



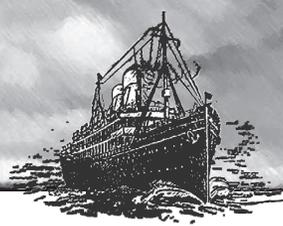
***Narco-Negocio y
seguridad en México:
Conceptos, efectos y
posibilidades de cooperación
con los Estados Unidos***

Philipp Krakau

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

FUNDACIÓN
FRIEDRICH EBERT
1969-2009

40
AÑOS
EN MÉXICO



PERSPECTIVAS PROGRESISTAS

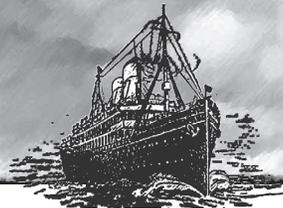
El pensamiento progresista ha inspirado diversos liderazgos que han impulsado la transformación democrática de la sociedad. El cumplimiento de los derechos humanos, la democratización del Estado y los medios de comunicación, la igualdad de género, la ampliación de acceso al espacio público, construyen referentes para lograr nuevas formas de hacer política, donde la diferencia de identidades, estilos de vida y derechos de ciudadanía encuentren canales para la realización de sus reivindicaciones sociopolíticas.

Con el nacimiento de Perspectivas Progresistas, publicación de la Fundación Friedrich Ebert en México, pretendemos animar el debate público para pensar México desde miradas progresistas, abrir camino a la sociedad y sus actores para emprender acciones colectivas.

En nuestros días, pensar un país significa:

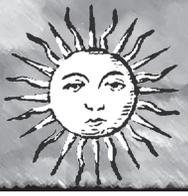
- Instalar y abrir un debate permanente sobre la construcción social de su identidad
- Poner a discusión y examen crítico las políticas públicas en diversas áreas con el objeto de cuestionarlas y reelaborarlas
- Asumir la relevancia de la política y la riqueza del conflicto para la libertad pública de la ciudadanía y la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad
- Elaborar políticas progresistas orientadas a reformar y democratizar la economía y el Estado con el objeto de garantizar los derechos sociales, profundizar la igualdad y la justicia distributiva, la libertad individual y la libertad política
- Dialogar en la diferencia para construir proyecto de futuro

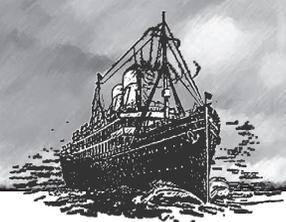
Las opiniones vertidas en los documentos que se presentan, las cuales no han sido sometidas a revisión editorial, así como los análisis y las interpretaciones que en ellos se contienen, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones y puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert. Se permite la reproducción parcial o total de este documento a condición de que sea mencionada la fuente y se haga llegar una copia al editor. Impreso por Gráficos eFe, Urólogos 55, Col. El Triunfo, México, D.F. efe5203@gmail.com.



NARCO-NEGOCIO Y SEGURIDAD EN MÉXICO:
CONCEPTOS, EFECTOS Y POSIBILIDADES
DE COOPERACIÓN CON LOS
ESTADOS UNIDOS

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**





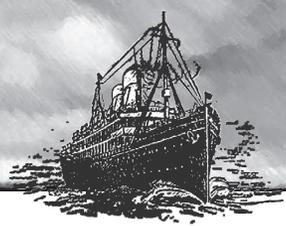
Introducción

El tema de la seguridad es uno multidimensional y de relevancia absoluta para las agendas internacionales, regionales y domésticas. Por ello, la Fundación Friedrich Ebert (FES) en México tiene el interés de publicar este texto de Philipp Krakau, quien aborda el tema de los negocios insertos en el mercado de drogas y narcóticos. Este texto ofrece un análisis sobre los distintos conceptos utilizados en el tema, así como los efectos y las posibilidades de cooperación entre México y los Estados Unidos en la materia.

Con el objetivo de fortalecer el debate en torno a la seguridad, es necesario recordar la transversalidad del tema y sus implicaciones en las débiles estructuras democráticas de los países de América Latina y en particular de México. Hay que tomar en cuenta que después de los cuestionables resultados del Plan Colombia, las líneas de tráfico han migrado y se han redefinido, posicionando a México en un lugar geoestratégico. En respuesta a ello, el gobierno estadounidense y mexicano proponen la Iniciativa Mérida que entra ya en acción y pretende replicar esfuerzos colombianos.

En esta línea, es imprescindible acotar que los retos de la agenda de seguridad trascienden el problema del narcotráfico o la violencia. Muchas comunidades a lo largo y ancho de la región se han entrelazado con la presencia del mercado mismo. Ello implica un mayor espectro de infracciones sociales, corrupción, burocracia asociada e incluso una *captura del Estado* por la clandestinidad. Así, si bien la tendencia en las respuestas apunta a la militarización de los territorios para la imposición de control, ello afecta necesariamente a la población, su confianza en el Estado y los elementos mismos que constituyen una democracia.

Por todo esto, es primordial señalar que la agenda de seguridad de un país o de una región debe incluir al individuo, sus preocupaciones y sus comportamientos. El papel que toma el ciudadano en el espacio público resulta ser sin duda un indicador esencial para la



determinación del índice de gobernanza que tiene un determinado territorio. Por esto, no hay que olvidar que la agenda misma de desarrollo necesita de un ambiente estable y seguro. De igual forma, no hay manera de lograr crecer la seguridad que siente un grupo de personas sin desarrollo de por medio.

Para convertir este ciclo en uno virtuoso, es necesario cuestionar el paradigma mismo en el cual trabaja la respuesta de los gobiernos en cuanto a drogas y narcóticos y seguridad se refiere. Al observar las preocupaciones de la ciudadanía y resolver sus necesidades, se puede tratar el tema de forma integral. Ello hace mucho más complejo y tardado el escenario, sin embargo, sólo dicho método es incluyente, democrático y ofrece una verdadera *perspectiva progresista*.

Aram Barra





Narco-Negocio y seguridad en México: Conceptos, efectos y posibilidades de cooperación con los Estados Unidos

Philipp Krakau*

Desde que el actual presidente de México, Felipe Calderón, declaró la “guerra” contra los cárteles del narco-negocio¹ en 2006, las repercusiones de las operaciones de dichas organizaciones han sido cada vez mayores. Así, estas actividades se han relacionado directamente con la seguridad nacional mexicana. Pero, ¿en qué consiste exactamente esta relación narco-negocio y seguridad?

Este artículo tiene tres objetivos. En la primera parte pretendo evaluar la relación, muchas veces dada por hecha, entre el narco-negocio y la seguridad en México. Para ello, propongo un marco teórico, el cual

aplico al caso mexicano. En este análisis se destaca como resultado que los efectos del narco-negocio en México son varios, que la relación de esos efectos con la seguridad no siempre es tan obvia como puede parecer, y que es muy importante conocer con mayor detalle dicha relación.

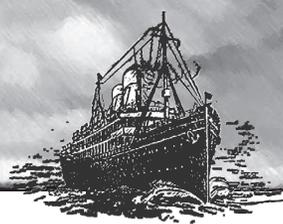
El objetivo de la segunda parte es analizar cuáles son las bases teóricas de la cooperación entre México y los Estados Unidos contra el narco-negocio, ya que esta cooperación constituye una herramienta importante en esta lucha. Sostengo el argumento de que los resultados obtenidos en la primera parte, comparados con los de un análisis similar para los Estados Unidos, nos ayudan a entender por qué esta cooperación hasta ahora ha ido asumiendo una forma bastante limitada.

Finalmente, el tercer objetivo es explicar cuáles son los ámbitos de cooperación más importantes hasta ahora y en cuáles se podría aportar más en el futuro a la lucha contra el narco-negocio, siempre y cuando los obstáculos a esta cooperación sean superados.

* Polítologo mail@philipp-krakau.de

Agradezco las contribuciones para este trabajo de Raúl Benítez (Universidad Nacional Autónoma de México) y Armando Rodríguez (Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia) por sus comentarios valiosos, y de Elisa Gómez (Fundación Friedrich Ebert en México), quien ayudó con la revisión de mi español y la corrección de estilo.

¹ De forma habitual, en el discurso mexicano, se hace referencia al fenómeno del *narcotráfico*. Sin embargo, México ya es mucho más que un país de tránsito, también es un país de producción y de consumo de drogas. Por lo tanto, me parece más adecuado hablar del *narco-negocio*.



La necesidad de la claridad conceptual

En el discurso que se está dando en México hoy en día, tanto en el político, el periodístico, pero también el académico y el social, se puede observar una cantidad de actores que hacen referencia a la *seguridad*. Los políticos, sobre todo en épocas de elecciones, prometen restablecer la *seguridad pública* y también la *seguridad nacional*; la población se siente cada vez más *insegura*, en particular en las regiones fronterizas de México. Pero también los Estados Unidos están preocupados por la creciente *inseguridad fronteriza*. Esta lista podría continuar; parece que existe una gran confusión entre conceptos teóricos y sus implicaciones prácticas con respecto al tema de la *seguridad*.

Esta confusión implica varios riesgos, sobre todo en materia de seguridad. Aparte de lo que es el concepto *duro* de seguridad, basado en la vieja doctrina realista-militar de *seguridad territorial-militar*, se trata de un tema emocional. Por un lado, eso se da debido a la propia lógica del tema, cómo estar inseguro o amenazado puede afectar directamente a una persona o una entidad territorial. Pero al mismo tiempo, esas emociones hacen vulnerables a las personas, dado que esas emociones pueden permitir que cualquier asunto sea *seguritizado*.² Por *seguritización* se entiende la inclusión de un determinado asunto político y/o social en la agenda de seguridad de un país por par-

te de actores políticos y/o sociales a través del discurso que desarrollan. Los actores normalmente quieren lograr esa inclusión por razones de prioridad de sus propios intereses, de justificación de presupuestos o de maneras drásticas de actuar. Ejemplo de estas últimas son las violaciones de derechos humanos por parte de fuerzas estatales en nombre de la *seguridad*.

En ese sentido, la *seguritización* de cualquier asunto en México puede constituir un riesgo a la población mexicana. Por lo tanto, es una aportación al bienestar del pueblo mexicano tratar de definir y aclarar términos y conceptos en el ámbito de *seguridad*. A parte de eso, definir bien los asuntos que impactan la seguridad del país y la manera como la distorsionan debería aclarar el discurso, rectificar prioridades políticas y definir bien los verdaderos objetivos y herramientas de la política de seguridad.

Conceptos y agendas de seguridad

Para decidir si un asunto debería ser incluido en la agenda de seguridad o no o definir qué agenda le corresponde, propongo seguir cuatro pasos:

- I. Definir la amenaza (el sujeto).
- II. Definir lo amenazado (el objeto).
- III. Definir la forma del impacto de la amenaza (directa o indirecta).
- IV. Definir las (posibles) soluciones.

El primer paso se refiere al *sujeto* de la amenaza, es decir el asunto concreto y específico que constituye la amenaza. Es importante destacar que éste no se refiere al fenómeno-*causa* de la amenaza, sino a la amenaza misma. En ese sentido, una guerra civil no sería una amenaza a la seguridad, lo sería la violencia, la falta de gober-

² Ver por ejemplo Waever, Ole 1995: *Securitization and Desecuritization*, en Lipschutz, R.D., *On Security*, New York: Columbia University Press, o Buzan, Barry, Ole Waever y Jaap deWilde 1998: *Security – A New Framework for Analysis*, Boulder/London: Lynne Rienner. El término de *seguritization* fue inventado en el contexto de las discusiones que se dieron a principios de la década de los noventa con respecto al PNUD y la idea de la *Seguridad Humana*, en la cual básicamente todos los problemas económicos, medioambientales y muchos más fueron incluidos en la agenda de seguridad.



nabilidad y la legitimación de autoridades fuera del Estado, entre otros, que se deriven de esa guerra civil.

Definir el *objeto* de la amenaza significa destacar qué o quién(es) es o son lo(s) amenazado(s). De acuerdo a la tabla 1³, se puede distinguir entre por lo menos cuatro niveles de objetos de la amenaza. Un fenómeno puede caer sobre la convivencia en la comunidad, como puede ser una banda que se dedica al robo local. Esto, en el mejor de los casos, se puede resolver por medidas no-políticas a nivel local. Si no es el caso, o si el problema es de mayor extensión geográfica o impacto cualitativo, recae en la convivencia local/regional/nacional y se resuelve con medidas políticas. El tercer nivel de posibles objetos de una amenaza está en la propiedad privada, la integridad física de las personas y el orden público. Un problema de ese tipo constituye un riesgo para la *seguridad pública*.

Por último, un asunto que pone en riesgo el territorio o la integridad territorial de un Estado, su población en su conjunto y/o su soberanía nacional (entendida en términos de la capacidad de la nación de ejercer, a través de los organismos del Estado, su voluntad política frente a todos los actores sociales e individuales dentro y/o fuera del territorio) ya es un problema para la *seguridad nacional* de un determinado Estado-nación.

Como tercer paso habría que definir si la amenaza sobre un determinado objeto es directa o indirecta. Con esta distinción pretendo sustituir a la antigua idea aplicada por París⁴, entre otros, que diferencia entre ame-

nazas militares y no-militares. Muchas veces parece difícil distinguir entre ambas, pero además resulta ser de limitada utilidad analítica hacerlo especialmente en el caso mexicano: ¿Son los cárteles de drogas y su manera de actuar un fenómeno militar o no-militar?

Entonces, una amenaza *directa* se refiere a un fenómeno que pesa sobre un nivel determinado de objetos sin haber pasado por los niveles inferiores anteriormente y que se queda en ese mismo nivel sin volverse un problema para el nivel superior. Por ejemplo, una invasión militar, por extraña que parezca hoy en día, normalmente impacta de forma directa sobre la *seguridad nacional* por afectar la integridad territorial, la soberanía y grandes partes de la población sin haber pasado por los otros niveles de amenaza. Otro ejemplo es un ataque terrorista o una catástrofe natural que dependiendo de su magnitud, recae directamente sobre un nivel determinado. En la tabla 1, esas amenazas directas son simbolizadas por las flechas horizontales.

Las flechas verticales, por su parte, representan las amenazas *indirectas* que normalmente afectan un nivel determinado, pero al no ser resueltas en éste se vuelven riesgos para el nivel superior. De esa manera, cada problema de ese tipo puede convertirse en última instancia en un problema de *seguridad nacional*. Si ello ocurre o no depende en buena medida de las formas de solucionar los problemas y el éxito que éstas tengan al ser aplicadas en cada nivel.

Estas maneras de solucionar constituyen el cuarto paso en el análisis de la relevancia de *seguridad* de un determinado asunto.⁵ En el nivel más bajo, se cuenta con maneras de solución no-políticas como lo es la me-

³ La diferenciación de objetos de las amenazas fue influida por lo expuesto por Salazar, Ana María 2002: *Seguridad Nacional hoy. El Reto de las Democracias*, México D.F.: Aguilar, pp. 57-70.

⁴ París, Roland 2001: Human Security. Paradigm Shift or Hot Air, *International Security* 26 (2), p. 98.

⁵ Estos pasos están muy bien desarrollados por Salazar 2002, *op.cit.*

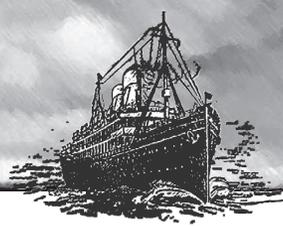


Tabla 1: Niveles de seguridad afectados, por objeto y forma del impacto de la amenaza

		Sujeto: La amenaza	
		Directa	Indirecta
Objeto: Lo amenazado	Territorio, Población, soberanía nacional	→ Seguridad Nacional Intento de solución: priorización, medidas excepcionales, fuerzas armadas, invasión a privacidad, expulsión de ciudadanos, declaración de guerra	↑
	Propiedad privada, inseguridad física personal, orden público	→ Seguridad Pública Intento de solución: Mecanismo de represión, fuerzas públicas, inteligencia, pero sin alterar el Estado de derecho	↑
	Convivencia local, regional y/o nacional (solución: política)	→ Convivencia local/regional/nacional Intento de solución: Ámbito político, gobierno, Estado de derecho, mecanismos diplomáticos	↑
	Convivencia en la comunidad (solución: no-política)	→ Convivencia local Intento de solución: Ámbito no-político, sociedad, normas locales, vías alternas a la intervención gubernamental, iglesia	↑

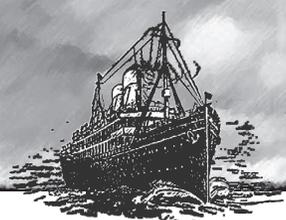
Fuente: Elaboración propia

diación de la iglesia o los procedimientos de resolución de conflictos incluidos en la cultura local basados en normas locales. Si esas instituciones no alivian la situación, el problema ya es del siguiente nivel, donde el gobierno trata de solucionar el problema. Para esto, el gobierno hace uso preponderante del Estado de derecho. Si el problema en ese nivel tiene carácter nacional, el gobierno puede promover un consenso entre actores involucrados, incluyendo a otros actores mediadores como pueden ser organizaciones no-gubernamentales.

Si el problema no queda resuelto en ese nivel, se puede hablar de un problema de *seguridad pública*. Ahí, el Estado trata de resolverlo con medidas de represión, fuerzas públicas y el sistema de justicia sin rebasar los límites del Estado de derecho. Esto sig-

nifica que cada vez que el Estado rebasa los derechos públicos o interviene en la vida privada del ciudadano, dicha actividad tiene que ser justificada no retóricamente, sino verdaderamente por el interés común. Si el problema tampoco se resuelve en este nivel, entonces el Estado y la sociedad ya se encuentran frente a un problema de *seguridad nacional*.

Como en este caso ni el Estado ni la sociedad lograron resolver el asunto con medidas regulares, el Estado se ve ahora obligado a aplicar medidas y recursos excepcionales y le otorga prioridad absoluta a ese asunto. Eso puede incluir el uso de las fuerzas armadas, declaraciones de guerra, expulsión de ciudadanos y muchas más medidas que resultan ser sumamente costosas, ocupando una cantidad de recursos que no se puede



gastar en otros asuntos importantes. Sin embargo, de no actuar así o de fracasar en la solución del asunto, el Estado enfrentaría consecuencias graves como, en última instancia, la desaparición del mismo, pero también la pérdida de control sobre partes del territorio frente a otras autoridades fuera del Estado o incluso la completa falta de legitimación del Estado.⁶

Cabe destacar que, bajo ninguna circunstancia y en ninguno de esos niveles, el Estado debería violar los derechos humanos de sus ciudadanos (o de otras personas) en nombre de la seguridad. Parecería obvio que la tentación del Estado de hacerlo es más grande cuando el asunto se trata de *seguridad nacional*, ya que en este caso el Estado va a aplicar todas las medidas posibles. Sin embargo, esas acciones nunca son legítimas. Incluso si imagináramos un caso donde la única forma de salvar al Estado fuera vía la violación de derechos humanos, entonces el Estado ya habría perdido su razón de ser, su legitimidad, dado que ya no puede cumplir su parte del pacto social que es precisamente proteger los derechos humanos de sus ciudadanos (véase también el párrafo sobre legitimidad del Estado).

Esto muestra el riesgo que la *seguritización* de cualquier asunto político y/o social lleva consigo para México y el pueblo mexicano y, por lo tanto, la importancia que tiene definir con más alta claridad todos los conceptos, términos y metas en la agenda de seguridad en México.

Seguridad y narco-negocio en México

La seguridad y las posibles amenazas a ella en México –en todas sus fases y de acuerdo

a lo establecido anteriormente– consisten tanto en amenazas directas como indirectas. En las directas me refiero por ejemplo a posibles ataques terroristas⁷, catástrofes naturales⁸, epidemias⁹ o fuerzas militares extranjeras, aunque la relevancia de las últimas es cada vez menor. Pero, como ya se destacó anteriormente, tanto en el discurso político, académico, social y periodístico del país, como probablemente en términos de amenazas reales, por el momento el fenómeno más importante para la agenda mexicana de seguridad es el crimen, tanto el narco-negocio y el *crimen organizado* en su conjunto, como el *crimen común*.

Estos fenómenos caen en la categoría de amenazas *indirectas*. Es decir, no constituyen una amenaza a la *seguridad nacional per se*, sino que pueden volverse en riesgos para ella si otros mecanismos de solución a niveles inferiores no resultan ser exitosos. Aunque probablemente los efectos del *crimen común* – en términos numéricos – son más problemáticos para el país que los del *crimen organizado*¹⁰, el primero no es un problema transnacional que requiere de soluciones bilaterales o multilaterales. De esa observación se deriva mi enfoque en el segundo y, especialmente, en el narco-negocio. Para analizar entonces el nivel de amenaza que constituyen esos fenómenos, hay que echar una mirada más cercana a ellos.

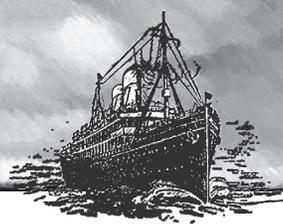
⁷ Después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, casi toda la flota marina mexicana del Pacífico fue trasladada al Golfo para proteger las instalaciones petroleras ante un posible ataque terrorista. Esto abrió las puertas para amenazas indirectas, como es el narcotráfico, en la costa del Pacífico.

⁸ El huracán Wilma del año 2005 fue el más poderoso en el Atlántico hasta entonces, causando graves daños, sobre todo en la península de Yucatán.

⁹ Considere el caso de la “gripe humana”, el virus H1N1.

¹⁰ Ver Benítez Manaut, Raúl 2009: La Crisis de Seguridad en México, *Nueva Sociedad* 220, p. 173-189, 181.

⁶ De forma breve, todo esto queda mostrado en la tabla 1.



El crimen organizado en México se dedica a muchas actividades¹¹, entre las que el narco-negocio sólo es una. También están incluidas actividades como la trata de personas (mujeres y/o esclavos)¹², delitos de propiedad (robo de vehículos, casas etc.), crimen violento (pandillerismo, robo, extorsión), crimen de cuello blanco (piratería) y, por supuesto, la cada vez más creciente “industria” del secuestro. Pero como fue explicado anteriormente, no es el crimen organizado *per se* lo que puede constituir una amenaza a uno de los niveles de la seguridad, sino los efectos que éste tiene. Y en términos de esos efectos, se puede constatar una clara diferencia entre el narco-negocio y las otras áreas del crimen organizado.

Violencia. El efecto más notable para la población mexicana es la violencia, y ese fenómeno muestra de forma más clara por qué es importante diferenciar entre el narco-negocio y los efectos que éste tiene. El narco-negocio no es un fenómeno nuevo en México; ha habido narcotráfico “ilegal” desde que fue prohibido la producción y el consumo de droga en la década de 1930. Sin embargo, hasta los años noventa del siglo pasado, eso no traía consigo grandes niveles de violencia. Es a partir del nuevo milenio que el narco-negocio se vuelve cada vez más violento: Hubo 1,080 ejecuciones atribuidas a la delincuencia organizada en 2001, 1,230 en 2002, 1,290 en 2003, 1,304 en 2004 y hasta 5,630 en 2008.¹³

¹¹ Chabat, Jorge 2009: Narcotráfico. Empresa transnacional, presentación en el foro *Globalización y Crimen Organizado*, Universidad Iberoamericana, México D.F., 14 de abril de 2009.

¹² Sobre el crecimiento de la trata y exploración de mujeres en México y al nivel mundial, v. p.e. Meléndez, José 2009: Negocio sexual triplica ganancias, *El Universal*, 15 de junio de 2009, p. A22.

¹³ Benítez Manaut, Raúl, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.) 2009: *Atlas de la Seguridad*

Este aumento se explica por varias razones. Primero, con la democratización mexicana en el año 2000 se rompió el viejo pacto que antes existía entre el PRI y los cárteles de droga, y que consistía en que el gobierno los dejaba operar tranquilamente en su territorio bien definido y que, a cambio, los cárteles se mantenían tranquilos y poco violentos. Segundo, en las reformas democráticas a finales de los años ochenta y principios de los noventa se olvidó también reformar los sistemas de seguridad pública, justicia, defensa e inteligencia, lo que abrió espacios a que la violencia se expandiera¹⁴. Tercero, el narcotráfico en México había aumentado de gran manera durante los años ochenta, cuando los Estados Unidos lograron cerrar la ruta de droga por el Caribe y, por lo tanto, México quedó incorporado en la ruta de la cocaína colombiana.

En esta época, los cárteles mexicanos ya existentes fueron adquiriendo poder, por los fuertes golpes que sufrieron los cárteles de Medellín y de Cali en Colombia; y también, se empezaron a formar nuevos cárteles en México. En los años setenta, el único cartel importante en el narcotráfico era el de Sinaloa. Luego, éste se dividió en dos: el del Chapo Guzmán y el de Alfredo Beltrán Leyva. A finales de los años ochenta y principios de los noventa aparecen los cárteles del Golfo y de Juárez. Por su parte, los Arellano, que antes solamente eran comercializadores, fueron ganando poder. Como último cartel importante nace la Familia Michoacana; eso se debe, en buena medida, al comienzo del “nuevo narcotráfico”, es decir la llegada de las drogas sintéticas, como las anfetaminas de Asia.

y la Defensa en México 2009. México D.F.: CASEDE, y *El Universal*, 18 de junio de 2009, p. A4.

¹⁴ Ver Benítez Manaut 2009, *op.cit.*



Entonces, como cuarto factor, con la aparición de más competencia para los cárteles, y especialmente cuando se empezó a lentificar el crecimiento del porcentaje de la cocaína consumida en los Estados Unidos que era traficada por México (2008: 90%)¹⁵, lo que antes era un juego de suma positiva para los cárteles cambia hacia un juego de suma cero, lo que crea aún más violencia entre los cárteles. Y quinto, la militarización de la lucha contra los cárteles a partir del nuevo milenio, y sobre todo bajo el Presidente Calderón, ha contribuido bastante al crecimiento de la violencia en México.

Ese tipo de violencia *inter*-cartel sobre territorio y rutas, sobre todo entre las organizaciones más grandes que son los cárteles de Tijuana, Sinaloa, Juárez y del Golfo, es el que causa el mayor número de muertos en México, seguido por la violencia entre fuerzas estatales y los cárteles, la violencia *intra*-cartel (p.e. Beltrán Leyva vs. El Chapo con sus respectivos seguidores) y, en cuarto lugar, la violencia entre los cárteles y personas privadas (porque las personas no les convienen a los cárteles, como pasa en caso de periodistas, o simplemente por balas perdidas).¹⁶ El número de muertos causado por estos tipos de violencia ha llegado a niveles alarmantes, sobre todo desde que el presidente Calderón declaró la “guerra” contra los cárteles.

En 2005 murieron 1,537 personas por violencia relacionada al narco, en 2006 fueron 2,221, en 2007 un total de 2,673 y en 2008 alcanzó 5,630 personas.¹⁷ Para 2009,

se puede estimar, de manera conservadora, una cifra de por lo menos 6,250 muertos.^{18 19} Eso significa que en los primeros dos años y medio del sexenio de Calderón, estamos viendo una cifra de 11,483 muertos por la narco-violencia. Los estados con mayor índice de violencia vinculada con el narco-negocio son Chihuahua, Durango, Sinaloa, Guerrero, Baja California y Michoacán.²⁰

Esta narco-violencia muestra tendencias alarmantes. Si se considera, por ejemplo, la relación entre la narco-violencia y la tasa general de homicidios en México, la cual desde 1997 casi constantemente ha estado bajando, se puede notar que en 2005, las víctimas de la narco-violencia constituyeron el 6.0% de todos los homicidios, en 2006 el 8.1%, en 2007 el 9.3%, y en 2008 ya el 35.9%. Para 2009, se puede estimar que esa cifra llegará al 40-45%.²¹ Entonces, la violencia y los abusos de derechos humanos por parte de las fuerzas armadas involucradas en la “guerra” son una clara amenaza a la población, pero también son, junto con la corrupción, uno de los indicadores más claros de la pérdida de control del Estado en algunas regiones del país.

bertura en línea sobre el narco-negocio en México por el *Los Angeles Times*, disponible en <http://projects.latimes.com/mexico-drug-war/>.

¹⁸ Cálculo del autor que se basa en asumir que el promedio mensual de muertos en los primeros cinco meses del año (v. *El Universal* del 1 de junio) se extienda por todo el año.

¹⁹ Los cálculos sobre el número de muertos para cada año muestran una variación de aproximadamente 10%. En este ensayo fueron utilizados los números más conservadores.

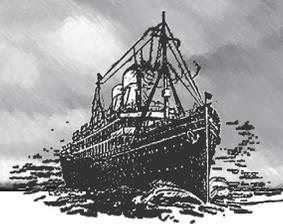
²⁰ *El Universal*, 18 de junio de 2009, *op.cit.*

²¹ Cálculo del autor sobre la base de Benítez Manaut 2009, *op.cit.*, p. 181 (para las cifras del total de homicidio), y las cifras de muertos por narco-violencia ya mencionadas. La cifra de homicidios para 2009 fue calculada primero asumiendo un cambio de cero por ciento a la cifra de 2008 (→40%), y segundo asumiendo una caída de la cifra con respecto al 2008 con la tasa promedia desde 1997 (→45%).

¹⁵ Hoffmann, Karl-Dieter 2009: Regierung kontra Kartelle: Der Drogenkrieg in Mexiko, *Internationale Politik und Gesellschaft* 2, 56-77.

¹⁶ Felbab-Brown, Vanda 2009: *The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia*, Policy Paper No 12, Washington D.C.: Brookings Institution.

¹⁷ *El Universal*, 18 de junio de 2009, *op.cit.* Cifras muy similares se pueden encontrar en: Mexico Under Siege, co-



Gobernabilidad. Los problemas de gobernabilidad fueron polemizados en el discurso en los Estados Unidos y México cuando éste último fue caracterizado como un “Estado fallido”. Aunque esa discusión resulta exagerada y poco útil²², es obvio que el Estado mexicano ha perdido su capacidad de actuación – entendida en términos de la capacidad de imponer su monopolio legítimo del uso de la fuerza, de ser proveedor de protección efectiva a la población, de poder implementar una determinada política pública eficazmente y de ser reconocido como actor legítimo en asuntos políticos y sociales en muchas regiones del país. La corrupción que ya invadió a los cuerpos policíacos y militares, a las organizaciones de seguridad e inteligencia del Estado, a los jueces, a la élite política, a los funcionarios públicos de todo tipo, a personas con liderazgo en ciertas poblaciones como pueden ser líderes religiosos, a funcionarios del sector económico²³, en fin, a todo el espacio socio-político mexicano, presenta obsoletas las instituciones estatales. Las estructuras locales colapsan, el poder federal no tiene la capacidad de reemplazarlas, y el vacío que queda está cubierto por *seudo autoridades* fuera del Estado.

Esas *seudo autoridades* entonces empiezan, de forma estratégica y muy exitosa, a adoptar las funciones del Estado, brindando servicios “públicos” a la población, construyendo iglesias, haciendo fiestas y, sobre todo, ofreciendo puestos de trabajo en regiones sin valor económico nominal. De esa manera, comparable a lo que hace la Hezbolah en el Líbano, logran fortalecer

los lazos con la población en términos de legitimidad y dependencia.

Legitimidad del Estado. Como consecuencia lógica, esto le quita la legitimidad al Estado mexicano. Éste ya no está visto como el actor que es capaz – ni que está legitimado – a brindar servicios públicos y protección efectiva.²⁴ Las cifras de que en México el 69% de la población desconfía algo o mucho del ejército, el 52% desconfía de la Secretaría de Seguridad Pública, el 65% de la policía²⁵, el 68% de jueces y juzgados²⁶ y que el 59% de la población mexicana se siente insegura²⁷, muestran esta crisis de legitimidad.

Lo interesante –pero al mismo tiempo alarmante– de esto es que el Estado no tiene por qué quejarse de esta situación, porque es él quien no está cumpliendo con sus obligaciones en primer lugar. Hablando en términos de Hobbes y su teoría de legitimación de la existencia del Estado²⁸, éste último, representado por la figura del *Leviathan* del antiguo testamento, está creado por los ciudadanos mediante el famoso *contrato social*, en el cual los ciudadanos rinden sus derechos de auto defensa al Estado y le prometen obediencia. A cambio, el Estado les garantiza protección ante los demás ciudadanos y otros Estados. Este dualismo de *protección-obediencia* les abre las puertas a

²⁴ Parece que uno de los pocos sectores económicos formales que están creciendo, a pesar de la crisis económica, es el de la seguridad privada.

²⁵ *Encuesta Seguridad Nacional*, SIMO-CASEDE, marzo de 2009, <http://www.seguridadcondemocracia.org/biblioteca/seguridadnacional3.pdf>.

²⁶ Benítez Manaut, Rodríguez Sumano y Rodríguez Luna (eds.) 2009, *op.cit.*

²⁷ *Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad*, ICESI, 2008, http://www.icesi.org.mx/documentos/propuestas/cuadernos_icesi.pdf.

²⁸ Hobbes, Thomas 1989 (1651): *Leviathan: La Materia, Forma y Poder de un Estado Eclesiástico y Civil*, Madrid: Alianza. Esas ideas de Hobbes fueron las primeras que legitimaban, de forma *racionalista*, la existencia del Estado, y han tenido grandes implicaciones para las ciencias políticas hasta hoy.

²² Cuando se compara México con Estados como Zimbabwe, para dar un ejemplo, se da cuenta de las grandes diferencias que existen en las capacidades de actuar por parte de esos dos Estados.

²³ Ver Salazar 2002, *op.cit.*, p. 217



los ciudadanos para salir del *Estado natural*, donde en las palabras de Hobbes, la vida es “asquerosa, brutal, y corta”, porque los ciudadanos viven en completa inseguridad. Eso no quiere decir que en México se vive como en el *Estado natural* de Hobbes (porque eso exactamente sería la situación de un Estado fallido), sino que el Estado mexicano no está cumpliendo su parte del contrato social, que es brindarles protección a los ciudadanos. Por lo tanto, los ciudadanos tampoco tienen por qué cumplir la suya, que es obedecer al Estado. Visto así, el Estado, por no lograr sus funciones, se resta legitimidad a sí mismo.

Democracia. Las actividades del narco-negocio y la corrupción constituyen un gran peligro para la joven democracia mexicana. En primer lugar, una democracia requiere de un “ambiente de seguridad mínimo”²⁹, donde cada ciudadano pueda participar, no sólo en las elecciones sino, de forma habitual, en los procesos políticos, sin tener que temer la muerte por expresarse libremente, asociarse con su organización civil favorita o publicar los resultados de sus investigaciones. Estas libertades de expresión y de prensa, dos ingredientes fundamentales de un sistema democrático, quedan sumamente limitadas por el narco-negocio. Investigadores ya no publican lo que descubren, y la organización civil *Reporteros sin Frontera* sitúa a México en el lugar 140 en su lista de 170 países, ordenados por el grado de libertad de prensa en cada país; después de México, figuran países como Zimbabwe, Belarus, China y Cuba, que no son precisamente reconocidos como modelos democráticos. 46 periodistas han sido asesinados en México desde el año 2000, y ocho más han

desaparecido desde el 2003; ni un caso de éstos ha sido verdaderamente resuelto.³⁰

En segundo lugar, el narco-negocio, la creciente violencia y el hecho de que el gobierno no está logrando avances en la lucha contra ellos lleva a los mexicanos a tener un alto grado de desconfianza y descontento con su democracia; 65% de ellos desconfían algo o mucho de los partidos políticos, y 63% de los diputados.³¹ Eso constituye una tendencia peligrosa, ya que hace crecer un sentimiento en la población de que la democracia no es capaz de resolver los problemas más urgentes del país, y que antes de la democratización se vivía mejor y con mayor seguridad. La corrupción, la violación de derechos humanos y otros asuntos más fueron los que justo se habían pensado detener con la democratización. Ahora, cuando esta esperanza queda frustrada, la población mexicana busca maneras de expresar su insatisfacción; una de éstas se vio, por ejemplo, en la cantidad de votos nulos que hubo en las elecciones intermedias del 5 de julio de 2009.

Costos económicos. A parte de los efectos políticos y sociales, el narco-negocio también trae consigo grandes costos para la economía formal. Eso incluye *costos directos*, como pueden ser gastos para policía privada y pública (3% del PIB), gastos para la recuperación de botines (0.1%), seguros (0.8%), y salud (1.9%), y *costos indirectos*, que son aún mayor que los directos e incluyen pérdidas en inversiones y productividad (1.8%), consumo y trabajo (5.3%), y transferencias (2.1%). Sumando estos costos directos e in-

²⁹ Salazar 2002, *op.cit.*, p. 58.

³⁰ Ver la página web de *Reporteros sin Fronteras*: <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/ranglisten/rangliste-2008.html> para el escalafón de libertad de prensa, y <http://www.rsfor.org/en-rapport184-Mexico.html> para los datos sobre México.

³¹ *Encuesta Seguridad Nacional SIMO-CASEDE, op.cit.*



directos, se puede estimar que la economía mexicana pierde alrededor de 15% del PIB al año, debido al crimen y a la violencia.³² Aunque no todo ese costo se debe al crimen organizado, sino también al crimen común, hay que constatar dos grandes problemas, que se deriven de esos costos. Primero, el crimen organizado ocupa fondos que podrían ser gastados en otros asuntos, como puede ser la educación, la salud, el desarrollo de tecnologías (petróleo), el desarrollo del turismo, etc. De esa manera, el crimen organizado frena el desarrollo social y económico del país. Y segundo, al mismo tiempo se crea una fuerte dependencia de toda la sociedad mexicana respecto al crimen organizado. Entonces, para decirlo de una forma polémica: ¿Si ya no hay crimen organizado, de qué va a vivir el país?

¿Seguridad nacional?

Considerando los graves efectos que tiene el narco-negocio en ámbitos políticos, sociales y económicos en México, merece destacar nuevamente la importancia que tiene evaluar cada uno de esos efectos, en vez de analizar el narco-negocio en su conjunto como un fenómeno abstracto, para determinar qué nivel de seguridad, de acuerdo a lo establecido en la tabla 1, está amenazado. Dos observaciones previas me parecen útiles. Primero, los efectos pueden impactar –y efectivamente lo hacen– en niveles diferentes. Esto hace más difícil el análisis, sin embargo, muestra la complejidad del fenómeno. No es cuestión de *si* el crimen organizado representa una amenaza a la seguridad nacional mexicana o *no*. Segun-

do, antes de que un efecto llegara al nivel donde se le ubica ahora, probablemente pasó por los niveles inferiores, donde las medidas de solución fallaron. De todas formas, demostrar todo este proceso para cada una de las variables es una tarea compleja y queda para otra investigación.

Analizando entonces la variable de la **violencia**, resulta que el nivel de seguridad afectado por el momento es el de *seguridad pública*. La violencia, junto con las violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas militares que se pudieron comprobar,³³ claramente pone en riesgo la propiedad privada, la integridad física de las personas y el orden público. Este riesgo tiene que ser diferenciado por regiones del país; en algunas, sobre todo las regiones fronterizas del norte, ya no existe seguridad pública. En otras, la seguridad está amenazada en mayor o menor grado.

Definir el nivel de seguridad que queda amenazado por los problemas de **gobernabilidad** resulta más difícil. Si se aplica un enfoque en los diferentes grados de gobernabilidad según las regiones del país, se podría hablar de un problema de *seguridad pública*. Sin embargo, si se entiende al Estado como una entidad inseparable, entonces se puede entender a la pérdida de la capacidad de acción del Estado y las instituciones estatales obsoletas, colapsadas y reemplazadas por autoridades narcos, como amenaza a la integridad territorial y la soberanía nacional y, por lo tanto, como un problema de *seguridad nacional*.

Sin embargo, el deterioro de la **legitimidad** estatal, al contrario de lo establecido anteriormente, no tiene límites regionales, sino se extiende por todo el país. El Esta-

³² *Seguridad y Competitividad*, IMCO-COPARMEX, octubre de 2005, www.coparmex.org.mx/contenidos/asambleas/encuentropuebla/presentaciones/20051013%201130.1%20Newell.ppt.

³³ Human Rights Watch 2009: *Uniform Impunity. Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations*. New York: HRW.



do mexicano está cumpliendo su parte del pacto social en mayor grado en unas regiones y menor grado en otras, pero lo que se derive de esto – la falta de credibilidad del Estado y el hecho de que la población acepte al Estado como actor legítimo cada vez menos – se puede notar en el país entero. Esto pone en riesgo la soberanía nacional, lo que hace que a los problemas de legitimidad se les puede concebir como riesgo para la *seguridad nacional*.

Los riesgos que el narco-negocio constituye para la joven **democracia** mexicana difícilmente serían concebidos como relevantes para la seguridad nacional; esto se debe al simple hecho de que un sistema autoritario no es *per se* más inseguro que un sistema democrático. Se podría argumentar que, de acuerdo con la teoría de la paz democrática, siendo un sistema autoritario aumentaría el riesgo de guerra para México. Pero hablar de un problema de seguridad nacional con base en eso me parece polémico y poco útil. Más bien, un regreso al autoritarismo probablemente constituiría un riesgo a la *convivencia local/regional/nacional*, lo que se solucionaría sólo mediante medidas políticas.

Al final, el caso más claro parece ser los **costos económicos** del narco-negocio. Con ello se impide el desarrollo económico del país y la economía mexicana se vuelve más dependiente de esta actividad ilícita. También se pone en riesgo la soberanía y, por lo tanto, la *seguridad nacional*.

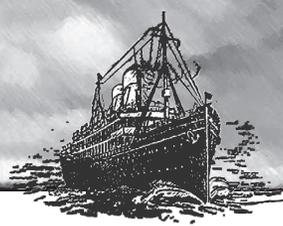
La forma como los efectos del narco-negocio están amenazando los diferentes niveles de seguridad se puede esquematizar de la siguiente manera:

Lo establecido anteriormente muestra de forma muy clara que la frase “el narcotráfico es una amenaza para la seguridad”, que está usada y abusada mucho en el discurso en México, no es de gran utilidad en

términos analíticos ni de políticas públicas, porque carece de las especificaciones necesarias. Por el contrario, en términos de la *seguritización*, esta frase corre riesgos, como ya fue explicado anteriormente.

Vemos que los factores que son resultado del narco-negocio y que constituyen una amenaza para la *seguridad nacional* del país son los problemas de gobernabilidad, de legitimidad del Estado y los costos económicos del fenómeno. Eso no menosprecia a los problemas de la violencia y de la calidad democrática en México. Simplemente me parece importante destacar que éstos caen en otra agenda, es decir, en la de la seguridad pública y de la convivencia regional/nacional. Tampoco eso significa que no se puede luchar contra esos problemas al mismo tiempo. Por el contrario, es muy deseable que cualquier país tenga una agenda de *seguridad nacional* y una *desseguridad pública*; y esas agendas a veces pueden incluir los mismos elementos, como puede ser en el caso de la lucha contra el tráfico de armas. Simplemente, para cuestiones de dar prioridad, del presupuesto, de la transparencia, y sobre todo de la protección de los derechos de los ciudadanos, resulta ser más importante diferenciar bien entre esos fenómenos, definir bien a qué está dirigida una política pública, y no incluir todo en la agenda de *seguridad nacional* por los motivos ya expuestos.

Como última conclusión de esta primera parte merece destacar, como ya fue explicado anteriormente, que el contenido de la tabla 2 no es fijo. Es decir, como se trata de amenazas indirectas, al no ser resueltas en el nivel donde caen pueden volverse, en última instancia, en amenazas a la *seguridad nacional*. Este peligro parece existente, sobre todo, considerando el fenómeno de la violencia. ¿Por qué considero a la violencia como una amenaza a la *seguridad pública*?



Sobre todo por su fuerte componente regional. Entonces, si, por ejemplo, la violencia se extendiera por todo el territorio mexicano, causando olas de emigración mucho más fuertes que ahora y obligando al gobierno a admitir que ya no puede garantizar la integridad física de la gente en ninguna parte del país, entonces sí se podría hablar de la violencia como una amenaza a la *seguridad nacional* mexicana. Para que no pase eso reitero la importancia de que el gobierno esté trabajando en las dos agendas de seguridad, la *nacional* y la *pública*, al mismo tiempo.

Asunto *interméstico*

El narco-negocio en México es uno de los asuntos políticos llamados *intermésticos*, es decir, parte de su solución cae en el ámbito de la política nacional, y parte en el ámbito internacional. Esto es obvio, ya que el tráfico de drogas a través de varios países, por esa misma naturaleza, es un fenómeno *transnacional*. Al mismo tiempo, quedó claro en lo expuesto anteriormente, que una parte importante en la solución también es la política *nacional*.

Sin embargo, la cooperación internacional siempre requiere de la buena voluntad de todos los actores involucrados, por lo tanto, en la segunda parte del artículo pretendo evaluar los incentivos y obstáculos para la colaboración entre México y los Estados Unidos en la lucha contra el crimen organizado. Cabe destacar que obviamente hay muchos más países con los cuales una mejor cooperación sería deseable; entre ellos destacan Canadá, los países centroamericanos, caribeños y sudamericanos. Simplemente es por cuestiones de prioridad que en este texto estoy evaluado el caso de la cooperación con el socio más importante de México, que son los Estados Unidos.

Efectos del narco-negocio en los Estados Unidos

Para determinar las posibilidades de una cooperación entre México y los Estados Unidos hay que evaluar, como ya fue hecho para el caso mexicano, los efectos que tiene el narco-negocio en los Estados Unidos. Esto se debe al hecho de que la cooperación con otros Estados siempre representa una limitación a la soberanía de cualquier Estado nación soberano. Por lo tanto, un Estado nación solamente va a estar dispuesto a cooperar con otro Estado, siempre y cuando las ganancias de esa cooperación sean más altas que las pérdidas (en términos de soberanía, pero también en términos monetarios, etc.), y siempre y cuando el asunto sólo se puede solucionar a través de la cooperación.³⁴ Sin embargo, en este caso se trata de un asunto *interméstico*: La cooperación es importante, pero no es la forma única ni exclusiva de luchar contra el narco-negocio. Eso disminuya los incentivos a cooperar en ambos lados de la frontera.

A parte de eso, el ingrediente más básico de cualquier cooperación entre Estados soberanos es que los Estados involucrados entiendan y definan de manera igual – o por lo menos similar – la situación de la que se trata.³⁵ Por lo tanto, me parece importante eva-

³⁴ Keohane, Robert O. 1984: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

³⁵ Cuando la idea de la escuela *realista*, que la cooperación sólo era posible en *low politics* o cuando era impuesta por un poder hegemónico, dejó de ser la idea *mainstream*, Stephen Krasner y sus colegas empezaron con lo que después se denominó la escuela del *institucionalismo liberal*/ de la *interdependencia* con la primera publicación sobre *regímenes internacionales* (Krasner, Stephen [ed.] 1982/83, *International Regimes*, Ithaca, NY: Cornell). En aquel tiempo, hablaron de *principios* como una de las bases de un régimen, a parte de *normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones*. Esta noción de *principios* luego fue criticada y reemplazada – por



Tabla 2: Niveles de seguridad en México, afectados por los efectos del narconeocio

		Sujeto: La amenaza		
		Violencia	Probl. gobernabilidad	Deterioro de legitimidad
Objeto: Lo amenazado	Seguridad Nacional			Costos económicos
	Seguridad Pública			
	Convivencia local/regional/nacional			Calidad de democracia
	Convivencia local			

Fuente: Elaboración propia

luar la forma en la que el narco-negocio tiene efectos en los Estados Unidos. Este análisis se hará de manera breve. Lo que es obvio es que los efectos en los Estados Unidos son muy diferentes que en México. La **narco-violencia**, que es el efecto más notable a diario en México, apenas se está empezando a sentir en el país vecino, sobre todo en las regiones fronterizas. En ellas, las autoridades hablan de un *spill-over*, un efecto expansivo, de la violencia, sobre todo en el estado de Arizona³⁶. Éste es un resultado de la estrategia de los cárteles mexicanos de expandir sus actividades al territorio estadounidense; esta estrategia también se puede ver por el creciente número de jóvenes estadounidenses que son reclutados por los cárteles en su lucha por territorio y rutas de transporte en

los Estados Unidos.³⁷ Sin embargo, esta violencia que se expande al territorio estadounidense no ha llegado a las formas ni la intensidad que se viven en México, ni siquiera en las regiones fronterizas más débiles; eso se debe, en buena medida, a las mejores capacidades y la mayor efectividad del procesamiento penal, a la mayor profesionalización del sistema de la justicia penal, y a mejores estructuras de los cuerpos policíacos, militares y de instituciones de inteligencia en el país vecino.³⁸ Junto con la violencia coexisten otras actividades como secuestros, que se están extendiendo hacia el territorio de los Estados Unidos; pero aquí también se trata básicamente de las regiones fronterizas y de niveles comparablemente bajos.³⁹

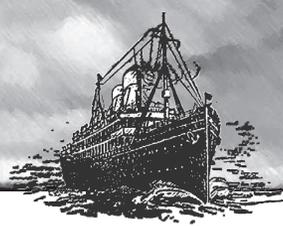
miembros de la creciente escuela institucionalista – por la idea de una *definición común de la situación*.

³⁶ New York Times, 24 de febrero de 2009: *Wave of Drug Violence is Creeping into Arizona from Mexico, Officials say*; también New York Times, 22 de marzo de 2009: *Mexican Drug Cartel Violence Spills Over, Alarming U.S.*, y otros más.

³⁷ New York Times, 23 de junio de 2009: *Mexican Cartels Lure American Teens as Killers*.

³⁸ Shirk, David A. 2009: *Drug War Violence in Mexico & the Border Region: Implications for the United States*, Testimonio frente al Sub-Committee on Commerce, Justice, and Science del House of Representatives, http://appropriations.house.gov/Witness_testimony/CJS/David_Shirk_03_24_09.pdf

³⁹ Shirk 2009, *op.cit.*



Aparte de esto hay que considerar que el narco-negocio en los Estados Unidos, al contrario de lo que sucede en México, no genera problemas de **governabilidad**, de **legitimidad del Estado** ni de la **calidad de la democracia**. Todos esos fenómenos, que son centrales para el funcionamiento de un Estado democrático, no resultan ser minados por el narco-negocio, ni en las regiones fronterizas, ni mucho menos en el resto del país.

El efecto más claro del narco-negocio para la sociedad estadounidense es el **consumo** de las drogas provenientes de México. Por ejemplo, se estima que para el año 2007, un 27.5% de la población estadounidense entre 18 y 25 años consumieron marihuana; el porcentaje de este mismo sector de la población que consumía cocaína estaba en un 6.4%, la que consumía heroína en un 0.4%, y la que consumía metanfetaminas en un 1.2%, sólo considerando las drogas más importantes traficadas por/ producidas en México. En total, se estima que más de 35 millones de estadounidenses usaron drogas ilegales en 2007.⁴⁰ Una parte importante de ese consumo de drogas en los Estados Unidos se da gracias a la presencia de los cárteles mexicanos en básicamente todo el país; en abril de 2008, los únicos dos estados donde no se sabía de redes locales –de distribución local o de aprovisionamiento de drogas a vendedores locales– eran North Dakota y Maine.⁴¹ Eso nos lleva a los grandes **costos económicos**, a parte de los efectos personales y sociales, que sufren los Estados Unidos por este alto nivel de consumo de drogas. Se estima que

en 2005, los costos económicos sólo por el consumo de metanfetaminas llegaron a 23.4 mil millones de dólares; la mayor parte de esos gastos ocurrieron en el ámbito de la salud (adicciones y muerte prematura), por el crimen y la justicia penal, por la criminalidad para financiar las adicciones, por la pérdida en productividad, y por la separación de niños de sus padres por el consumo de los padres, entre otros factores.⁴²

¿Seguridad nacional?

Entonces, vemos claramente que el narco-negocio, en comparación con lo que sucede en México, no cae en una de las agendas de seguridad, sea la de seguridad nacional o la de seguridad pública. Si hiciéramos un análisis, como fue hecho para el caso mexicano en las tablas 1 ó 2, nos daríamos cuenta de que los *objetos* de la amenaza *narco-negocio* en los Estados Unidos son niveles muy inferiores al nivel de la seguridad pública, y mucho más al nivel de la seguridad nacional. Aunque todavía habría que hacer este análisis de manera más detallada, está claro que la violencia en el lado estadounidense de la frontera sólo se desarrolla de manera limitada – regionalmente y también en su forma de impacto al pueblo; no llega a tener grandes repercusiones a nivel nacional. De igual manera, los Estados Unidos no sufren de problemas de gobernabilidad, de legitimidad del Estado o de la calidad de la democracia como pasa en el caso mexicano. El único factor que es notable de igual manera en México y en los Estados Unidos son los grandes costos económicos que el fenómeno trae consigo. Sin embargo, la diferencia sigue siendo que estos efectos en los Estados

⁴⁰ U.S. Department of Justice, National Drug Intelligence Center 2009: *National Drug Threat Assessment*. Johnstown, PA: NDIC.

⁴¹ New York Times, 22 de marzo de 2009: *The Reach of Mexico's Drug Cartels*. Gráfico interactivo, disponible en <http://www.nytimes.com/interactive/2009/03/22/us/BORDER.html>.

⁴² Estudio por la RAND Corporation, v. <http://www.hon.ch/News/HSN/623754.html>.



Unidos no causan una *dependencia económica* del narco-negocio, como está pasando en México. Por lo tanto, acabar con el narco-negocio no pondría en riesgo el funcionamiento de la economía estadounidense ni la seguridad nacional.

Observando la política de seguridad estadounidense diariamente, queda confirmado este análisis. El gran reto para los Estados Unidos en materia de seguridad, especialmente después del 11 de septiembre de 2001, ha sido la lucha contra el terrorismo internacional y, cada vez más, contra la proliferación de armas nucleares, aunque a veces sí se incluye – de manera retórica – al narco-negocio en la agenda de seguridad nacional estadounidense. Las invasiones de Iraq y Afganistán, los Acuerdos de Frontera Inteligente, la creación del departamento para *Homeland Security*, pero también la creciente desvaluación de los derechos civiles y humanos en nombre de la seguridad, nos muestran que la lucha contra el narcotráfico no está dentro de la agenda de seguridad de los Estados Unidos.

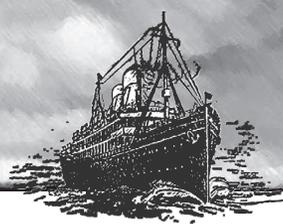
Bases de una cooperación México – Estados Unidos

Entonces, nos debemos preguntar si existen las bases suficientes para una cooperación, a un nivel más sofisticado, entre los Estados Unidos y México en materia del combate al narco-negocio. Para que existan estas bases, se requiere una *definición común de la situación*. El análisis en este artículo reveló que el asunto del narco-negocio cae en agendas diferentes en los Estados Unidos y en México. En México, el fenómeno está incluido – por lo menos parcialmente – en la agenda de seguridad, mientras que en los Estados Unidos básicamente se trata de un asunto económico y de salud pú-

ca. Esto ocasiona que la *prioridad* que ambos gobiernos le otorgan a la lucha contra el narco-negocio sea distinta. Lo que está incluido en la agenda de seguridad de cualquier Estado nación siempre será atendido de manera prioritaria por su gobierno, ya que, al no ser así, este Estado pondría en riesgo su propia existencia. Eso nos explica la paradoja de que los *incentivos* para los Estados Unidos de cooperar de una forma más eficiente e inteligente con México en el área del narco-negocio son menores que en el lado mexicano, aunque obviamente también está dentro de los *intereses* estadounidenses disminuir el problema.

Por otro lado, aparte de los *incentivos*, hay que considerar los *costos* de la cooperación. Estos costos pueden ocurrir en términos monetarios, de otras obligaciones, de pérdida de soberanía y capacidad de actuación del Estado, pero también en términos de costos políticos como puede ser una pérdida de credibilidad en la opinión pública, etc. En los Estados Unidos, estos costos básicamente ocurren en términos políticos. Por ejemplo, una cooperación efectiva con México contra el narco-negocio, abordando el tema del tráfico de armas, siempre implicaría limitaciones al derecho de los estadounidenses de comprar, vender y poseer armas, un derecho que está en la constitución bajo la segunda enmienda.

Asimismo, dificultar el financiamiento de los cárteles implicaría limitar, de alguna manera, el secreto bancario que se encuentra bajo especial protección por la cuarta enmienda. Esto muestra los costos políticos excepcionalmente altos que cualquier gobierno estadounidense, tratando de cooperar de manera realmente efectiva con México, tendría que enfrentar, especialmente hablando del tema de las armas, ya que desde los orígenes de los Estados Unidos y como



expresión de la alta importancia de la libertad personal como uno de los valores principales en los que se basa el proyecto nación estadounidense, la libertad de poseer armas no se ha podido – ni querido – quitar.

En el caso mexicano, la perspectiva hacia estos costos se diferencia en función de los distintos actores políticos y de la sociedad mexicana. Un actor, que cada vez más logra tener influencia en la política mexicana, son los militares; su punto de vista se enfoca, sobre todo, a la pérdida de soberanía nacional, la cual se daría con una mayor cooperación. Aunque no está claro qué es a lo que se refieren los militares con “soberanía”, es cierto que con cada acuerdo internacional que un Estado firma, se obliga a comportarse – o no comportarse – de una manera definida, por lo tanto, pierde algo de capacidad de actuación.

Otro actor que muchas veces se enfoca en los costos de la cooperación es la izquierda política que, por viejos sentimientos antiimperialistas, concibe a la cooperación como una herramienta utilizada por el país vecino para extender su influencia en el continente y en México. Finalmente, un actor silencioso pero influyente, que percibe grandes costos por una mayor cooperación, son los empresarios y las empresas que ganan por el narcotráfico: Se estima, por ejemplo, que una gran cantidad de las camionetas *Hummer*, vendidas en México, está usada por el narco-negocio. A parte, destaca la debilidad de las instituciones mexicanas como obstáculo a la cooperación por parte del lado mexicano, y la falta de una estrategia mexicana claramente definida. En fin, se puede observar que el gobierno mexicano, desde hace mucho tiempo y por razones ideológicas y de política doméstica, se ha mostrado muy reservado en la cuestión de cooperación con otros Estados.

Fuero de ello hay que considerar obstáculos que no se puede atribuir claramente a uno de los dos países, sino que existen entre los dos. En esa categoría figuran la desconfianza mutua, la desigualdad de recursos (humanos, tecnológicos, monetarios, etc.) y la multitud de actores involucrados – por el federalismo en los dos países, pero también por la existencia de centenares de instituciones en los dos lados de la frontera que, de alguna manera, tratan este asunto.

Queda claro que por parte de los *incentivos* necesarios para una mayor cooperación entre México y los Estados Unidos en la lucha contra el narco-negocio, en los dos lados sí existen incentivos, pero los efectos del narco-negocio caen en agendas diferentes en los dos países y, por lo tanto, no existe una *definición común de la situación*. Por el lado de los costos, destaqué que los costos de una mayor cooperación que son percibidos en los Estados Unidos y México dependen del actor y de la situación, pero que, sobre todo en términos de política doméstica, son altos. Eso explica, en buena medida, el hecho de que la política de cooperación entre México y los Estados Unidos en la lucha contra el narco-negocio se está desarrollando de manera bastante reservada.

La cooperación en la realidad

Sin embargo, hay que constatar que en estos momentos, la cooperación entre Estados Unidos y México en la lucha contra el narco-negocio está más intensa que nunca. Dicho esto, también está claro que esto no será suficiente como para tener un impacto notable.

La cooperación que se está dando se concentra básicamente en la llamada **Iniciativa Mérida**. Ésta fue acordada en el año 2007 y consiste en la transferencias de 1.4 mil millones de dólares en total, por un periodo



de tres años, de Estados Unidos a México, pero también a Haití, la República Dominicana y los países centroamericanos.

La ayuda que se está otorgando dentro de ese programa se diferencia en cuatro grupos⁴³. El primero pretende combatir al terrorismo y al narcotráfico y asegurar la seguridad de la frontera compartida; el objetivo del segundo es mejorar la seguridad pública y el Estado de derecho; con el tercero se pretende fortalecer las instituciones de procuración de justicia; mientras que el cuarto está dirigido hacia la transparencia. Los recursos son recibidos por la Procuraduría General de la República (PGR); las Secretarías de Marina (SEMAR), de Defensa (SEDENA), de Seguridad Pública (SSP), de Hacienda (SHCP), de Salud (S. Salud) y de Comunicación y Transporte (SCT); el Centro de Investigación de Seguridad Nacional (CISEN); el Instituto Nacional de Migración (INM); y la Administración General de Aduanas (AGA);⁴⁴ y consisten básicamente en “transferencia de tecnología en equipo, principalmente militar e informático, intercambio de información y programas de capacitación”.⁴⁵ Más específicamente, se pretende lograr los objetivos de los cuatro grupos por la entrega de equipo como aviones, helicópteros, scanners de ión, hardware y software, chalecos antibalas, escáneres móviles de rayos gamma, pero también a través de entrenamientos y capacitaciones.

Aunque la Iniciativa Mérida constituye un paso importante, sobre todo porque con ella los Estados Unidos reconocen la res-

ponsabilidad compartida por el narcotráfico, sufre de varios defectos. Primero, la cantidad de recursos con los cuales se está ayudando, en términos monetarios, parece altamente insuficiente, comparando los 1.4 mil millones de dólares –durante tres años– asignados a este programa con los 18 mil hasta 39 mil millones de dólares que son lavados por los narcotraficantes mexicanos y colombianos – al año.⁴⁶

Segundo, y mucho más grave, la Iniciativa Mérida no constituye una verdadera cooperación, ya que en una cooperación, todas las partes involucradas tendrían que aportar algo para que el objetivo compartido fuera logrado. En este caso, se trata de una transferencia – sin duda necesaria – de tecnología de un lado al otro, pero esa transferencia no puede compensar la carencia de una verdadera cooperación entre las instituciones de seguridad y los diferentes niveles de gobierno de México y los Estados Unidos.

Tercero, el enfoque en el fortalecimiento de instituciones militares y de seguridad pública encaja bien en la estrategia aplicada por el Presidente Calderón, que consiste en una militarización de la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, queda la pregunta si ésta es adecuada, correcta y completa, considerando el aumento de la violencia ya discutido anteriormente y que el porcentaje de toda la droga traficada entre México y los Estados Unidos que llega a ser decomisada por los cuerpos militares y policíacos se encuentra alrededor del 5%.⁴⁷

Por lo tanto, no es la Iniciativa Mérida en sí, sino el hecho de que la cooperación entre los Estados Unidos y México en la lucha contra el narcotráfico no vaya más allá de ella, lo que muestra la carencia de una visión

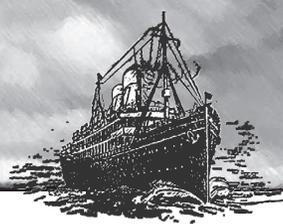
⁴³ Rodríguez Luna, Armando 2009: *Objetivos y límites de la Iniciativa Mérida*, en Benítez Manaut, Rodríguez Sumano y Rodríguez Luna (eds.), *op.cit.*

⁴⁴ Benítez Manaut, Rodríguez Sumano y Rodríguez Luna (eds.) 2009, *op.cit.* En esta obra se pueden conseguir, de forma muy detallada, más datos sobre los cuatro grupos y los montos asignados a cada uno de ellos.

⁴⁵ Rodríguez Luna 2009: *op.cit.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Benítez Manaut, Rodríguez Sumano y Rodríguez Luna (eds.) 2009, *op.cit.*



integral y comprensiva sobre el mismo fenómeno del narco-negocio, y sobre las posibles maneras de cooperación para abordarlo.

Cooperación más allá de la Iniciativa Mérida

Por lo tanto, habrá que explorar maneras de cooperación que ataquen al fenómeno del narco-negocio desde sus raíces y síntomas al mismo tiempo. Una breve compilación de posibilidades – que por supuesto no pretende ser exclusiva – se hará para concluir este artículo.

Es cierto que atacar el **tráfico de armas** es uno de los elementos claves en la lucha contra el narco-negocio, dado que alrededor del 90% de las armas usadas por los cárteles en México provienen de los Estados Unidos.⁴⁸ Este asunto sí está contemplado por la Iniciativa Mérida; pero es imposible impedir este flujo sólo a través de mejores tecnologías. También es obvio que los costos políticos, para cualquier gobierno estadounidense de regular, de manera más efectiva, a los compradores y vendedores de armas, resultan ser políticamente muy altos. Ello parece impedir que los Estados Unidos, por ejemplo, fortalezcan la prohibición de importación de armas que ya existe, impongan mayor control sobre los vendedores de armas, o reduzcan el poder de fuego de las armas disponibles a través de la renovación de la ley de prohibición de rifles de asalto que había expirado en 2004.⁴⁹

En este asunto, México podría intentar crear incentivos para que los Estados Uni-

dos siguieran esas ideas, como podría ser a través de un *acuerdo paquete*. Otro paso muy importante sería que Estados Unidos ratificara, por fin, la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados que fue firmada en 1997, incluso por los Estados Unidos, quien nunca la ratificó⁵⁰. Esta convención constituye el régimen regional de control de armas más progresista en el mundo; sin embargo, carece de efectividad por falta de participación del país más importante, los Estados Unidos. Sería de gran importancia para el asunto que los Estados Unidos ratificaran y fortalecieran este régimen, por el simple hecho de que la ruta de los Estados Unidos a México, aunque siendo la más importante, no es la única posibilidad para los cárteles mexicanos de tener acceso a armas de fuego.

Otro asunto de gran relevancia es la lucha contra el **lavado de dinero**. El intercambio de inteligencia que se está dando a través de la Iniciativa Mérida y, mucho más eficazmente de manera informal, ayuda algo. Pero el verdadero problema es mucho más profundo. Los cárteles ya no llevan su dinero a México en grandes maletas y en efectivo; estamos hablando de transferencias bancarias, por internet, y por todo el mundo: Londres, Suiza, Islas Caimán, etc. Entonces, la cuestión del lavado de dinero es el factor en el narco-negocio donde más se necesita soluciones globales; falta un acuerdo global en términos de control y de transparencia. Ojalá que la crisis económica de 2008/09 sea suficiente incentivo como para empujar tal acuerdo, incluso para los paraísos fiscales, que en muchos casos viven de estas prácticas.

⁴⁸ Esta cifra fue admitida por los Estados Unidos, recientemente por William Hoover, vicedirector para Field Operations del ATF, frente al Subcomité del Senado de Estados Unidos para Crímenes y Drogas, el 17 de marzo de 2009.

⁴⁹ Violence Policy Center 2009: *Indicted. Types of Firearms and Methods of Gun Trafficking from the United States to Mexico as Revealed in U.S. Court Documents*. Washington, D.C.: VPC.

⁵⁰ La convención está ratificada por 30 de los 34 estados miembros de la OEA; faltan Canadá, Jamaica, St. Vincent & Grenadines y los Estados Unidos.



El **intercambio de inteligencia** es un área donde ya se está empezando a dar una importante cooperación, sobre todo al nivel informal y diario. La inteligencia sí es un elemento clave; saber quiénes están dónde, y qué están haciendo, es la base para la parte policiaca-militar de la estrategia. Sin embargo, está ausente en esta cooperación un verdadero fortalecimiento de la estructura de inteligencia mexicana, hablando en términos de capacidades.

Además de lo mencionado, se podría pensar en una cooperación en el ámbito de la **reforma policial y de justicia**. Ahí habría que atacar tres fenómenos: primero, la impunidad general que está presente en México que deja sin sentido y valor al código penal, ya que personas involucradas en el narco-negocio (y cualquier otro tipo de crimen) saben de la alta probabilidad que nunca serán capturadas. Eso tiene que ver, a su vez, con la falta de capacidades ya mencionada, pero también con el hecho de que todas las instituciones estatales, incluyendo las de justicia, están infiltradas por el narco-negocio⁵¹; entonces, el segundo fenómeno que habría que frenar es la fuerte corrupción en el país. Tercero, habría que parar las violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas militares y policíacas.⁵² Esas no sólo constituyen un riesgo a la seguridad pública de las personas que se encuentran expuestas a elementos militares o policíacos, sino que también trastornan la legitimidad del Estado y, por lo tanto, echan una mano al narco-negocio.

De la lógica del mercado se derive otro tema que resulta clave para frenar al narco-negocio: una **reducción de demanda** de drogas. La demanda para cualquier

producto influye su precio y, por lo tanto, la rentabilidad de producir/traficar ese producto. Entonces, bajar la demanda de drogas es clave para luchar contra el narco-negocio. Eso, originalmente, era una tarea de los Estados Unidos; pero, ya que México también es un país consumidor, aquí también se podría lograr mucho a través de una cooperación entre los dos Estados.

La necesidad de ella es obvio: se puede observar, por ejemplo, que los recursos que fueron gastados por los Estados Unidos cada año en *prevención y tratamiento* de uso de drogas subió de 1.3 mil millones de dólares en 1985 a aproximadamente 5.5 mil millones de dólares en 2001, mientras que la cantidad gastada cada año en *imposición de la ley e interdicción* subió, en el mismo periodo, de aproximadamente 3 mil millones de dólares a 12 mil millones de dólares, de manera que se estima que hoy en día, del 70 al 75% de los recursos de la política de drogas en los Estados Unidos se gasta en imposición de la ley, y sólo del 25 al 30% en prevención y reducción de demanda.⁵³

Sin embargo, una vez creada la demanda de drogas, al Estado sólo le queda el papel de luchar – de manera reactiva – contra aquellos que satisfacen esa demanda. Por lo tanto, a los Estados Unidos les falta mucho que hacer en ese campo, y México, a la vez, tendría que procurar que la demanda y los niveles de consumo no aumenten como pasó en el país vecino, abriendo aquí un campo para una verdadera cooperación.

El último ámbito de cooperación, que normalmente no está incluido en el tema del narco-negocio, es el del **desarrollo rural** mexicano. El campo juega un papel de

⁵¹ Zamora Jimenez, Arturo 2003: Criminal Justice and the Law in Mexico, *Crime, Law & Social Change* 40, 33-36.

⁵² V. Human Rights Watch 2009, op.cit.

⁵³ Reuter, Peter 2008: *Assessing U.S. Drug Policy*. Debate Material for the first Meeting of the Latin-American Commission on Drugs and Democracy. <http://drugsanddemocracy.org/assessing-us-drug-policy>.



alta importancia en todo el narco-negocio; la pobreza insoportable y las crisis de gobernabilidad y de legitimidad del Estado en estas regiones son los ingredientes necesarios para que los gerentes del narco-negocio puedan desarrollar sus actividades allí. No estamos hablando de los grandes capos, sino por ejemplo de la población indígena en las partes más aisladas y marginadas de la montaña de Guerrero, que se dedican a cultivar amapola y a venderla a entre 15 y 18 pesos por gramo, un gramo que luego se convertirá en heroína y generará ingresos de entre 350 y 700 pesos para los cárteles, dependiendo de su pureza.⁵⁴

La falta de alternativas en regiones que no tienen un “valor económico formal”, debido a la carencia de educación e infraestructura, hacen que esas regiones se conviertan en uno de los pilares del narco-negocio, sobre todo de la producción y del consumo, y que los narco-empresarios pueden obligar, de manera implícita o explícita, a los indígenas a cooperar.

Estas condiciones aumentan fuertemente los problemas de gobernabilidad y de legitimidad del Estado, cuya relación con la seguridad nacional mexicana ya fue discutida anteriormente. Estamos hablando de regiones en donde el Estado nunca llegó, donde los gerentes del narco-negocio ya están reemplazando al Estado en términos de autoridad. La falta de alternativas para la población y, por lo tanto, su dependencia del narco-negocio para sobrevivir alimentan la crisis del Estado.

En este sentido, una cooperación, a través de la cual los Estados Unidos ayuden al Estado mexicano a recuperar la gobernabilidad y la legitimidad en esas regiones,

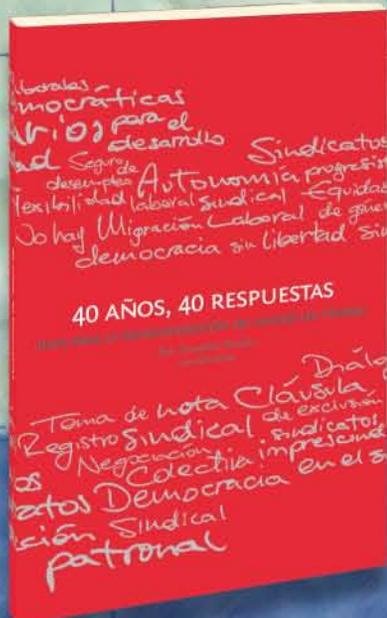
sería un gran logro contra el narco-negocio, siempre y cuando ese fortalecimiento del Estado no sólo se exprese en presencia física, sino también esté acompañado por un consenso social y una estructura de resolución de conflictos y acceso relativamente funcional a la justicia para la población.

Conclusiones

Queda abierta la pregunta de cómo se podrían ir bajando los costos –y/o aumentando los incentivos– para que se dé una mayor cooperación en los ámbitos señalados. La conversión de los efectos del narco-negocio en los Estados Unidos en un asunto determinante para la seguridad nacional de ese país seguramente ayudaría, pero eso, por supuesto, no es nada deseable. Por lo tanto, va a depender de las propuestas y/o peticiones que el gobierno mexicano, superando sus sentimientos nacionalistas, haga llegar a Washington, y de que en ellas estén incluidos elementos que, tanto al congreso como al pueblo estadounidense, les parezca de alta utilidad para los Estados Unidos.

Estos elementos podrían consistir, por ejemplo, en *package deals*, acuerdos paquete, que combinen una mayor regulación de la venta de armas por parte de los Estados Unidos con un intento de disminuir los incentivos de mexicanos de migrar hacia el norte. La creatividad de los diseñadores de políticas públicas en ese sentido no está limitada. Lo que está claro es que se debe aceptar la idea de que una mayor cooperación sí es necesaria para el país, y que México no sólo la está solicitando al país vecino, sino que también tiene cómo compensar estos pasos.

⁵⁴ *El Universal*, 25 de mayo de 2009: *Esclavos de los Cárteles*. <http://www.eluniversal.com.mx/primera/33032.html>.



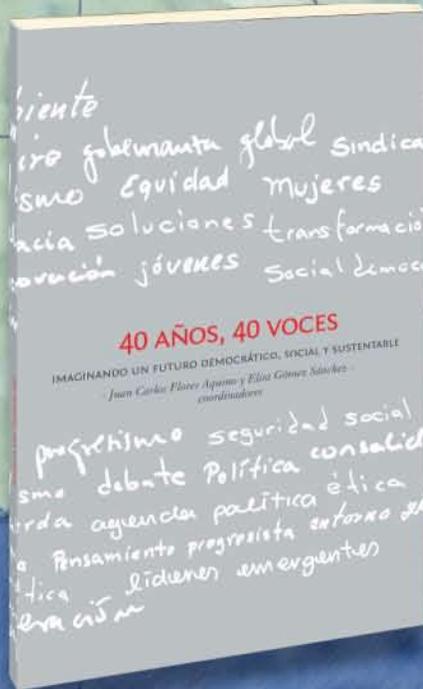
Un libro que pretende dirigir la atención de los actores políticos y sociales a los procesos de cambios no concluidos en el mundo de trabajo y a la importante tarea de avanzar en la democratización de las relaciones laborales. Con este motivo, cuarenta académicos, políticos, activistas de organizaciones civiles y sindicalistas plantean sus visiones e ideas acerca de la democratización del mundo de trabajo, abriendo de esa manera un espacio alternativo y plural para la reflexión y discusión de temas de eminente importancia para el futuro de México

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

FUNDACIÓN
FRIEDRICH EBERT
1969-2009

40
AÑOS
EN MÉXICO

40 AÑOS, 40 RESPUESTAS



Los líderes emergentes de tendencia progresista que escriben en este volumen transmiten demandas y preocupaciones fundamentales para la construcción de un México más democrático, justo, social y libre. Se imaginan una sociedad más incluyente, un futuro verde, un pluralismo que genera creatividad, una sociedad más armónica con igualdad de oportunidades. Para lograr estas visiones proponen un panorama de políticas públicas posibles.

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

FUNDACIÓN
FRIEDRICH EBERT
1969-2009

40
AÑOS
EN MÉXICO

40 AÑOS, 40 VOCES