruptos en los cuales son posibles los brotes de violencia, el radicalismo y la eliminación de los represores. En las transiciones prolongadas el desmantelamiento del régimen autoritario se extiende durante décadas y la democratización, apertura y liberalización son menos violentas —más moderadas— porque resultan de continuas negociaciones entre el gobierno y la oposición (Loaeza, 2000a). México vivió una transición prolongadísima durante la cual los gobiernos del PRI reprimieron opositores, en su mayoría de izquierda (Middlebrook, 1986: 127). Es decir, en México sí hubo violencia y se cometieron atrocidades durante la transición.

No sólo eso sino que, como lo han demostrado Kevin J. Middlebrook y Reynaldo Ortega Ortiz, la violencia opositora llevó a sucesivas reformas electorales que transformaron al país desde 1963 (1986; 2008). Al mismo tiempo, la ruta electoral forzó, de manera inevitable, un entendimiento entre los políticos de izquierda y derecha, y permitió las victorias en gobiernos locales, legislativos y, finalmente, en la Presidencia. Así pues, por diferentes motivos, al iniciar el siglo XXI el PAN tenía una deuda con la izquierda, y ajustar cuentas con el pasado era una forma de pagarla.

[4] Véase Hayner (2002), y desde un punto de vista más crítico, véase el estudio de Stanley Cohen (1995).

[5] *Reforma*, 11 de julio de 2002.

[6] A diferencia del Partido Acción Nacional, que aglutina a grandes sectores del electorado identificados con el centro y la derecha desde 1939, los grupos de izquierda en México han seguido caminos distintos para manifestarse políticamente. Hasta el día de hoy, algunos sectores de la izquierda prefieren manifestarse mediante el uso de la violencia, otros se aglutinan en organizaciones ciudadanas y algunos se organizan por medio de los canales institucionales y los partidos políticos. Véanse, por ejemplo, Ortega Ortiz (2008); Olvera (2001); Prud'homme (2003).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Hacerlo incrementaría la autoridad moral del primer gobierno panista. La moralidad en procesos de democratización, advierten Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, "no es tan veleidosa y silenciosa como lo era cuando Maquiavelo escribió sus oportunas máximas de prudencia política; los actores políticos en la transición deben satisfacer no sólo intereses vitales sino también ideales vitales —estándares de lo que es decente y justo" (1986a: 30). De ahí que en las transiciones políticas, "la estrategia menos mala… es reunir el coraje personal y político para enjuiciar a aquellos acusados de graves violaciones de derechos humanos durante el régimen previo". Verdad y justicia forman parte del imperativo moral y disuasivo del "nunca más" según el cual evidenciar, y de ser posible castigar, las atrocidades pretéritas evitan su repetición (Cohen, 1995: 19). Así lo advirtió Human Rights Watch al gobierno de Vicente Fox: *investigar*, *enjuiciar* e *informar al público* sobre las violaciones de derechos humanos del pasado derivan del *deber* que tiene el Estado de *prevenir futuras violaciones* (HRW, 2003: 7).

Además de todas estas razones, Francisco José Paoli Bolio (subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación de 2000 a 2005) reflexiona que "el presidente Vicente Fox ganó la silla con 2 millones y medio de votos más que el candidato del PRI. Esta condición lo legitimó de manera suficiente para permitirle realizar cambios importantes, incluso antes de tomar formalmente las riendas del poder" (2008). Lo obvio nunca se materializó. El gobierno de Fox quedó atrapado en las dudas e indefiniciones que lo llevaron a adoptar una solución a la mexicana: simular que habría verdad y justicia mientras concedía una amnistía *de facto*.

LOS TITUBEOS DEL FOXISMO

Vicente Fox no puede escudarse tras la ignorancia. Una y otra vez habló sobre el tema. Lo hizo como candidato y como Presidente. Tal vez por ello contó, en una primera etapa, con el apoyo de los familiares de las víctimas de atrocidades, buena parte de la comunidad intelectual y de la izquierda cívica, organizaciones civiles de derechos humanos e incluso con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), entre otros.

El día que ocupó la Presidencia, Fox asumió los siguientes compromisos:

> México no será ya más referencia de descrédito en materia de derechos humanos. Vamos a protegerlos como nunca, a respetarlos como nunca y a consoli-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> dar una cultura que repudie cualquier violación y sancione a los culpables… ninguna relación con el pasado es saludable si no está fincada en la verdad. Sin sustituir a las instancias de procuración e impartición de justicia, me propongo abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto, mediante una instancia que atienda los reclamos por la verdad de la mayoría de los mexicanos (Fox, 2000).

Verdad y justicia son conceptos que integran del discurso foxista que también incluía a la corrupción en la enumeración de las atrocidades del pasado. En su discurso de toma de posesión agregó:

> La corrupción ha dejado exhausta la credibilidad social en el gobierno… Tales excesos mantienen en la agenda pública el reclamo social de restituir autoridad moral al ejercicio de gobierno… Los grandes corruptos del pasado, del presente y del futuro rendirán cuentas; no habrá para ellos borrón y cuenta nueva. *No habrá piadoso olvido…* (Fox, 2000 [cursivas del autor]).

La amnistía estaba descartada. Sólo faltaban los planes precisos y las disposiciones legales, las funciones normativas y las instituciones que cumplirían con la palabra empeñada. Entonces empezaron, en el círculo interno de Fox, los desacuerdos y los conflictos de interes que reflejaban: *a*] el poder que conservaba la élite autoritaria que no había sido desmantelada; *b*] las divisiones al interior del nuevo gobierno sobre el tema, y *c*] la dispersión y falta de agenda común del movimiento de derechos humanos, nacional e internacional.

La élite autoritaria siguió la estrategia de aliarse con un bloque de panistas que interpretó de manera diferente la frase de Fox sobre el "piadoso olvido", pues eso se convirtió en el objetivo. Para este bloque, escudriñar el pasado arriesgaría la consolidación de la democracia porque se haría caso a resentidos ávidos de venganza que exacerbaban el conflicto y alentaban la polarización. Es decir, abrir viejas heridas pondría en riesgo la gobernabilidad y la estabilidad institucional. Lo mejor era enterrar lo pasado.

Ejemplifican lo anterior dos senadores emblemáticos del PRI y el PAN, Fernando Gutiérrez Barrios y Diego Fernández de Cevallos. El 5 de octubre de 2000 subió a tribuna Gutiérrez Barrios, el temible ex titular de la Dirección Federal de Seguridad. Para él, las atrocidades ocurridas fueron el

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

desenlace de un "clima irreductible que generó una atmósfera cargada de tensiones". En ese marco, el gobierno se limitó a *preservar el orden institucional* y el ejército a cumplir con el "sentido jerárquico de su estructura orgánica en base a los valores de la disciplina y la lealtad". Para él, el Estado y sus agentes tenían la "responsabilidad de preservar la estabilidad de la nación".

Ese mismo día el "jefe" Diego dio cátedra de elocuencia. Sobre la masacre del 2 de octubre de 1968 lamentó la muerte de los estudiantes disidentes y de los agentes del estado, en particular los militares. Señaló —con el índice levantado, suponemos— que "no fue en vano la pérdida de esas vidas de jóvenes y de soldados, su criminal sacrificio produjo, con inmenso dolor, enormes beneficios que hoy todos disfrutamos". El senador del PAN se pronunció en contra de abrir el pasado porque sería una forma de "explotar facciosamente el dolor de un pueblo" para luego susurrar la advertencia: "traer a valor presente los odios y resentimientos del pasado no será ciertamente un proceder justiciero". Los abusos del pasado debían contrastarse con los "beneficios" de la democracia presente. Dicho esto vino el veredicto: llamó a fortalecer nuestras "instituciones para que jamás volvamos a vivir esa degradante realidad".[7]

No faltaron los intelectuales dispuestos a acompañarlos en su razonamiento, ni quien escribiera que los que impulsaban el conocimiento de la verdad y la exigencia de justicia en "más de un caso [están impulsados] por el resentimiento y la venganza antes que por la intención de reconstruir un tejido social profundamente dañado por los conflictos del pasado" (Loaeza, 2000b: 95-96). En su refuerzo vinieron personalidades de otros países como el ex jefe de gobierno español, Felipe González, quien por razones poco claras, y que no ha hecho públicas, abogó por hacer a un lado las atrocidades. Este punto de vista fue imponiéndose al interior del gobierno de Fox.

Quienes pensaban diferente fueron perdiendo fuerza. Mariclaire Acosta, subsecretaria de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores entre 2001 y 2003, hizo un diagnóstico muy preciso: quienes desde la sociedad civil buscaban verdad y justicia "nunca se entendieron" por lo que "debilitaron sus respectivas causas". Las "diferencias llegaron a ser muy aparentes en los primeros años del gobierno de Fox

[7] Sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, del jueves 5 de octubre de 2000 (<*www.senado.gob.mx*>).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

[sobre] cómo confrontar el legado de la represión y el abuso a los derechos humanos" (Acosta y Ennelin, 2006: 96). En otras palabras, y por motivos que merecen una reflexión independiente, esta corriente nunca logró establecer un frente conjunto o una agenda común.[8] Eso se reflejó en los medios de comunicación.

Veamos ahora lo que sucedía al interior del Ejecutivo federal. Fox era consciente de que estaba comprometido a "hacer algo" con el pasado represor y corrupto. Sabía que era políticamente más costoso ignorar el tema que afrontarlo porque era observado con gran atención por la comunidad internacional. Su reacción fue posponer la decisión mientras que su equipo se dividía en dos bloques con visiones que replicaban lo que sucedía en la sociedad (Aguayo Quezada y Treviño Rangel, 2007: 719; Acosta y Ennelin, 2006: 100).

Uno estaba formado por quienes, si bien carecían de nexos históricos con el panismo, habían construido su carrera política en la sociedad civil, en el movimiento de derechos humanos o en la promoción de la democracia. Para este grupo, encabezado por Adolfo Aguilar Zínser y Jorge Castañeda (comisionado de Orden y Respeto y secretario de Relaciones Exteriores, respectivamente) el primer paso consistía en *conocer la verdad* sobre las atrocidades cometidas contra los derechos humanos en el pasado y los actos de corrupción (Aguayo Quezada y Treviño Rangel, 2007: 718). Su propuesta fue una comisión de la verdad.

El otro estuvo conformado por panistas, como el secretario de Gobernación, Santiago Creel, quien, como señala Mariclaire Acosta, "dirigió la ofensiva en contra del proyecto" de una comisión de la verdad (Acosta y Ennelin, 2006: 100). En lugar de eso, Creel propuso una fiscalía especializada que funcionaría "dentro de las instituciones", deslindando responsabilidades individuales por los abusos cometidos sin perturbar el funcionamiento de las instituciones y sin amenazar la consolidación de la democracia (Aguayo Quezada, 2001d). De acuerdo con su visión, una comisión de la verdad podía desencadenar una "indiscriminada cacería de brujas" contra los perpetradores de crímenes del pasado, algunos de los cuales "eran todavía poderosos

[8] Una variable que hasta ahora no ha sido atendida pero que pudo haber contribuido a la desorganización de los movimientos de derechos humanos agrupados en torno al tema del enfrentamiento del pasado tiene que ver con la falta de recursos. Como lo advierte Reynaldo Ortega Ortiz, las insuficiencias de los grupos políticos de izquierda no sólo tienen que ver con su ideología sino con la falta de dinero (2008: 26 y 261).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

y conservaban importantes posiciones en el Congreso". Exponer a los criminales significaría "perder cualquier apoyo para las importantes reformas" como la necesaria para modificar el "sistema tributario" (Acosta y Ennelin, 2006: 100).

Fue una batalla librada en un escenario construido con las indefiniciones de Fox. Entre el viernes 1 de diciembre de 2000 y junio de 2001, los argumentos de Aguilar Zínser ganaron terreno.[9] Rechazaba la fiscalía porque podría terminar en impunidad por los obstáculos que enfrentaría: el poder que aún conservaban los presuntos responsables, las insuficiencias del sistema judicial que podía ser intimidado o corrompido, y el hecho de que algunas de las atrocidades fueron perpetradas por agentes secretos o grupos paramilitares cuya relación con el Estado no había sido claramente establecida (Aguayo Quezada y Treviño Rangel, 2007: 719).

Aguilar Zínser respaldó mucho esta idea porque embonaba con uno de los objetivos que se fijó como comisionado de Orden y Respeto: conocer, para desmantelar, el sistema institucional que planeaba, coordinaba y ejecutaba las atrocidades —y que luego borraba las evidencias de éstas. Lograrlo era fundamental para las políticas de seguridad nacional del nuevo régimen que, de acuerdo con el proyecto de Aguilar Zínser, se basaría en el respeto a los derechos humanos.[10]

Las principales organizaciones internacionales de derechos humanos apoyaron la Comisión de la Verdad. Kate Gilmore, en nombre del secretario general de Amnistía Internacional, escribió al presidente Fox que:

> …experiencias bien concebidas e implementadas muestran, sin lugar a dudas, que las Comisiones de la Verdad son un importante complemento a la institucionalidad de los Estados de Derecho, y promueven, sin superponerse ni transgredir preceptos jurídicos básicos, el correcto funcionamiento de dicha institucionalidad. Creemos así que una Comisión de la Verdad en México puede constituir un avance en el proceso de profunda transformación de aquellas estructuras y entidades que deben garantizar el respeto eficaz y no sólo declarativo o retórico, de los derechos fundamentales.[11]

[9] Comisión de la Verdad. Propuesta, s/f. Archivo privado de Adolfo Aguilar Zínser.

[10] Esta idea se funda en el archivo personal de Adolfo Aguilar Zínser y en las conversaciones que Sergio Aguayo Quezada sostuvo con él entre diciembre de 2004 y mayo de 2005.

[11] Carta de Kate Gilmore, en representación del secretario general de Amnistía Internacional, al presidente Vicente Fox, Londres, 13 de agosto de 2001.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

José Miguel Vivanco, director ejecutivo de Human Rights Watch, se dirigió a Fox para expresarle el "más entusiasta apoyo a la formación de una Comisión de la Verdad para investigar graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en el pasado en México". Frente a los cuestionamientos del senador panista, Diego Fernández de Cevallos, y del secretario de Gobernación, Santiago Creel, Human Rights Watch advirtió:

> Entendemos que la Comisión de la Verdad cuenta con abierta oposición —incluso dentro de su administración— por parte de aquellos que temen que pudiera socavar la función de las instituciones encargadas de administrar justicia en México… La búsqueda de la verdad en torno a los abusos ocurridos durante gobiernos anteriores no es una cuestión de venganza política o cacería de brujas… La historia ha demostrado que las comisiones de la verdad no socavan los mecanismos judiciales existentes, sino que por el contrario, los fortalecen.[12]

Fox pareció inclinarse a favor de esta opción y, en abril del 2001, Aguilar Zínser fue designado coordinador del proyecto Comisión de la Verdad y posicionamiento del nuevo Cisen (Centro de Investigación y Seguridad Nacional). Tres académicos preocupados con los derechos humanos fueron invitados para apoyarlo en la elaboración de una propuesta para definir el funcionamiento y delimitar una estrategia.[13]

La decisión parecía firme porque Fox nombró a un grupo para darle seguimiento a su decisión: Santiago Creel, secretario de Gobernación; Ramón Muñoz, jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; Rodolfo Elizondo, coordinador de la Oficina Presidencial para la Alianza Ciudadana; y Marta Sahagún, en ese momento todavía vocera y titular de la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República (Aguilar Zínser, s/f.a).

En junio de 2001, los académicos y Aguilar Zínser hicieron su propuesta, la cual tenía dos brazos: uno para las violaciones graves de derechos humanos y otro para los casos emblemáticos de *corrupción económica*, cada uno con *plena autonomía* (Aguilar Zínser, s/f.b). El presidente Fox anunció

[12] Carta de José Miguel Vivanco, director ejecutivo de Human Rights Watch, al presidente Vicente Fox, Washington, DC, 21 de agosto de 2001.

[13] Los académicos eran Sergio Aguayo, José Antonio Crespo y Clara Jusidman. Carta de Adolfo Aguilar Zínser a Santiago Creel, secretario de Gobernación, ciudad de México, 18 de junio de 2001 (Aguilar Zinser, 2001).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la creación de las comisiones en su primer informe de gobierno, el 1 de septiembre de 2001. Durante los tres meses siguientes (de septiembre a noviembre de 2001), hizo una amplia consulta pública con las organizaciones civiles involucradas en ambos temas, con el movimiento de derechos humanos, y con los familiares de las víctimas de atrocidades, para establecer una agenda conjunta que permitiera establecer la metodología a seguir y los casos a ser investigados (Aguilar Zínser, s/f.b).

Las comisiones tendrían un mandato definido y un periodo de trabajo delimitado: del 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2003, con una posible prórroga de un año. Al final entregarían un informe (Aguilar Zínser, s/f.a). El 19 de junio de 2001 en una reunión efectuada en Los Pinos, el presidente Fox aprobó el proyecto.[14] Hasta ahí llegó el esfuerzo. El Presidente se atrincheró en el mutismo. Nunca se establecieron las comisiones y "la comunidad de derechos humanos nunca fue consultada" (Acosta y Ennelin, 2006: 100). Otros asuntos empezaron a inundar la agenda del nuevo gobierno durante su primer año. Uno de ellos, prioritario, era la reforma fiscal.

EL PACTO Y EL MONTAJE

Era imposible sacar el pasado de la agenda pública: lo mantenían los familiares de las víctimas, algunos medios y académicos, y organizaciones de derechos humanos. Fox encontró la vía de escape en la ambigüedad mexicana. Estableció una fiscalía especializada con nombre largo y mandato gelatinoso (HRW, 2008: 35). Con el tiempo supimos que en el trasfondo estaba un pacto con el viejo régimen para construir un "piadoso olvido".

Quienes han estudiado las transiciones de los últimos 30 años han observado que los actores involucrados pueden llegar a pactar (de manera implícita o explícita) la manera de conducir el gobierno garantizando los intereses de las partes (O'Donnell y Schmitter, 1986b: 38). Estos acuerdos o entendimientos se dan cuando la transición es abrupta por el colapso del régimen autoritario, cuando hay un cierto sentido de urgencia por estabili-

[14] La evidencia de dicha reunión se encuentra en la Carta del consejero Adolfo Aguilar Zínser al secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, del día 18 de junio de 2001 (CSN/061/01).

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

zar la situación política y disminuir la incertidumbre y cuando prevalece una situación de conflicto en la que ninguno de los grupos (los autoritarios o la oposición democrática) puede imponerse (O'Donnell y Schmitter, 1986b: 37; Loaeza, 2000a: 97).

El panismo estableció una nueva modalidad: se entendió con los autoritarios pese a que la transición no fue abrupta, sino bastante prolongada, pese a que no había sentido de urgencia pues la situación política durante el gobierno panista era predecible y estable, pese a que la popularidad del presidente Fox era muy alta, y aunque tampoco existía una situación de conflicto o incertidumbre en la que el gobierno del PAN tuviera que garantizar su supervivencia haciendo concesiones al viejo régimen. Lo hicieron por creer que era la mejor forma de lograr las reformas estructurales que requerían el respaldo del viejo régimen. Al final, se quedaron sin las reformas que buscaban, minaron la legitimidad democrática del nuevo régimen, erosionaron la incipiente rendición de cuentas y la transparencia, y revitalizaron al autoritarismo.

Tampoco pudieron sepultar el pasado que sigue brotando una y otra y otra vez. El olvido es imposible porque la represión y las desapariciones ocurridas durante el régimen previo eran un recordatorio constante de la impunidad y la ausencia del Estado de derecho que caracterizan al México del siglo XXI. Se sucedieron los acontecimientos y revelaciones.

El 19 de octubre de 2001 se encontró muerta en su oficina a Digna Ochoa y Plácido, destacada defensora de derechos humanos. Pese a que investigaciones posteriores establecieron que fue un suicidio, las primeras interpretaciones sobre su deceso indicaban que había sido asesinada. Esto obligó al presidente Fox a "tomar más seriamente sus responsabilidades en el campo de los derechos humanos" (Acosta y Ennelin, 2006: 100). Una reacción del gobierno panista fue liberar a los campesinos ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera el 7 de noviembre de 2001, *presos de conciencia* reconocidos por Amnistía Internacional, a los que Digna Ochoa había defendido.

Por esas mismas fechas, una serie de reportajes exhibieron la displicencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el asunto de los desaparecidos (Zarembo, 2001; Aguayo Quezada, 2001a, 2001b, 2001c). Con frecuencia se olvida que el 18 de septiembre de 1990 la CNDH creó un Programa Especial sobre Presuntos Desaparecidos, pero había frenado sus investigaciones y ocultado información. Cuando se difundió su irresponsabilidad, la CNDH se puso a trabajar frenética-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

mente y "sacó de la congeladora" la investigación sobre "la guerra sucia" (*DOF*, 2001a).

Ese fue el origen de la recomendación 26/2001 del 27 de noviembre de 2001. Después de diez años de investigación, informó que de los 532 expedientes de queja, sólo en 275 casos "a las personas reportadas como desaparecidas se les conculcaron sus derechos a la seguridad jurídica, a la libertad e integridad personal y a la adecuada defensa". En 97 expedientes sólo encontró "algunos indicios que por sí mismos resultan insuficientes, jurídicamente hablando para concluir la existencia de desaparición forzada" y en 160 casos la "desaparición forzada no se logró acreditar". Para atender esos casos recomendó a la Procuraduría General de la República (PGR) designar a un fiscal especial (*DOF*, 2001a).

Esa recomendación fue presentada ante el Presidente en una ceremonia pensada para impactar por su simbolismo, pues fue realizada en el Palacio de Lecumberri, la antigua cárcel de los presos políticos. Fox respondió en ese mismo acto que atendía la recomendación y que creaba una fiscalía especial con un nombre interminable de más de 30 palabras.[15] En apariencia era un parteaguas: México tendría una fiscalía legal creada por el ombudsman nacional lo que evidenciaba el "firme compromiso" del gobierno con los derechos humanos (*DOF*, 2001b). Era un montaje.

Fue un mal augurio que el Acuerdo de creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) empezara justificando el descarte de una comisión de la verdad. Para el gobierno foxista, "el orden jurídico mexicano no confiere atribuciones al titular del Poder Ejecutivo federal para crear organismos públicos autónomos o instancias extrainstitucionales que estén por encima de los procedimientos que marca la ley para calificar una conducta como violatoria de los derechos humanos o como delito" (*DOF*, 2001b). Una excusa legalista desprendida del miedo que les causaba la posibilidad de una institución que actuara con independencia.

Lo paradójico es que aun cuando desecharan la Comisión, terminaron dando a la Fiscalía atribuciones propias de las comisiones de la verdad. En el Acuerdo se dice que las "investigaciones" que llevarían a cabo serían para

[15] "Fiscal Especial para la Atención de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Federales Cometidos Directa o Indirectamente por Servidores Públicos en Contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado" (Carrillo Prieto, 2002).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

la "debida integración de averiguaciones previas que deriven de denuncias… en razón de sucesos probablemente constitutivos de delitos" y "perseguirlos cuando proceda". Sin embargo, también se le mandataba para "conocer la verdad", "sanar viejas heridas" y "establecer nuevos pactos, todo a partir de una reconciliación que respete la memoria" (DOF, 2001b). En otras palabras, la Fiscalía sería un agente del Ministerio Público que investigaría e integraría averiguaciones previas, pero también sería una comisión de la verdad que buscaría la *verdad* y la *reconciliación* (DOF, 2001b). Así lo confirmaría el 4 de enero de 2002 Ignacio Carrillo Prieto, designado Fiscal Especial: no sólo encontraría "justicia para todos", sino que iría "al encuentro de las verdades históricas que reclama la salud de la República" (2002).

Las ambiciosas metas eran imposibles de lograr porque el gobierno panista ya había pactado con la élite priista la impunidad de los represores y de los corruptos a cambio de apoyo para reformas económicas o administrativas que obedecían a intereses políticos de corto plazo. Rubén Aguilar, ex vocero presidencial, y el ex secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, lo confirman cuando aseguran que el presidente Fox accedió a las exigencias del PRI: "nada de comisiones de la verdad, persecuciones, investigaciones", nada de meterse en "los terrenos de la corrupción y de acusaciones a funcionarios del pasado, por ejemplo la cuenta secreta de Salinas" (Aguilar y Castañeda, 2007: 27, 117, 131 y 126). Alfonso Durazo, secretario particular del entonces Presidente, apuntaló esa interpretación:

> Era obligada una alianza con el PRI, pues el PAN y el resto de los partidos de oposición no sumaban la fuerza suficiente para impulsar cambios estructurales… Pero [eso cancelaría la lucha contra] las prácticas políticas del pasado que la sociedad deseaba superar… Al optarse por una Fiscalía y no por una Comisión de la Verdad, el presidente estaba mandando un gesto muy relevante de compromiso con los priistas. (Durazo, 2006: 69-76)

El propio fiscal especial, Carrillo Prieto, sostuvo, ya fuera del cargo, que en el año 2006 la Femospp fue utilizada como *moneda de cambio* para que los priistas apoyaran a Felipe Calderón para ocupar la Presidencia (Díaz, 2008: 53).

Según la evidencia conocida, Santiago Creel fue quien preparó el terreno para eliminar la Comisión de la Verdad. El 24 julio de 2001, en el edificio central del PRI, donde se reunió con el Comité Ejecutivo Nacional (CEN)

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

de ese partido, afirmó que "cualquier conducta del pasado que presuponga alguna irregularidad, un hecho ilícito, se tratará y se desahogará por la vía de las instituciones". Reconoció que había otras opciones, pero éstas, dijo, son "sumamente riesgosas porque sabemos generalmente cuándo empiezan pero no cuándo acaban" (Garduño, 2001). La postura de Creel ha sido explicada como un intento por evitar un conflicto con los poderes fácticos, cuando también influyó su deseo de ocupar la Presidencia en 2006.

El pacto de impunidad resultaría costoso para el PAN. De acuerdo con teóricos como O'Donnell y Schmitter (1986b: 38), en las transiciones se negocian los pactos con el objetivo último de no "dañarse mutuamente". El PAN sí cumplió pero el viejo régimen le falló porque nunca cumplió con su compromiso de hacer reformas estructurales con lo cual lastimó al PAN. Denise Dresser lo captó y en su momento escribió que la decisión de Santiago Creel (y el panismo) "fue un acto de ingenuidad profunda, ya que pensó que si abandonaba la Comisión de la Verdad conseguiría la anuencia de los priistas, cuando la estrategia del PRI fue la de meterle el pie al Presidente para regresar a Los Pinos" (Carrasco, 2005).

El PAN terminó sacrificando el aporte que hubiera podido hacer a la consolidación democrática y se reconcilió con el antiguo régimen autoritario, lo que facilitó la recuperación del PRI. Santiago Creel tampoco ganó las elecciones internas. Falta que revisemos la forma en que la impunidad se hizo posible.

LA AMNISTÍA *DE FACTO*

El entendimiento del PAN y el viejo régimen llevó a una amnistía *de facto* construida sobre los desaciertos del fiscal seleccionado, sobre una serie de medidas políticas y jurídicas adoptadas de manera paralela y sobre la desunión de quienes deseaban enfrentar el pasado.

Empecemos con el nombramiento. El fiscal especial dependía de la Procuraduría General de la República (PGR), cuyo titular era el general Rafael Macedo de la Concha. Éste era un militar en activo (con licencia) y, por tanto, estaba bajo las órdenes del secretario de la Defensa, cuya institución era una de las que debían ser investigadas por la Femospp. Esto significaba que aquellas investigaciones en las cuales el presunto responsable fuera integrante de las fuerzas armadas, dependerían en última instancia de un militar (Macedo de la Concha). El conflicto de interés se agravaba porque

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Macedo de la Concha trabajó, durante su juventud, en la Secretaría de Gobernación bajo las órdenes de Fernando Gutiérrez Barrios, quien dirigió durante muchos años la Dirección Federal de Seguridad, uno de los organismos responsables de la represión, y quien en 2000 se opuso como senador al enfrentamiento del pasado.

Otra dimensión fue que el fiscal Ignacio Carrillo Prieto siguió estrategias jurídicas equivocadas que hicieron concluir a Human Rights Watch que su fracaso era "absolutamente previsible" (HRW, 2008: 35). Revisemos la afirmación con más detalle. El Fiscal concentró su trabajo en el asesinato de estudiantes en 1968 y 1971 y en las desapariciones forzadas. En el primer caso optó por utilizar el concepto de genocidio para definir la muerte de un grupo de estudiantes y para acusar a los presuntos responsables de las matanzas. La opinión del Fiscal era que el asesinato de estudiantes buscaba "destruir un grupo nacional" (PGR/FEMOSPP/011/2002: 8708) que compartía "un complejo de vínculos materiales y espirituales" (PGR/FEMOSPP/011/2002: 8711). Sin embargo, hubo voces autorizadas que pensaban diferente. De acuerdo con el derecho internacional de derechos humanos, afirma Human Rights Watch (2006: 92), "el delito en cuestión no constituyó genocidio".

En cuanto a las desapariciones forzadas, la Femospp eligió procesar los casos como *privación ilegal de la libertad*. El problema con ese concepto es que, según la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, "el código penal parece indicar que el crimen [el de la privación ilegal de la libertad] sólo puede ser cometido por particulares, o por actores estatales que no actúen en calidad de tales" (HRW, 2006: 97).[16] Es decir, esta estrategia ignora que en la mayoría de las desapariciones los responsables actuaron con la autorización o apoyo del Estado, no como particulares.

Ambas estrategias fueron cuestionadas por académicos y organismos civiles. El Fiscal insistía en que actuaba guiado "por la serenidad que requieren las más altas causas nacionales" y, convencido de lo que hacía, contraatacó a sus detractores… con costosos desplegados caracterizados por lo farragoso del razonamiento y la tortura de la sintaxis. Del 31 de mayo de 2005 al 25 de mayo de 2006 la Femospp gastó cerca de 2 441 000 pesos en 56 desplegados, 43 de los cuales fueron usados para fustigar a jueces, periodistas y columnistas críticos.[17] Pero más allá de las polémicas públicas lo relevante está en que al final, la Fiscalía no logró *condena alguna* (HRW, 2006: 6).

[16] Véase también ICTJ (2008).

[17] Solicitud de información 0001700066106.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Debe también reconocerse que la Fiscalía fue bloqueada de varias formas. El 15 de marzo de 2002, el gobierno mexicano ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, que establece en su artículo primero que los crímenes contra la humanidad son imprescriptibles "cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido". Sin embargo, el Senado interpuso una *declaración interpretativa* para señalar que "únicamente [se] consideran imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México" (Aguayo Quezada y Treviño Rangel, 2007: 733). En otras palabras, lo hecho antes de 2002 no sería tomado en cuenta. Algo similar ocurrió cuando México ratificó en abril de 2002 la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; incluía una reserva para que los militares no fueran juzgados por tribunales civiles. Así, el legislativo neutralizaba o excluía gran parte de los casos que la Fiscalía estaba investigando.

Estas convenciones apuntalaron el trabajo del Poder Judicial que fue rechazando los casos de la Fiscalía argumentando que no constituían genocidio, que estaban insuficientemente fundados o que los crímenes ya habían prescrito. En términos prácticos la Fiscalía tenía que compatibilizar los casos con la legislación nacional y convencer a los jueces del peso de las obligaciones internacionales de México. Ello suponía empujar la "legislación penal mexicana hacia nuevos horizontes", lo que obligaba a superar doctrinas y hábitos que "sirvieron durante décadas para la perpetración de la cultura de la impunidad" (HRW, 2006: 97). La Fiscalía no pudo hacerlo por sus propias limitaciones y por la oposición de las bancadas del PAN y el PRI.

En esta historia, los militares jugaron un papel destacado. En el discurso que pronunció el día en que se anunció la creación de la Femospp, Fox señaló que "nuestras Fuerzas Armadas… son las primeras en honrar las instituciones, en reconocer que nadie debe estar por encima de la ley y que hacer justicia no desacredita a un Ejército" (Presidencia de la República, 2001). En los hechos, la colaboración de los militares con la Femospp fue *virtualmente nula* (HRW, 2006: 86). Es cierto que la Procuraduría de Justicia Militar inició sus propias investigaciones sobre casos de *desapariciones*, pero nunca dieron resultados. Por ejemplo, en julio de 2004, el juez cuarto de Justicia Militar, Domingo Arturo Salas Muñoz, exculpó al general Arturo Acosta Chaparro por el homicidio de 22 campesinos en Guerrero durante la "guerra sucia". El juez decretó auto de libertad en favor del general *por desvanecimiento de datos* (Aranda, 2004).

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Ante las derrotas jurídicas, el fiscal especial anunció que se lanzaría al "encuentro de las verdades históricas". Una forma de lograrlo fue con "líneas telefónicas de acceso gratuito", que permitirían la "comunicación directa del Fiscal con la sociedad" (Fiscal especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, 2002). El supuesto era que habría víctimas dispuestas a narrar sus historias sin las limitaciones impuestas por los procesos ministeriales. Sin embargo, tiempo después se informó que "debido a problemas de índole presupuestal no fue posible contar con la instalación de medios de recepción de información y atención ciudadana, como lo es una línea *especial* de acceso gratuito".[18]

Pese al tropiezo, el 25 de febrero de 2005, Carrillo Prieto anunció que estaba elaborando un informe histórico que formaba "parte de la otra vertiente que tiene la Fiscalía, que no sólo es la penal, sino la de entregar a la sociedad un testimonio histórico, de la memoria" (Barajas, 2006). El informe no fue presentado, como se prometió, en diciembre de 2005, pero se filtró a la prensa en febrero de 2006. La reacción oficial la dio el procurador general de la República Daniel Cabeza de Vaca. Con Carrillo Prieto sentado a su vera declaró que "los recientes contenidos difundidos en diversos medios de comunicación sobre este tema carecen de validez, puesto que no han sido presentados de manera formal por el ciudadano Fiscal". El Fiscal dio una explicación que lo retrata de cuerpo entero: "filtrar [los materiales] no es precisamente desaparecerlos, sino socializarlos". Y concluyó: "en realidad nunca hay un documento definitivo, porque la verdad es una construcción" (Carrillo Prieto, 2006).

Tiempo después, lo que se creía que era el texto definitivo fue simplemente "subido" a la página de la PGR el 18 de noviembre de 2006 (Aguayo Quezada y Treviño Rangel, 2006). La PGR también colgó un escueto comunicado aclarando que *recibió* el documento y lo *remitió* al Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe), para su "análisis y estudio jurídico" (PGR, 2006a). Un día después, el procurador general añadió una curiosa advertencia: la dependencia a su cargo "no puede avalar el trabajo del fiscal… ni tampoco la labor de una fiscalía, cuando el trabajo no ha pasado por alguna instancia de revisión" (citado en Aguayo Quezada y Treviño Rangel, 2006).

En realidad, el documento es un informe jurídico "deriv[ado] estrictamente de los hechos consignados" (PGR, 2006b: 10). En ese texto aparece un reconocimiento expreso del fracaso de las estrategias legales de la Femospp: "a veces la verdad reseñada en el informe no ha sido suficiente para conse-

[18] Solicitudes de información 1700066206 y 1700066306.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

guir reunir los elementos necesarios conforme a nuestro sistema procesal penal, para poder realizar la consignación ante los tribunales y enjuiciar a los responsables" (PGR, 2006b: 8).

Otra vertiente de esta historia es la política de opacidad seguida por los gobiernos panistas. En el discurso, Fox le dio la "bienvenida a una era donde la verdad no se escatima a nadie, en donde se levanta el manto de la obscuridad y se abre lo que estaba cerrado" (Presidencia de la República. 2001). Para ello ordenó a la Secretaría de Gobernación que "transfiriera" al Archivo General de la Nación (AGN) "la totalidad de los archivos, expedientes, documentos e información en general que fueron generados por las extintas Dirección Federal de Seguridad y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, que actualmente se encuentran bajo custodia y conservación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional" (DOF, 2001b). En junio de 2002 cerca de 80 millones de documentos fueron depositados en el AGN. Estos avances serían luego apuntalados por la recién creada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) (Treviño Rangel, 2007).

De hecho, 90% de la información que la Femospp utilizó para fundamentar jurídicamente sus casos proviene de archivos, buena parte de los cuales están depositados en el AGN. Es importante tener en mente que la Fiscalía y el AGN son entidades federales, por lo que la LFTAIPG los obliga y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) tiene facultades para supervisar sus acciones en materia de transparencia. Cuando se revisa en detalle lo sucedido en este campo se hace evidente que la Fiscalía y al AGN ignoraron a la LFTAIPG y al IFAI (Treviño Rangel, 2007).

El artículo 14 de la LFTAIPG estipula que la información sobre casos de violaciones *graves* de derechos humanos o crímenes de lesa humanidad no puede clasificarse como *reservada*. Pese a esto, el AGN ha hecho inaccesible esta información. Su argumento —también legal— es que ello se justifica durante las investigaciones de la Fiscalía pues la LFTAIPG indica que no puede hacerse público nada que perjudique la persecución de delitos, la impartición de justicia o las estrategias procesales en procesos judiciales (Treviño Rangel, 2007). Al momento de terminar este texto hay cerca de 300 archivos *reservados*, lo que significa que se nos priva de información sobre esos asuntos. Ni justicia, ni verdad.

El artículo 32 de la LFTAIPG también establece que el AGN debe organizar y catalogar los archivos para poner a disposición del público una guía sim-

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ple de sus sistemas de clasificación. La mitad de ellos no está indexada además de que su consulta está sujeta a la discrecionalidad del AGN. Un caso delicado es el de los archivos de la extinta Dirección Federal de Seguridad, cuyo control está en manos de un ex mando de la misma organización, Vicente Capello (HRW, 2003: 15). El antiguo régimen se reprodujo en el nuevo y los antiguos custodios del *secreto oficial* son ahora quienes deciden cómo hacerlos públicos.

Aunque no forma parte de esta investigación, debe mencionarse con brevedad el papel que desempeñaron en este proceso las organizaciones de derechos humanos y de víctimas. Algunas organizaciones aceptaron, al menos al principio, la creación y el desempeño de la Fiscalía Especial. Así ocurrió, por ejemplo, con Human Rights Watch, quien señalaba, en 2003, que "la falta de progreso en las investigaciones no se debe a la falta de compromiso, ni se puede explicar simplemente… por las carencias dentro de la propia fiscalía. El problema general reside, más bien, en el hecho de que el gobierno mexicano no haya suministrado a la Fiscalía Especial el apoyo necesario para hacer su trabajo" (HRW, 2003: 3). Por otro lado, algunos grupos de víctimas respaldaron las cuestionables estrategias jurídicas del Fiscal distanciándose de la opinión de otras organizaciones.

Por otro lado, hubo una falta de coordinación que debe verse en el contexto más amplio del impacto que tuvo la alternancia en los grupos de la sociedad civil. Creyeron que con la llegada del panismo a la Presidencia se accedería, de manera automática, a prácticas democráticas y de respeto a los derechos humanos. Como lo sugiere Paoli Bolio (2008), "muchos pensaron que al llegar a la Presidencia un partido distinto al que gobernó por siete décadas, las cosas cambiarían. Después de ocho años, puede decirse que buena parte de las acciones públicas se realizan siguiendo cánones priistas, aunque con bisoña impericia". En el último de los casos el hecho es que la Fiscalía no llegó a ser la institución que desmontaría la impunidad disfrutada por los violadores de los derechos humanos. Fue parte de la amnistía *de facto*.

LA INDIFERENCIA

En su informe anual de 2007, Amnistía Internacional resumió el balance de los gobiernos del PAN frente a los derechos humanos de la siguiente manera:

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> El presidente Vicente Fox concluyó su mandato sin cumplir el compromiso de su gobierno de poner fin a las violaciones de derechos humanos y la impunidad, que siguieron siendo generalizadas… El 1 de diciembre, Felipe Calderón juró su cargo como presidente [después de un controvertido proceso electoral], sin contraer un compromiso claro de fortalecer la protección de los derechos humanos. El nombramiento del gobernador del estado de Jalisco como secretario de Gobernación [ministro del Interior] federal fue motivo de preocupación debido a que, mientras desempeñó el cargo de gobernador, no impidió ni castigó violaciones graves de derechos humanos cometidas en Jalisco (Amnistía Internacional, 2007).

Hasta finales de 2009, Calderón mantuvo inalterada la política de indiferencia adoptada por Fox, lo que demostraremos tomando como indicador el manejo de la herencia de la Femospp.

Unos meses después de comenzar el nuevo gobierno, en marzo de 2007, el procurador emitió un Acuerdo para abrogar el Acuerdo que había dado origen a la Fiscalía Especial porque su misión había sido cumplida: realizó "investigaciones históricas y documentales" y "presentó el informe detallado de las investigaciones" (*DOF*, 2007). De ahí que "una vez presentado el informe final", consideraron "oportuno orientar los esfuerzos de la Procuraduría a la atención de otras demandas ciudadanas" (*DOF*, 2007). Y empezó el desmantelamiento pese a que jamás evaluaron la calidad del informe ni aceptaron sus conclusiones.

Así pues, la PGR decidió que las "averiguaciones previas y procesos penales pendientes pasen al conocimiento de otras unidades administrativas de la Procuraduría". En cuanto al personal, el fiscal especial quedó a "disposición de la Oficina del Procurador General de la República", los agentes del Ministerio Público fueron puestos a disposición "de la Dirección General de Servicio de Carrera de la Procuraduría de Justicia Federal" y el resto del personal a la Oficialía Mayor. Los recursos materiales serían reasignados por la Oficialía Mayor "de conformidad con las necesidades del servicio" (previa autorización del procurador general). Y, para que no quedara duda, se derogaron "las demás disposiciones que se opongan a lo previsto en el previsto Acuerdo" (*DOF*, 2007).

La mejor herencia dejada por la Femospp fueron los archivos acumulados que, en el último día de gobierno de Fox, fueron entregados a la PGR. Estamos hablando de dos colecciones: la ministerial, que incluye los documentos que todavía tiene bajo llave el Ministerio Público en alguna de sus

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

averiguaciones, y el archivo histórico, integrado por unos 22 000 documentos ordenados cronológica y temáticamente (Aguayo Quezada, 2008).

El 28 de junio de 2007, con el respaldo del Colectivo de Análisis por la Seguridad con Democracia (Casede), los autores de este texto solicitamos a la PGR, entre otras cosas, una lista detallada que incluyera el título, fecha de clasificación, registro o captura, descripción, uso y preservación del contenido, de todos los documentos que la Fiscalía Especial recibió o recopiló de las diferentes instituciones involucradas durante sus procesos de investigación, del 27 de noviembre de 2001 al 26 de marzo de 2007.[19] El objetivo era evitar que el acervo documental "desapareciera", se extraviara o desperdigara.

El día 5 de julio de 2007 recibimos la respuesta: "personal de diversas áreas de la Procuraduría General de la República se encuentran realizando una revisión meticulosa de la compilación de referencia, a fin de organizarla y clasificarla… Por lo anteriormente señalado, esta Coordinación General se encuentra imposibilitada jurídica y materialmente para proporcionar la información" (PGR, 2007).

El barroco lenguaje dejaba sin respuesta nuestra solicitud pese a que ello correspondía a las obligaciones de transparencia que la Fiscalía debió haber cumplido durante su funcionamiento como lo establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el Reglamento de la LFTAIPG. Debido a lo anterior, sometimos a consideración del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública un recurso de revisión (2790/07). El 24 de octubre del 2007 el pleno del IFAI ordenó a la PGR realizar una búsqueda exhaustiva de toda la documentación para que se hiciera pública.

Seis meses después, el 13 de diciembre de 2007, la PGR concluyó que "no se localizó ningún tipo de listas de información administrativa, manuales de lineamientos o procedimientos de organización y operativos y adecuado funcionamiento de los archivos a que alude el peticionario". Y "después de haber realizado una búsqueda exhaustiva en los archivos y expedientes… en particular en la documentación relativa a los recursos financieros de la extinta Fiscalía, se concluye la no existencia de algún documento y/o registro relacionado con la información solicitada de la extinta Fiscalía". Kate Doyle tuvo razón cuando advirtió que la Fiscalía no sirvió para *clarificar el pasado*, sino más bien "para identificar el material más da-

[19] Solicitud de información 0001700112107.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

ñino y peligroso que hay en los archivos a fin de removerlo para siempre" (Doyle, 2006: 52-53).

Existen otros ejemplos que confirman que el panismo ha seguido una política deliberada de "piadoso olvido". Revisaremos brevemente los casos de Rosendo Radilla Pacheco y el Examen Periódico Universal de las Naciones Unidas. Rosendo Radilla fue detenido por un retén militar en 1974, en el estado de Guerrero, y hasta la fecha se encuentra desaparecido. El caso agotó todos los cauces institucionales internos y en noviembre de 2001 fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

El gobierno del PAN argumentó ante la Comisión Interamericana que "ha adoptado diversas medidas tendientes a investigar los hechos ocurridos en el pasado, tales como la creación de la Femospp y la apertura de los archivos que contienen documentación oficial". Con fundamento en ello, el gobierno mexicano argumentó que debía "agotarse el recurso interno disponible" antes de recurrir a la Comisión y, por tanto, su posición era que debía rechazarse la petición de los familiares de Rosendo Radilla (CIDH, 2005).

El asunto avanzó en la medida en la cual fracasaba la Femospp. María Sirvent, abogada de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMPDHD) que lleva el caso, considera que "uno de los requisitos [para llegar a la Corte] es el agotamiento de los recursos internos. Creo que la CIDH quería darle al Estado una oportunidad de si esa Fiscalía [la Femospp] iba a funcionar o no. No es hasta que cierra la Fiscalía cuando la Comisión Interamericana emite el informe de fondo" (citada en Díaz Briseño, 2008).

En marzo de 2008 el asunto llegó la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Durante la audiencia ante ese organismo, Miguel Sarre, en calidad de perito experto, fundamentó ante la Corte la "falta de imparcialidad e independencia de los tribunales militares. Así pues, las víctimas no tienen recurso alguno frente a las resoluciones de la justicia militar y por tanto el recurso de amparo como mecanismo para su protección es sumamente cuestionable" (CMDPDH, 2009).

El gobierno de Felipe Calderón respondió defendiendo los mecanismos que hicieron posible los abusos:

> Es preciso que la jurisdicción militar se mantenga como está, ya que negarle la posibilidad de actuación a la justicia militar en casos similares a éste, sería afectar la disciplina militar. En referencia al recurso de amparo para las víctimas en los procesos de justicia militar, referidos por el perito Miguel Sarre, el

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

> secretario de Gobernación defendió su adecuación y pertinencia en el procedimiento militar. Aunado a lo anterior, el Estado mexicano rechazó el Informe de la Femospp prácticamente en su totalidad (CMDPDH, 2009).

El secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, fue en representación de México y señaló que "sería incorrecto que la Corte Interamericana juzgue a México por hechos que sucedieron años atrás, ya que el México de hoy es distinto al de ayer" (CMDPDH, 2009). Más bien, cuando se habla de impunidad, el México de hoy sigue pareciéndose al de ayer.

En febrero de 2009, como parte del Examen Periódico Universal, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas presentó un informe sobre la situación de los derechos humanos en México. El informe contiene 91 recomendaciones al Estado mexicano. El gobierno de Felipe Calderón aceptó 83 de éstas y se reservó ocho para analizar y responder. Una de éstas es que el gobierno restablezca la "Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado o… una oficina similar, para enviar una clara señal en la lucha contra la impunidad" (Cencos, 2009).

El 11 de junio de 2009, durante la XI sesión ordinaria del Consejo, el gobierno de Calderón emitió una *respuesta complementaria* a las recomendaciones formuladas durante el Examen Periódico Universal. En ella informó sobre los avances en las 83 recomendaciones aceptadas, pero rechazó las relacionadas con el fuero militar, el arraigo y el reestablecimiento de la Femospp. En relación con ésta última, el gobierno de Calderón dio las siguientes justificaciones:

> En noviembre de 2006, la Procuraduría General de la República… remitió a la Coordinación General de Investigación de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales (CGI) de la propia PGR todas las indagatorias pendientes de la Femospp. La CGI cuenta con las mismas facultades que la Femospp en materia de investigación y persecución de delitos, aunadas a otras más, por lo que con dicho traslado, se siguió el curso de las investigaciones y se dejaron a salvo los derechos de las víctimas. La CGI ha continuado las averiguaciones previas y los procesos penales, realizando diligencias para esclarecer los hechos y recabando declaraciones de ofendidos, testigos y personas a quienes se les atribuye el carácter de indiciados (EPU, 2009).

Sobre la verdad, el gobierno de Calderón afirmó que el Archivo General de la Nación contenía toda la "información relevante sobre el pasado".

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Desde esta lógica, el acceso a la verdad histórica estaba garantizado pues el AGN, afirmó el gobierno panista, "ha dado acceso a 6 846 documentos y tarjetas de dichos expedientes en 2002, a 13 709 en 2003, a 7 031 en 2004, a 11 183 en 2005, a 7 635 documentos en 2006, a 3 523 en 2007 y a 7 822 en 2008" (EPU, 2009). Es evidente la falta de disposición para hacer un balance sobre los desaciertos y fracasos en el enfrentamiento del pasado. En los hechos, el PAN ha concedido una amnistía *de facto* a los violadores de derechos humanos.

CONCLUSIONES

El caso del enfrentamiento con el pasado ejemplifica la política de los derechos humanos de los gobiernos panistas y el cauce que tomó una democracia de mala calidad: compromisos políticos incumplidos, un discurso vacío de contenido, la perpetuación de la impunidad.

A los gobiernos panistas se les ha facilitado seguir esta política porque las personas y grupos de la sociedad interesados en el tema han carecido de una agenda común que les permita materializar sus demandas de hacer justicia y conocer la verdad. Frente a ello, ¿qué puede hacer la sociedad? Una respuesta exige, como primer paso, revisar cuáles fueron los errores cometidos por aquel sector de la sociedad interesado en el tema para, con esa base, esbozar algunos elementos que permitan la elaboración de una agenda viable para el futuro.

El primer error fue idealizar la democracia. Se creyó que con la alternancia en la Presidencia el nuevo régimen asumiría como política de Estado el respeto a los derechos humanos. No fue así. En el nuevo régimen sobrevivieron un buen número de los usos y costumbres del autoritarismo priista, en particular la impunidad y la simulación.

El segundo obstáculo fue la escasa coordinación entre las víctimas y sus familiares, las organizaciones de derechos humanos, nacionales e internacionales, y activistas e intelectuales vinculados con el asunto. En consecuencia, no salió un mensaje claro y directo. Cada una de las partes involucradas tenía una agenda particular con temas prioritarios, que en ocasiones se contraponían. De manera muy esquemática, había, por ejemplo, intelectuales interesados en conocer primero lo que pasó para así dar paso a posteriores estrategias de justicia. Las organizaciones de las víctimas, en contraste, impulsaban una estrategia basada en el castigo a los culpables de los abusos para así,

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

posteriormente, conocer la verdad de lo ocurrido. Es decir, los objetivos finalmente eran similares, pero había divergencias en la forma de alcanzarlos.

De lo anterior se desprende una falta de estrategias claras para negociar con el gobierno las medidas que debían adoptarse. Quienes preferían en una primera etapa el conocimiento de la verdad impulsaron una comisión de la verdad, que eventualmente daría pie a investigaciones judiciales. Quienes eligieron como primer paso el castigo de los culpables apoyaron, al menos al principio, la creación de la Fiscalía.

Estos obstáculos siguen estando presentes y dificultan la elaboración de una exigencia común para enfrentar el pasado. Pero, además, ha surgido otro desacuerdo de fondo: no hay consenso sobre si se debe negociar o no con el gobierno de Calderón y bajo qué términos, en buena medida por las consecuencias de la polarizante elección presidencial del año 2006. Algunas organizaciones regresaron a la posición, tan común durante el autoritarismo, de negarse a dialogar con el gobierno. Con esta lógica, el papel de la sociedad civil es protestar, pero no negociar. Tienen algo de razón porque en términos generales no hay avances sustantivos en la defensa de los derechos humanos.

Más allá del debate, lo cierto es que va evidenciándose la creciente utilización de prácticas que se creían superadas. En algunas regiones hay represión y criminalización de la protesta social, hay abusos de militares en el contexto de la guerra contra narcotráfico y se utiliza en exceso la prisión preventiva. Ante ello, los interesados en la instauración de un estado de derecho tienen el reto de redefinir la agenda de los derechos humanos con el objetivo de refundar una democracia cuya consolidación fue frenada por la determinación panista de arroparse en el "piadoso olvido" de las violaciones a los derechos humanos.

REFERENCIAS

Acosta, M., y E. Ennelin, 2006. The "Mexican solution" to transitional justice, en N. Roht-Arriaza y J. Mariezcurrena (eds.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century.* San Francisco, Universidad de California, pp. 94-119.

Aguayo Quezada, S., 2001a. Oculta CNDH datos sobre desaparecidos, *Reforma*, 25 de junio.

Aguayo Quezada, S., 2001b. Hay en bóvedas subterráneas 80 millones de expedientes, *Reforma*, 25 de junio.

EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

Aguayo Quezada, S., 2001c. La historia de dos desaparecidas, *Reforma*, 25 de junio.

Aguayo Quezada, S., 2001d. La Comisión de la Verdad. Los institucionalistas. *Reforma*, 1 de agosto.

Aguayo Quezada, S., 2008. Llaga expuesta. *Reforma*, 1 de octubre.

Aguayo Quezada, S., y J. Treviño Rangel, 2006. El informe de la vergüenza. *Enfoque*, 17 de diciembre.

Aguayo Quezada, S., y J. Treviño Rangel, 2007. Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación. *Foro Internacional* **XLVII** (4): 709-739.

Aguilar, R., y J.G. Castañeda, 2007. *La diferencia. Radiografía de un sexenio.* México, Grijalbo.

Aguilar Zínser, A., s/f.a. Comisión de la Verdad. Propuesta. México, archivo privado.

Aguilar Zínser, A., s/f.b. Propuesta para la instauración de comisiones de la verdad sobre derechos humanos y corrupción. México, archivo privado.

Aguilar Zínser, A., 2001. Carta de Adolfo Aguilar Zínser a Santiago Creel, secretario de Gobernación, ciudad de México, 18 de junio.

Amnistía Internacional, 2007. *Informe 2007*, en <*www.amnesty.org/es/region/mexico/report-2007*>.

Aranda, J., 2004. Exculpan de vuelos de la muerte a Acosta Chaparro. *La Jornada*, 9 de julio.

Barajas, A., 2006. Promete Carrillo Prieto rendir informe histórico, *Reforma,* 26 de febrero.

Cámara de Senadores, 2000, en <*www.senado.gob.mx*> 5 de octubre.

Carrasco, J., 2005. Intocado, *Proceso* (1478): 16-18.

Carrillo Prieto, I., 2002. Palabras del fiscal especial para la Atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, doctor Ignacio Carrillo Prieto, durante su presentación en el Auditorio México de esta Institución, el 4 de enero de 2002, en <*www.pgr.gob.mx/cmsocial/coms02/040102.html*>.

Carrillo Prieto, I., 2006, Palabras del fiscal especial para Movimientos sociales y políticos del pasado, Ignacio Carrillo Prieto, durante la conferencia de prensa que ofreció conjuntamente con el procurador general de la República, Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández, en el Auditorio "Juristas", ubicado en las instalaciones de Reforma 211, México, D.F., 1 de marzo de 2006, en <*www.pgr.gob.mx/cmsocial/coms06/010306a.htm*>.

Cencos (Centro Nacional de Comunicación Social), 2009. *Informe de recomendaciones a raíz del* EPU, en <*http://cencos.org/es/node/20958*>.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), 2005. *Informe No. 65*, 12 de octubre.

CMDPDH (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos),

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

2009. Caso de Rosendo Radilla Pacheco por desaparición forzada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. México, 8 de julio, difundido por Cencos, en <*http://www.cencos.org/es/node/21156*>.

Cohen, S., 1995. State crimes of previous regimes: Knowledge, accountability, and the policing of the past. *Law and Social Inquiry* **20** (1): 7-50.

Díaz, G.L., 2008. Ejército intocado, en *Tlatelolco 68. La impunidad.* México, *Proceso* edición especial 23, pp. 50-53.

Díaz Briseño, J., 2008. México en el banquillo. *Enfoque*, 21 de septiembre.

DOF (*Diario Oficial de la Federación*), 2001a. Recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 27 de noviembre.

DOF, 2001b. Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado. México, 27 de noviembre.

DOF, 2007. Acuerdo A/317/07 del Procurador General de la República. México, 26 de marzo.

Doyle, K., 2006. Una verdad en construcción. *Proceso* (1545): 52-53.

Durazo, A., 2006. *Saldos del cambio*. México, Plaza y Janés.

EPU (Examen Periódico Universal), 2009. Respuesta complementaria del gobierno de México a las recomendaciones formuladas en el Informe del grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal (A/HRC/11/27), en <*http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session4/MX/A_HRC_11_27_Add1_MEX_S.pdf*>.

Fiscal especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, 2002. Eje de Cooperación, Participación Ciudadana y Vinculación Institucional, *Presentación del Plan de Trabajo del Fiscal especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado.* México, Procuraduría General de la República, 20 de marzo, en <*www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB209/informe/intro.pdf*>.

Fox Quesada, V., 2000. *Discurso de toma de posesión del presidente Vicente Fox Quesada.* México, 1 de diciembre, en <*http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=4*>.

Garduño, R., 2001. Actos ilícitos del pasado se desahogarán por la vía de las instituciones, *La Jornada*, 25 de julio.

Gilmore, K., 2001. Carta al presidente Vicente Fox. Londres, 13 de agosto.

Gobierno de la República, 2002. *Avances y retos del gobierno federal en materia de derechos humanos*. México.

Guilhot, N., 2005. *The Democracy Makers*. Nueva York, Columbia University Press.

Hayner, P., 2002. *Unspeakable Truths. Facing the Challenge of Truth Commissions*. Londres, Routledge.

HRW (Human Rights Watch), 2003. Justicia en peligro. La primera iniciativa seria de México para abordar los abusos del pasado podría fracasar. *Informes de HRW* **15** (4). [Texto completo en <*www.hrw.org/sites/default/files/reports/justicia_0.pdf*>, última consulta en noviembre de 2008.]

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

HRW (Human Rights Watch), 2006. *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*. Nueva York, Human Rights Watch.

HRW, 2008. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica. *Informes de HRW* **20** (1 (B)). [Texto completo en <*www.hrw.org/es/reports/2008/02/12/la-comisi-n-nacional-de-los-derechos-humanos-de-m-xico-0*>, última consulta en noviembre de 2008.]

Hurrell, A., 1999. Power, principles, and prudence. Protecting human rights in a deeply divided world, en T. Dunne y N.J. Wheeler (eds.), *Human Rights in Global Politics.* Cambridge, Cambridge University Press, pp. 277-302.

ICTJ (International Center for Transitional Justice), 2008. *Mexico. Submission to the Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council, Fourth Session, February 2-13, 2009.* México, 8 de septiembre, en <*www.ictj.org/static/Americas/Mexico/UPR_Mexico_-_ICTJ_Submission_-_September_2008_-_Spanish_-_Final__2_%5B1%5D.pdf*>.

Loaeza, S., 2000a. Uncertainty in Mexico's protracted transition: The National Action Party and its aversion to risk. *Democratization* **7** (3): 93-116.

Loaeza, S., 2000b. La memoria y el olvido, *Nexos* **23** (269): 95-96.

Middlebrook, K.J., 1986. Political liberalization in an authoritarian regime: The case of Mexico, en G. O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America.* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 123-147.

Moon, C., 2007. *Narrating Political Reconciliation. South Africa's Truth and Reconciliation Commission.* Plymouth, Lexinton Books.

Moreno, A., 2003. *El votante mexicano: democracia, actitudes políticas y conducta electoral.* México, Fondo de Cultura Económica.

Moreno, A., 2006. Ideologías, estilos de vida y votos. *Foreign Affairs en Español* **6** (2): 53-65.

O'Donnell, G., y P.C. Schmitter, 1986a. Opening (and undermining) authoritarian regimes, en G. O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies.* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 15-36.

O'Donnell, G., y P.C. Schmitter, 1986b. Negotiating (and renegotiating) pacts, en G. O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies.* Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 37-47.

Olvera, A.J., 2001. *Movimientos sociales prodemocráticos, democratización y esfera pública en México: el caso de Alianza Cívica.* México, Universidad Veracruzana.

Ortega Ortiz, R.Y., 2008. *Movilización y democracia. España y México.* México, El Colegio de México.

Paoli Bolio, F.J., 2008. Deficiencias de los gobiernos panistas. *Reforma*, 30 de noviembre.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

PGR (Procuraduría General de la República), 2006a. *Boletín 1479/06*. México, en <*www.pgr.gob.mx*>.

PGR, 2006b. *Informe histórico a la sociedad mexicana*. México, Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, en <*www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB209/informe/intro.pdf*>.

PGR, 2007. Oficio número DGPDSC/UEAI/3244/2007 de la Unidad de Enlace de la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad. México.

Poder Ejecutivo Federal, 2001. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México, Presidencia de la República.

Presidencia de la República, 2001. Versión estenográfica de las palabras del presidente Vicente Fox Quesada, durante la presentación del Informe y recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los Desaparecidos en los años 70 y principios de los 80, que este mediodía tuvo lugar en el Archivo General de la Nación, de esta ciudad. México, 27 de noviembre, en <*fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=2205*>.

Prud'homme, J.-F., 2003. El Partido de la Revolución Democrática: las ambivalencias de su proceso de institucionalización. *Foro Internacional* **XLIII** (1): 103-140.

Reforma, 11 de julio de 2002.

Treviño Rangel, J., 2004. Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado mexicano. *Foro Internacional* **XLIV** (3): 509-539.

Treviño Rangel, J., 2007. La transparente manera de negar información, en J. Fox *et al., Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas.* México, Fundar-Woodrow Wilson Center for International Scholars, pp. 157-162.

Zarembo, A., 2001. Mexico's history test, *Newsweek*, 2 de julio.

CM EL COLEGIO DE MÉXICO 70 AÑOS 1940-2010

EL COLEGIO DE MÉXICO
70 AÑOS 1940-2010

Colaboraron en la producción editorial de este volumen:

en El Colegio de México,
la Dirección de Publicaciones,
María del Rocío Contreras Romo, Ana García Sepúlveda,
Juan Miguel García y Lorena Murillo Saldaña (coord.);

en Redacta, S.A. de C.V.,
Antonio Bolívar (coord.) y Sonia Zenteno.
Composición tipográfica y formación:
Socorro Gutiérrez.

Seguridad nacional y seguridad interior,
volumen XV de "Los grandes problemas de México",
se terminó de imprimir en julio de dos mil diez,
año del bicentenario de la Independencia y centenario de la Revolución,
en los talleres de Editores e Impresores Profesionales, EDIMPRO, S.A. de C.V.,
Tiziano 144, Col. Alfonso XIII, 01460 México, D.F.