

La nueva seguridad regional: Amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central

Raúl Benítez Manaut

Investigador del Centro de Investigaciones sobre
América del Norte, UNAM, México

Crimen organizado: La indefinición conceptual

La crisis de seguridad que actualmente se vive en América Latina tiene sus raíces en conjunto de factores: la falta de definición conceptual sobre seguridad, la aceptación de las doctrinas de otros países sin tomar en cuenta las amenazas reales de la región, y las debilidades del Estado democrático, ya que se trata de procesos de transición incompletos tanto en la reconstrucción institucional de los sistemas de seguridad nacional pública como en la gobernanza. A los tradicionales desafíos fronterizos, el crimen organizado se añade como la amenaza irregular más importante. No ocuparse del narcotráfico y su combate, así como no otorgar prioridad a la lucha contra la corrupción en el pasado, llevó a los Estados a la incapacidad de controlar el crecimiento del virus, que ataca como un cáncer a las sociedades y los Estados.

En América Latina, es falso el dilema que señala que la pobreza o la falta de desarrollo es el origen del problema¹. En el pasado había pobreza en niveles superiores y ello no implicó que automáticamente la población optara por el crimen como medio de vida². Este es un fenómeno reciente, gestado a finales de la guerra fría, pero sobre todo desde los años noventa. Es un producto de la globalización y la apertura de mercados, más que del subdesarrollo. El atraso de amplias zonas rurales, su falta de comunicación y la ausencia del Estado es un factor que contribuye, pero que no explica la gestación del crimen organizado. Igualmente, la demanda de cocaína en Estados Unidos y Europa, así como los amplios mercados de armas ilegales, alimentan al narcotráfico y la violencia social. En este sentido, el incremento de la delincuencia común y del crimen organizado tiene vasos comunicantes, pero está más asociado a una transición incompleta hacia la democracia, la debilidad del Estado de derecho y la tardanza en la instrumentación de la reforma del Estado en el sector seguridad.³

Un factor adicional fue la presión internacional para luchar contra el terrorismo, aun cuando en la gran mayoría de los países latinoamericanos ese fenómeno es marginal y prácticamente

¹ Esta tesis se sostiene en el artículo de Francis Maerten y Amado Phillip de Andrés "David against Goliath: Can Mexico, Central America and the Caribbean effectively fight drug trafficking, organized crime and terrorism?", FRIDE, Madrid, 2009.

² Francisco Rojas Aravena "Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano", en Pensamiento Propio, No. 2, 2008 (Segunda época).

³ Lucía Dammert Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina, FLACSO, Ecuador, 2007

inexistente. De hecho, en el corredor de la cocaína –formado por Colombia, América Central, el Caribe, México y Estados Unidos–, solamente Colombia presenta este fenómeno ⁴, pero en los 14 países de la Comunidad del Caribe, seis de América Central y México, este fenómeno es marginal y no está conectado al tráfico de drogas. Agregar presión a los gobiernos para el combate al terrorismo como respaldo a Estados Unidos, desvió el trabajo de los cuerpos de seguridad e inteligencia de los países que debía estar orientado a combatir al crimen organizado.

Otra variable es que las estructuras económicas, al tener amplios sectores “informales” (no cotizan al fisco), son proclives a construir estructuras paralelas ilícitas⁵. Además, aún no hay consenso político respecto de que el crimen organizado sea la nueva amenaza a la seguridad nacional de los países, y unificar los esfuerzos de los Estados para combatirlo. En México, por ejemplo, a nivel presidencial la confrontación con el narcotráfico ha sido calificada como “guerra” por el presidente Felipe Calderón, aunque no es respaldada en el Congreso, gobernadores de los Estados y alcaldes municipales. Por otra parte, al ser definida como una guerra, la estrategia del gobierno federal se centra en las fuerzas armadas: “El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narcotráfico. No hay retorno; son ellos o nosotros.”⁶

Vulnerabilidades estatales

México, América Central y el Caribe son vulnerables al narcotráfico por diversas razones:

- El Estado es débil para llevar a cabo esa guerra.
- Las fuerzas armadas no tienen doctrina de guerra para enfrentar al crimen organizado, ni entrenamiento, ni armamento.
- El fenómeno es transnacional, pero los esfuerzos se realizan en escenarios nacionales, aun cuando existe cooperación a varios niveles.
- Los cuerpos policiales no tienen unidades especiales para enfrentarse con el crimen organizado, ni armamento ni entrenamiento.
- Los servicios de inteligencia están atravesando profundas reformas en casi todos los países, y su doctrina y entrenamiento apenas está superando la capacitación del pasado, básicamente centrada en realizar inteligencia política y no criminal.
- Los sistemas judiciales son poco efectivos en la investigación criminal científica.
- Los sistemas de información fiscal no tienen cobertura total, y en muchos países están manejados políticamente.
- La debilidad del Estado se plasma en una elevada corrupción de los funcionarios policiales y judiciales, y en algunos países también en la inteligencia y las fuerzas armadas.

En otras palabras, el Estado no está preparado para hacer frente a esta guerra. Ello ha llevado a optar por la “mano dura”, siendo esta estrategia cuestionada por su unidimensionalidad.⁷

México, América Central y el Caribe se encuentran en el camino entre los principales centros de producción (Andes) y de consumo (Estados Unidos y Canadá). Son países de tránsito, fundamentalmente, aunque también se han transformado en lugares de producción y consumo. En el Caribe, desde los años ochenta, su insularidad favorece su condición de punto central de comercio y tránsito de cocaína, así como de lavado de dinero. Sin embargo, las políticas de reforzamiento de la vigilancia costera desde los años ochenta, con mucha ayuda policial y militar de Estados Unidos, llevó a esa región a disminuir su importancia, aun cuando

⁴ Es la herencia de la Guerra Fría en Colombia: organizaciones como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) participan del narcotráfico desde los años noventa. Ello desató la ola de violencia a niveles nunca vistos en los Andes. Ver Francisco Thoumi *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*, The Johns Hopkins University Press, Woodrow Wilson Center Press, Baltimore, 2003.

⁵ Ver ICG, op.cit, pp 6-10; Reyes, A., Thoumi, F.E. & Duica, L. (2006), “El Narcotráfico en las Relaciones Fronterizas de Colombia” Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito. Universidad de Rosario: Bogotá, p. 10.

⁶ Moisés Naim: *Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*, Nueva Cork, Anchor Books, 2006

⁷ Gabriel Aguilera: “Enfrentar la violencia criminal con mano dura: Políticas de contención en América Central”, en *Pensamiento Propio*, No. 2, 2008 (Segunda época)

¹⁵ Entrevista con Rafael Correa. Castillo, G.,

la debilidad del Estado y el control de éste por parte de las mafias es notable, como en el caso de Haití⁸. Ello desvió las rutas hacia el Océano Pacífico, América Central y México. La imposibilidad de introducir las drogas por aire y mar directamente a Estados Unidos llevó a que la mayoría del comercio necesitara llevar la droga a México, e introducirla en cargamentos pequeños en la frontera norte de México y sur de Estados Unidos. Ello hizo crecer las mafias mexicanas y que poco a poco controlaran el negocio. Los grandes carteles colombianos de Medellín y Cali se desmembraron, se diseminaron en organizaciones medianas y pequeñas, y los mexicanos pasaron a controlar el negocio, principalmente los carteles de Sinaloa y el del Golfo. Por ello, la violencia asociada al narcotráfico en México ha crecido de forma ostensible, pero no por estar vinculada a la pobreza de la población. La violencia se ha desatado en el norte del país, en los estados y ciudades más ricos, al contrario que en las regiones pobres o marginadas del desarrollo. Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Nuevo León y Tamaulipas, son algunos de los estados más ricos del país, donde se desarrolla la industria y la agricultura.

La violencia

En México, América Central y el Caribe el crecimiento de la violencia se debe a la debilidad de los Estados, su falta de cobertura territorial eficaz en servicios sociales e infraestructura, la débil profesionalidad de la estructura de los cuerpos policíacos, las doctrinas y entrenamiento de las fuerzas armadas, no aptas para las guerras irregulares del siglo XXI, y porque el fenómeno del narcotráfico rebasa las fronteras de los países. Hay dos tipos de violencia, la común, vinculada a la debilidad de las políticas de inclusión social –principalmente entre los jóvenes–, y la organizada, derivada del crecimiento del crimen organizado en muchas modalidades, principalmente el narcotráfico. En términos de tasas de homicidios, Guatemala, Honduras y El Salvador, registran índices muy elevados de casi 50 homicidios por 100 mil habitantes⁹.

Sin embargo, Nicaragua, el país más pobre de la región, no supera 20 por 100 mil habitantes. Según una investigación de la Fundación Arias para la Paz, en Guatemala, hay más de medio millón de armas ilegales. En El Salvador, la cifra asciende a 224.600 armas ilegales, frente a 147.581 registradas. En Honduras existen más de 400.000 armas de fuego sin registrar y 88.337 registradas¹⁰. En América Central, el crecimiento desmesurado de la delincuencia se dio en los años noventa, como un efecto no previsto de la desmovilización militar que se dio a la par de los procesos de paz. La reducción de los ejércitos regulares y guerrilleros, y su impacto en las migraciones, asociada a otros fenómenos como el gran desempleo causado por desastres naturales como el huracán “Mitch” en 1998, que produjo una oleada migratoria sin precedentes a Estados Unidos, explica en parte el fenómeno.

En el caso de México, asociado a la violencia de los carteles, el homicidio ha aumentado en más de 20 por cien mil habitantes; ello es alimentado por el gran incremento de los asesinatos intracárteles, que superaron los 5.300 en 2008. En un país de 110 millones de habitantes, los asesinatos por narcotráfico representan aproximadamente el 25 por ciento de los asesinatos totales, pero se concentran en cuatro estados del país: Baja California, Chihuahua, Sinaloa y Michoacán.

Una razón que explica lo anterior es el comercio ilegal de armas que se da por la ausencia de control de Estados Unidos en las armerías de los estados del sur, principalmente de Texas, Arizona y Nuevo México¹¹. Para combatir el delito, uno de los principales debates se basa en la participación de los militares y el despliegue de estrategias de “mano dura”. Los mexicanos tienen una elevada confianza en las fuerzas armadas que son, después de las universidades,

⁸ Jorge Rodríguez Beruff y Gerardo Cordero “The Caribbean: The Third Border and the War on Drugs”, en Coletta A. Youngers y Hielan Rosin (editoras) *Drugs and Democracy in Latin America*, Lynne Rienner Pu., Boulder, 2005, p. 304.

⁹ Naciones Unidas, *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada*, UN, New York, 2007

¹⁰ Estos datos corresponden al año 2005. Véase Eugenia Zamora y Ana Nancy Espinoza (compiladoras) “Arms, Violence and Youth in Central America”, en *The Face of Urban Violence in Central America*. San José de Costa Rica: Fundación Arias-United States Institute of Peace, 2005, p. 32

¹¹ Georjin Sánchez : “Las armas en México: En la cúspide de un volcán”, Pablo Dreyfus et. al. *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), p. 226.

las instituciones que generan más confianza. Es también por ello que el gobierno recurre frecuentemente a las fuerzas armadas¹². La mayoría de los análisis señala que para combatir el crimen común, la “mano dura” no es la solución, sino más bien que hay que buscar estrategias de acercamiento comunitario, profesionalidad, honestidad e incluso la participación activa de la ciudadanía¹³. El problema en México es que la “mano dura” siempre se identifica con el empleo de las fuerzas armadas, con la impunidad y con posibles violaciones de los derechos humanos¹⁴. En cambio, el debate es más intenso con relación a las estrategias hacia el crimen organizado: con excepción del crimen organizado, que en muchos casos requiere de una respuesta dura, las autoridades se equivocan al creer que controlar la delincuencia es asunto de armas, patrullas o más agentes policiales. La verdad es muy simple, controlar la criminalidad del orden común es sobre todo asunto de buen gobierno¹⁵.

Así, el debate sobre qué tipo de policía se necesita para combatir las distintas modalidades del crimen, se da entre una policía próxima a la población que pueda atacar al crimen común, frente a una policía militarizada o el empleo directo de los militares por la ausencia de las policías profesionales, que puedan combatir al crimen organizado. Sin embargo, se recurre a una estrategia de militarización sin distinción del tipo de delito.

En el Caribe, hay una gran disparidad, sin que coincida la ecuación delito-pobreza. Uno de los países de más bajo índice de ingreso per cápita, Cuba, tiene también el menor índice de violencia, por la naturaleza de su régimen político, la estructura de su policía, y por el control de sus fronteras. La isla de mayor ingreso per cápita, Puerto Rico (estado libre asociado de Estados Unidos), tiene muy altos índices de delito común y registra las más altas tasas de consumo de drogas. En general, la violencia se asocia a fenómenos diferentes según sea el país y la subregión. En Centroamérica las reformas policiales no fueron suficientes para enfrentar a las llamadas maras.¹⁶

Reflexión final

Cuando se diseñaron las fórmulas de desmontaje de los gobiernos autoritarios en América Latina, no se tomó en cuenta que las dictaduras militares controlaban –con medios ilegales o legales– los delitos comunes y organizados. Corrupción y “mano dura” eran una fórmula unívoca. La transformación del Estado a fines de los años ochenta y durante los noventa del siglo XX se centró en el primer paso: su democratización por la vía de las elecciones. Las reformas del Estado en los sectores de justicia, policía, inteligencia y fuerzas armadas han sido insuficientes o de velocidad lenta. El fenómeno de lo ilegal e ilícito avanzó a mayor velocidad. A la par, la apertura de las economías –y por ende de las fronteras– favoreció los negocios ilícitos. En la parte norte de América Latina, tres actividades delictivas crecieron enormemente: el tráfico de drogas, armas y personas. La migración no es una actividad criminal en sí, sino que es una cuestión de sobrevivencia; sin embargo, al dificultarse por las medidas de control de fronteras después del 11 de septiembre de 2001¹⁷, los migrantes deben emplear redes criminales, y muchas de estas redes obligan a traficar con drogas a cambio de ayuda para cruzar las fronteras, principalmente de México a Estados Unidos.

¹²Véase Consulta Mitofsky, “Índice de confianza en instituciones”, México, agosto del 2006, p. 4. En esta encuesta, las universidades reciben 8 de la confianza —sobre 10—, el ejército 7,9 y la Iglesia 7,8.

¹³Jorge Tello Peón “La seguridad pública en México: Síntesis social”, documento del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, febrero de 2009.

¹⁴Marcelo Bergman. “Impunidad Policial”, Reforma, 2 de febrero 2009, suplemento Ciudad.

¹⁵Rafael Ruiz Harrell “Diagnóstico delictivo y de inseguridad en México”, en René Jiménez Ornelas (coord.), Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 209.

¹⁶En Centroamérica, hacia el 2005, existían más de 70.000 pandilleros organizados como maras. En México, las autoridades policiales estiman que las pandillas agrupadas como maras suman 4.000, y que este fenómeno de «imitación» se inició en el año 2000. Las maras se encuentran principalmente en Chiapas, debido a la condición de estado de transmigrantes de Centroamérica a México. RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO y Gema SANTAMARÍA “Desmystifying the Maras”, Americas Quarterly, Vol. 1, n.º 2, 2007, pp. 62-71.

¹⁷Olivia Ruiz. “Immigration and Borders. Present and Future Challenges”, Latin American Perspectives, No. 147, Vol. 33, No. 2. (Marzo 2006), pp. 47

El carácter transnacional de estos tres delitos conduce a que sea necesaria la formulación de políticas coordinadas de seguridad. La tradición latinoamericana, donde la soberanía del Estado es muy importante (muy arraigada en las doctrinas de política exterior y de seguridad de México), dificulta la coordinación. En la región se están implementando medidas y programas nuevos de cooperación, como la llamada *Iniciativa Mérida para México y América Central*, que prevé implementar una dotación de ayuda de 1.400 millones de dólares por parte de Estados Unidos, principalmente para combatir el narcotráfico.¹⁸

Este programa se centra principalmente en fortalecer los sistemas de inteligencia (lucha no intrusiva, para evitar que se violen derechos humanos) y a las fuerzas armadas de los países para mejorar sus capacidades. Sin embargo, lo verdaderamente significativo son las reformas estructurales que realizan los gobiernos, que en algunos casos registran importantes avances, para fortalecer a la policía, el sistema de justicia y eliminar la corrupción, a fin de transformarlas para que efectivamente tengan capacidades de reducir y controlar la delincuencia común y el crimen organizado. Sólo así se podrá revertir la tendencia de que los Estados se debiliten por el avance de las mafias y cárteles.

¹⁸ CRS Report for Congress Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for México and Central America, 7 julio de 2008

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org