



# Revista del Centro de Estudios Superiores Navales



SEMAR

IN ILHUICA ATL TONENILIZ

EL MAR, NUESTRA VIDA

julio - septiembre 2010 - 3



**SEGURIDAD NACIONAL, POLÍTICA Y ESTRATEGIA**  
**ÁMBITO MARÍTIMO**  
**CIENCIA Y TECNOLOGÍA**  
**HISTORIA Y CULTURAL NAVAL**

REVISTA DEL

# CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES

## **PRESIDENTE**

Almirante C.G. DEM.  
Jorge Arturo Maldonado Orozco

## **VICEPRESIDENTE**

Contralmirante C.G. PH. DEM.  
Leopoldo Mendoza Martínez

## **VOCALES**

Directores de Áreas y Escuelas

## **COORDINADOR EDITORIAL**

Capitán de Navío C.G. DEM.  
Elías Aquino Morales

## **EDITORIA**

Tte. Corb. SAIN. L. Ccias. Com.  
Lilian Estrada Santana

## **COORDINACIÓN DE LA INFORMACIÓN**

Tte. Corb. SAIN. L. Per.  
Víctor Monjaraz Ortega

## **DISEÑO EDITORIAL**

Tte. Corb. SAIN. L. Com. Gráf.  
Christiam García López

## **FOTOGRAFÍA**

2do. Mtre SAIN. Fot.  
Darío Torres Valdez

## **VENTA Y DISTRIBUCIÓN**

Subjefatura de  
Relaciones Públicas

CONSEJO EDITORIAL

---

Revista trimestral julio-septiembre del 2010. Editor responsable: Lilian Estrada Santana. Número de Certificado de Reserva, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor: 04-2009-040611003500-102. Número de Certificado de Licitud y Contenido: 14766. Domicilio de la publicación: Calzada de la Virgen #1800, Col. Ex-Ejido de San Pablo Tepetlapa, C.P. 04840, México, D. F. Distribuidor: Calzada de la Virgen #1800, Col. Ex-Ejido de San Pablo Tepetlapa, C.P. 04840, México, D. F.

La Revista del CESNAV tiene como objetivo ser un foro donde los miembros de la Armada de México y el personal civil interesados en temas marítimos puedan expresar sus ideas acerca de la Seguridad Nacional y temas afines al medio naval.

El contenido expresa los puntos de vista de los autores y de ninguna manera representa el criterio del Alto Mando de la Armada de México ni de la Dirección del plantel.

## 3 Editorial

5 Análisis y propuesta conceptual de la seguridad y las amenazas en México (segunda parte).  
Abelardo Rodríguez Sumano.

41 México y Estados Unidos, debilidades en la cooperación binacional contra el narcotráfico y la delincuencia organizada: el caso de la frontera común.  
José Luis Sierra.

51 México y Canadá: los desafíos de la seguridad.  
Stephen J. Randall.

65 Enfrentando el crimen y la violencia en América Latina y el Caribe (primera parte)  
Dr. Francisco Rojas Aravena

89 Análisis del narcotráfico como un conjunto económico internacional  
Tte. Frag. C.G. Humberto Enrique López Arellano  
Tte. Frag. C.G. Carlos Enrique Mijangos Sosa

## 119 Actividades del CESNAV

“LOS ARTÍCULOS (EXCEPTO EL ÚLTIMO) QUE INTEGRAN ESTE NÚMERO, FUERON PRESENTADOS ORIGINALMENTE EN EL SEMINARIO INTERNACIONAL: “LA SEGURIDAD INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA MÉXICO”, REALIZADO EN LA COORDINACIÓN DE HUMANIDADES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y EL CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES NAVALES DE LA SECRETARÍA DE MARINA-ARMADA DE MÉXICO, EFECTUADO LOS DÍAS 8, 9, Y 10 DE SEPTIEMBRE DE 2009. LOS AUTORES DE ESTOS ARTÍCULOS SON ADEMÁS, PARTICIPANTES DE LOS PROYECTOS PAPIIT IN300809 TITULADO “LA SEGURIDAD NACIONAL DE MÉXICO FRENTE A LA AGENDA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL POST 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001” Y PAPIME PE300109 TITULADO “EL BINOMIO SEGURIDAD-DESARROLLO: LA AGENDA PENDIENTE DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL SIGLO XXI” AUSPICIADOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DEL PERSONAL ACADÉMICO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LOS ARTÍCULOS SE REPRODUCEN CON LA AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES Y DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.”

La confianza que el pueblo de México ha depositado en su Armada para velar por los intereses más legítimos del país, nuevamente se puso de manifiesto con las muestras de cariño vertidas hacia sus Fuerzas Armadas durante estas fiestas nacionales, particularmente durante la Operación Patria, conmemorativa al bicentenario del inicio de la gesta libertaria que le dio identidad, cohesión y soberanía a nuestra nación.

Hoy, al finalizar la primera década del siglo XXI, cumplimos 200 años de vida independiente como nación, por lo tanto, este bicentenario nos pertenece a todos los mexicanos. Tal conmemoración constituye una oportunidad inigualable para reconciliarnos con un pasado que fortalezca nuestro futuro, por lo cual es menester para la multiplicidad de voces e identidades que conforman nuestra sociedad, hacer un balance de nuestra historia, revivir los valores e ideales que le dieron sustento a nuestra nación y de esta manera representar cabalmente su participación en la construcción del México que todos anhelamos, en virtud de que la verdadera fortaleza de un país reside en forjar un sentimiento nacional que sea compartido por todos sus habitantes.

Es precisamente en el contexto histórico del bicentenario de la Independencia mexicana, que el Centro de Estudios Superiores Navales, fungió como anfitrión durante el XXXVI Juego de Guerra Interamericano, en el que participaron naciones hermanas con las que México comparte valores sociales, políticos y culturales y que en este año también celebran el bicentenario de su independencia, como lo son Chile y Colombia; también se contó con las delegaciones de Brasil, Canadá, Ecuador, Estados Unidos, República Dominicana y Uruguay, con el propósito de consolidar una plataforma para el manejo de crisis y resolución de conflictos hemisféricos que una a las Armadas del Continente, a través de la integración e intercambio académico-profesional de los Colegios de Guerra Naval de las Américas.

En otro orden de ideas, el Alto Mando de esta institución, quien ha designado a la gestión del conocimiento como el eje estratégico sobre el cual se basa el desarrollo institucional, presidió la solemne y emotiva Ceremonia de Clausura del ciclo lectivo 2010-2011 de este Centro, en la cual se contó con la presencia de distinguidas autoridades.

Durante el citado evento se exhortó a los graduados de las diversas maestrías y especialidades a capitalizar la experiencia académica recién concluida, en beneficio de la sociedad a la cual pertenecen.

Para el CESNAV es un orgullo constatar que su anhelo por posicionarse a la vanguardia en la investigación y generación del conocimiento, hoy es toda una realidad, debido a lo anterior, consciente de que el conocimiento es el insumo estratégico que genera valor agregado a las instituciones, esta casa de estudios trabaja día a día en la difusión de las bases conceptuales de la planeación estratégica para la defensa y seguridad nacional, así como en el desarrollo de las especialidades técnico-científicas que imparte.

En este año en que el CESNAV festeja 40 años de su creación, es grato comprobar que la gestión educativa de este centro, se ha constituido en un referente de la educación de posgrado en materia de investigación en los campos del poder militar, económico, político y social, cuyo producto es la formación de líderes con pensamiento estratégico.

Otro escenario de gran relevancia para la institución fue el desarrollo del Seminario “La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México”. El citado evento tuvo como finalidad fortalecer las redes intelectuales que generan el conocimiento en materia de seguridad en todas sus modalidades, lo cual fue posible gracias al intercambio de ideas, visiones y reflexiones entre militares y civiles dedicados al estudio de la seguridad nacional, generando con esto una sana retroalimentación, necesaria para el fortalecimiento de las relaciones cívico-militares.

Por antonomasia, la academia debe ser el espacio donde se originen las teorías y conceptos que catalicen la inserción del México contemporáneo en la sociedad del conocimiento, motivo por el cual, es de vital importancia seguir apoyando actividades académicas de este calibre, mismas que indudablemente el Centro de Estudios Superiores Navales, seguirá promoviendo.

Para finalizar, la presente publicación se deriva del compendio de ensayos producto del Seminario “La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México”, el cual concatena el producto del trabajo intelectual de los investigadores más lúcidos y versados en asuntos cuyo centro de gravedad radica en la seguridad, abordada desde distintos niveles geopolíticos que van desde el nacional hasta el internacional, como es el caso de los artículos: “Análisis y propuesta conceptual de la seguridad y las amenazas en México”; “México y Estados Unidos, debilidades en la cooperación binacional contra el narcotráfico y la delincuencia organizada: el caso de la frontera común”; “México y Canadá: los desafíos de la seguridad”; “Enfrentando el crimen y la violencia en América Latina y el Caribe”; “Análisis del narcotráfico como conjunto económico internacional”.

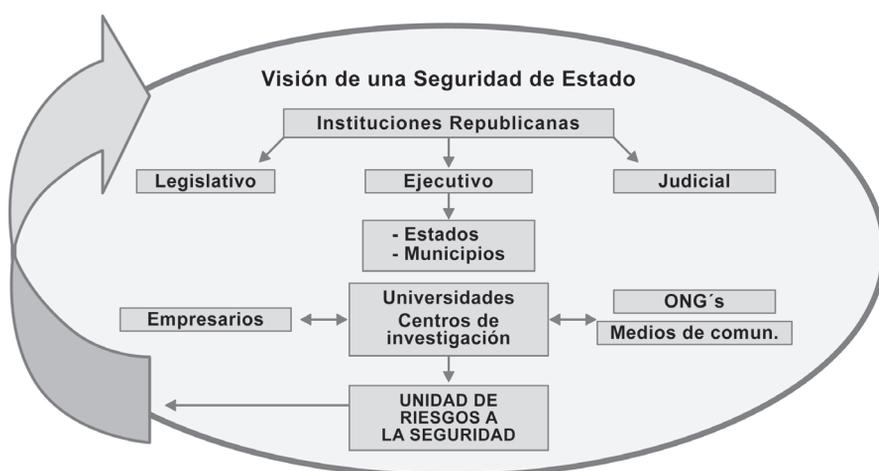
# ANÁLISIS Y PROPUESTA CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD Y LAS AMENAZAS EN MÉXICO (SEGUNDA PARTE)

Abelardo Rodríguez Sumano\*

## Propuesta de ampliación conceptual

Una vez que analizamos diversos documentos oficiales, así como los de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión podemos identificar que en el periodo 2006-2009, en el Ejecutivo Federal (la Ley de Seguridad Nacional, Plan Nacional de Desarrollo, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública) y en el Congreso de la Unión se carece de consenso y claridad hacia el desarrollo de una seguridad de Estado.

La diversidad de aproximaciones en la definición sobre la seguridad se magnifica con las discrepancias políticas y en los distintos niveles de institucionalización de la administración encargada de ejecutar las políticas de Seguridad Nacional en México. Podemos identificar un avance conceptual en el Programa Nacional de Seguridad 2009-2012 con respecto de la definición, empero es necesario elevar todavía más el concepto a nivel de Estado para tejer e incluir al conjunto de la República Mexicana y no sólo al gobierno.



\* Es profesor investigador del Centro de Estudios sobre América del Norte (CESAN) y del Departamento de Estudios del Pacífico, en la Universidad de Guadalajara. Es Doctor en Relaciones Internacionales y Políticas Comparadas, por la Universidad de Miami. El autor agradece el excelente trabajo de investigación de Susana Márquez y la colaboración de Belén Plascencia en la conclusión del presente trabajo.

*Se encuentra por encima de la seguridad pública y la defensa porque engloba al conjunto de la República y a la nación. En la Seguridad Nacional se depositan la sobrevivencia del Estado. El individuo y su comunidad son los agentes prioritarios de una seguridad de Estado vigilada y garantizada por la República.*

## Seguridad Nacional

En el caso de una amenaza a la Seguridad Nacional existen peligros para el Estado, el gobierno, la población, la independencia nacional, el territorio y los recursos naturales. Asimismo, se invoca la Seguridad Nacional en el caso de una emergencia a los elementos anteriores, por lo tanto ésta se encuentra por encima de la seguridad pública y la defensa porque engloba al conjunto de la República y a la nación.

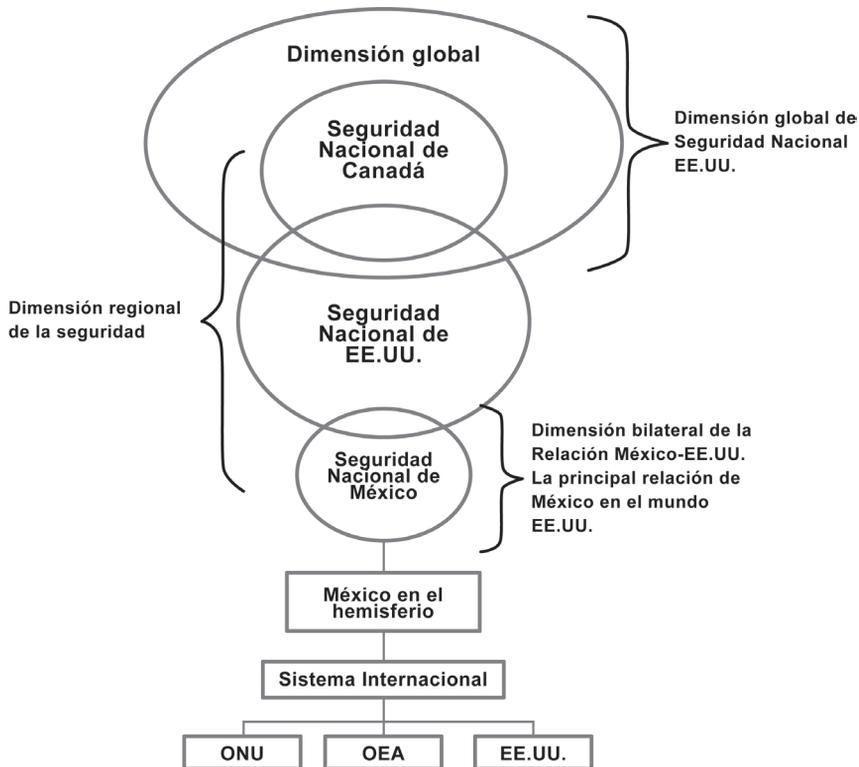
En la Seguridad Nacional se depositan la sobrevivencia del Estado, así como la articulación de su inteligencia, defensa, protección y desarrollo de su población, recursos naturales estratégicos, idiosincrasia, patrimonio cultural, orden jurídico, desarrollo económico, política exterior, justicia y territorio.

El individuo y su comunidad son los agentes prioritarios de una seguridad de Estado vigilada y garantizada por la República. Si la República no es capaz de garantizar la existencia, desarrollo y patrimonio del individuo, entonces, la capacidad de erigir una concepción de Estado se encuentra en entredicho. La Seguridad Nacional requiere precisamente una mirada de conjunto de las capacidades institucionales y sociales del Estado y la nación en un sistema internacional altamente volátil para posicionar su interés nacional.



Trazar los contornos de la Seguridad Nacional mexicana cobra mayor sentido al ser ubicada en un entorno geopolítico. Su inserción en Norteamérica y su posición geográfica<sup>1</sup> en Centro y Sudamérica, así como su cercanía con el Caribe permite identificar los límites territoriales y legales de su ubicación. Hacia el norte, dos dinámicas históricas son esenciales, una el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estado Unidos y la otra, la definición de un nuevo perímetro de seguridad introducido por Washington tras los ataques terroristas en septiembre del 2001. La frontera con Centroamérica constituye parte elemental de los objetivos de seguridad mexicana por el paso de personas, armas y drogas provenientes de Sudamérica.

En todo caso, la Seguridad Nacional de nuestro país es acotada por sus fronteras y compromisos internacionales. También un límite fundamental, lo constituye la relación con Estados Unidos, líder del sistema internacional con intereses regionales y globales, el cual es el principal socio comercial de México.



<sup>1</sup> Peter J. Taylor "Geopolitics, political geography and social science" en *Geopolitical Traditions*, ed. Klars Dodds y David Atkinson Routledge, Londres 2000.

Un socio estratégico en prácticamente todos los campos de la ciencia, la tecnología, el desarrollo, la educación y la inversión en nuestro país. Además la vecindad obliga a replantear estrategias de trabajo conjunto por la amplia interdependencia social, comercial y ahora también en materia de seguridad: la Iniciativa Mérida es un ejemplo. Asimismo, es importante subrayar que el principal socio comercial de México es también la última gran potencia nuclear del planeta.

## Seguridad pública

La aparición del Estado de derecho comprende un número más amplio de garantías como lo son la libertad, la igualdad, la seguridad y la fraternidad, en la perspectiva de John Locke y no sólo la persecución del delito. Hegel, lo extiende a contornos todavía más completos -que en el fondo son complementarios de lo anterior- como lo son, la felicidad, el desarrollo de la vida espiritual y material del individuo. También impulsó un verdadero desarrollo de las capacidades del ser humano como el material, intelectual y espiritual (este aspecto se refiere fundamentalmente a las capacidades creativas del individuo).

Ahora bien, la seguridad pública debe enfocarse al cuidado y desarrollo del ciudadano en comunidad, así como a la preservación de las identidades de la colectividad y a la erradicación de amenazas que atentan contra la sobrevivencia de dichas comunidades<sup>2</sup>. La identidad definida como el sentido de pertenencia a ciertas prácticas culturales, tradiciones y lenguajes es el vínculo que ensambla a grupos en el Estado de derecho.

Entonces, el principal objeto de la seguridad pública es la conservación de las culturas (y su patrimonio). Dentro de un proyecto nacional, un Estado debe formular políticas públicas orientadas a la conservación del sistema de convivencia e inserción social, porque si el andamiaje social deja de funcionar, entonces se abre el camino a vulnerabilidades como el narcotráfico, que puede ocupar los vacíos del Estado de derecho y del desarrollo económico. Cuando esto ocurre la estructura

2 Barry Buzan, et al., *Security. A new framework of analysis*, (Londres: Lynne Rienner, 1998), p. 121.

social podría desmoronarse para dar lugar a una situación de conflicto entre individuos, colectividades y sistemas jurídicos que norman la actividad del ciudadano<sup>3</sup>.

La ausencia de un proyecto de conservación de la colectividad, así como la falta de condiciones para el desarrollo económico, abre paso a conflictos que roen el ordenamiento legal y económico del país, los cuales pueden desembocar en la inestabilidad de un Estado, particularmente si éste es incapaz de brindar justicia.

En este sentido, el uso inadecuado en la impartición y administración de justicia en los derechos del individuo o de la población ya sea por exponerlas a actividades criminales o por imputarles a penalidades injustas son factores que se encuentran bajo el dominio de la seguridad pública. Este problema no es muy relevante para la Seguridad Nacional, a menos que se genere insatisfacción con la aplicación de la Ley y se politice ampliamente.

Entonces cuando los sistemas de impartición de justicia son ineficientes, corruptos y se encuentran infiltrados por el crimen organizado, éstos se encuentran en el marco de la inseguridad pública, sólo entonces, se pueden convertir en un problema de Seguridad Nacional para los aparatos de seguridad y defensa.

## **Defensa**

Consiste en el último recurso militar del Estado mexicano, compuesto por el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México. Una de las bases de la defensa es una estructura altamente institucionalizada. La institucionalización se encuentra acompañada de una indisoluble estructura profesional. La profesionalización desarrolla la doctrina y la estrategia para la paz y la guerra. La guerra es un asunto de importancia vital para el Estado, es la provincia de la vida o de la muerte, el camino que lleva a la supervivencia o la aniquilación; es indispensable estudiarla a fondo<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 121-126.

<sup>4</sup> Sun Tzu, *El arte de la Guerra* (México: Colofón S.A., 2004), p. 7.

*La agenda del sector militar se desarrolla en torno a la capacidad que tienen los gobiernos para defenderse de amenazas militares externas e internas y también en contra de amenazas no militares a su existencia, como el crimen organizado.*

Su pertinencia consiste en su capacidad de fuerza para hacer frente a amenazas que pongan en entredicho la soberanía territorial, marítima y aérea, así como el orden constitucional, la soberanía y la independencia nacional de cara a amenazas externas en democracias consolidadas. En naciones post autoritarias, existe una ambivalencia para situar amenazas internas ya sea de carácter guerrillero o del crimen organizado.

Sus objetivos consisten en salvaguardar la integridad territorial de las costas y de la soberanía aérea y marítima. La agenda del sector militar se desarrolla en torno a la capacidad que tienen los gobiernos para defenderse de amenazas militares externas e internas, pero también incluye el uso del poder militar para defender Estados o gobiernos en contra de amenazas no militares a su existencia, como el crimen organizado<sup>5</sup>.

La seguridad militar requiere normalmente de una respuesta colectiva altamente equipada y organizada, por lo que es menos propensa a la ambigüedad sobre actores *securitizadores* legítimos y tiende más a reflejar la estructura de relaciones de poder.

Las amenazas militares y vulnerabilidades tradicionalmente llevan a pensar en la Seguridad Nacional, debido a que son frecuentemente dirigidas e intencionadas, lo cual significa que las relaciones políticas normales se quiebran o se abandonan, orillando a tomar las decisiones por medio de la fuerza<sup>6</sup>.

En México se debe avanzar hacia una defensa regulada por un orden constitucional integral que se subordine a una política civil de la Seguridad Nacional, con un sistema uniforme que supere la dicotomía cívico-militar en el intercambio de información, por ejemplo, en el área de inteligencia. La gran incógnita es que esto sea posible algún día en nuestro país.

Por otra parte, la tarea de las Fuerzas Armadas es fundamental cuando los trabajos de los sistemas de inteligencia y policial son ineficientes. El problema de Seguridad Nacional ligado a la defensa es mayúsculo cuando la burocracia es insuficiente para el combate a las amenazas

5 Barry Buzan, et al., *Security. A new framework for analysis* (Londres: Lynce Rienner, 1998). p. 50.

6 *Ibid.*, p. 57-8

transnacionales como el crimen organizado. Esto reduce los márgenes de maniobra del Estado porque requiere no sólo de corresponsabilidad de su vecino del norte, sino de su equipo, doctrina, y presupuesto para el combate de amenazas transnacionales. Situación que puede pronunciar la subordinación a la Unión Americana en la elaboración e implementación de sus estrategias de seguridad y defensa.

## Inteligencia

La palabra inteligencia se deriva del latín *intus eligere*, que significa entender, comprender y resolver problemas. En un sentido clásico, la inteligencia para la Seguridad Nacional es la actividad de recopilar, clasificar, correlacionar y diseminar información para los tomadores de decisiones en la materia<sup>7</sup>. La clave de un proceso se encuentra en los marcos conceptuales y metodológicos para la generación de una inteligencia despolitizada, desapasionada y profundamente profesional, la cual identifique problemas reales y discrimine información innecesaria que distraiga la atención de un jefe de Estado o de gobierno.

La función de la inteligencia -la colección, correlación, análisis y diseminación de información relevante- es vital para la seguridad de una nación, es decir, el gobierno debería conocer tanto como sea posible acerca de amenazas y vulnerabilidades antes de que se conviertan en crisis<sup>8</sup>. Los generadores de inteligencia deberían servir para la creación de políticas públicas, pero mantenerse al margen de la política, hablándole con la verdad al poder, manteniéndose inmunes a la corrupción por las presiones de los tomadores de decisiones, para apoyar sus preferencias de carácter partidista.

La comunidad de inteligencia es el conjunto lógico de instituciones, las cuales proveen lo que en el argot se conoce como la función de librería para la Seguridad Nacional: al ayudar a rastrear todas las fuentes, secretas o no y las moviliza en una forma coherente para cuando las requieran los tomadores de decisiones<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> *Society of Competitive Intelligence Professionals, Intelligence*, SCIP, <http://www.scip.org/index.cfm> (accesado 05 Noviembre 2009).

<sup>8</sup> Richard K. Betts, *Enemies of intelligence. Knowledge and power in American National Security* (Nueva York: Columbia University Press, 2007), p. 1.

<sup>9</sup> Betts, *op cit.*, p.5

*Las funciones de la inteligencia consisten en el monitoreo de información clave, tendencias, asuntos y condiciones con base en fuentes autorizadas de la estructura gubernamental de inteligencia civil y militar, policíaca, académica, así como algunos medios de comunicación.*

Los errores más cruciales en los casos fallidos de inteligencia, han sido cometidos por los colectores de información cruda y los profesionales encargados de producir los análisis finales, pero más frecuentemente por los tomadores de decisiones quienes consumen sus productos. El uso de la inteligencia depende menos en la burocracia que en el intelecto y la inclinación de las autoridades que están por encima de ella<sup>10</sup>.

## **Teorías de inteligencia**

Las teorías son necesarias para juzgar el significado de la información, pero son también la fuente de juicios de evidencia errados.

La evaluación de amenazas establece dos tareas: recabar datos e interpretar qué implicaciones pueden tener. La interpretación no puede evitar la teoría; el problema es saber cuándo las teorías son más débiles que los datos y cuáles riesgos contradictorios son mayores por un lado<sup>11</sup>. Y por el otro, requieren de la generación de un conocimiento interdisciplinario sobre el examen de las amenazas que serán evaluadas con mayor detenimiento más adelante en este capítulo.

El principal reto para los profesionales de la inteligencia es conseguir información suficiente y juzgar sus implicaciones reales desapasionadamente, mientras que el principal reto para los operadores en los más altos niveles es reconocer cuando un apropiado entendimiento de la realidad confirma la viabilidad de sus propósitos o si los obliga a cambiar de curso<sup>12</sup>.

Las funciones de la inteligencia consisten en el monitoreo de información clave, tendencias, asuntos y condiciones con base en fuentes autorizadas de la estructura gubernamental de inteligencia civil y militar, policíaca, académica, así como algunos medios de comunicación.

La inteligencia juega un papel muy importante en la detección de amenazas y vulnerabilidades; su rol dentro de asuntos militares y policíacos es de suma relevancia, pero, más aún debe guiarse por principios de com-

---

10 *Ibid.* p. 20

11 *Ibid.*, p. 55

12 Betts, p. 66

petitividad, lealtad e integridad que refuercen el sistema democrático<sup>13</sup>. Sin embargo, en México se carece de un sistema integral cívico-militar de inteligencia, lo cual coadyuva a la duplicación de funciones o problemas en la coordinación y hacen que el país sea altamente vulnerable porque además no hemos superado el problema de la politización por encima del examen cabal de las amenazas a la seguridad.

### **Algunas líneas de análisis sobre amenazas**

Una vez definida la importancia, las jerarquías y prioridades de la Seguridad Nacional, la seguridad pública, la defensa y la inteligencia, así como su engranaje internacional en el contexto geopolítico, es necesario detenernos en algunos de los significados y componentes de la inseguridad. En primer término, el conjunto de los riesgos, amenazas y vulnerabilidades pueden erosionar y desarticular a individuos, Estados y regiones. De igual forma pueden carcomer la eficacia de los sistemas jurídicos o la capacidad de respuesta de los Estados que puedan, eventualmente, llevarlos al colapso.

Por lo anterior, vale la pena detenerse en su significado epistemológico y su vínculo con los estudios de seguridad para precisar contenidos y palabras que puedan coadyuvar al acotamiento de la comprensión de la seguridad en México, a sabiendas de que es un trabajo siempre incompleto.

### **Amenazas**

La palabra amenaza tiene origen latín, de la palabra *trudere* que expresa opresión o presión. En una definición general amenaza es todo peligro o situación de riesgo de un sistema; generalmente las amenazas son cuerpos externos al objeto amenazado<sup>14</sup>; pero tanto el objeto amenazado como la amenaza forman parte de un mismo sistema de interacción. Amenazas son aquellos peligros al Estado que provienen del exterior<sup>15</sup>. En cuestiones de política, los Estados buscan disminuir las amenazas exteriores reduciendo sus debilidades y el diseño de estrategias para su combate.

<sup>13</sup> José Manuel Vergara y Roy Godson, *Seguridad democrática para las Américas: Inteligencia requerida* (Conocimientos en Red S.C. y National Strategy Information Center, 2008), p. 78.

<sup>14</sup> Omar Darío Cardona Arboleda, *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos*, Proyecto de titulación de carrera (España: Universidad de Cataluña, 2001), p. 10.

<sup>15</sup> Rodríguez *La urgente*, Op. cit, p. 51.

## Vulnerabilidades

En el sentido etimológico, vulnerabilidad es proveniente del latín *vulnerare* que significa dañar, su definición es muy clara: es la incapacidad de una comunidad para absorber mediante el autoajuste los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente<sup>16</sup>. En la seguridad, las vulnerabilidades son las que se hacen presentes dependiendo del tamaño del Estado, su (sub)desarrollo económico, (in)estabilidad política y control sobre sus fronteras<sup>17</sup>. Muchas de las vulnerabilidades al no ser enfocadas de manera adecuada por el Estado se convierten en susceptibilidad crónicas que a largo plazo pueden propiciar el colapso de un sistema.

Un Estado debe de reducir sus debilidades para disminuir las probabilidades de quedar a expensas de poderes externos, enfocarse en los puntos de riesgo y dar una reestructuración a todos aquellos puntos de entrada de amenazas. Usualmente, la idea de un Estado vulnerable se liga al concepto de Estados débiles, aunque las vulnerabilidades existen también en Estados fuertes.

## Riesgos

El término riesgo es un concepto que se utiliza como sinónimo de amenaza, sin embargo esto no es así. Su significado etimológico es diferente al de amenaza. Riesgo proviene de la palabra italiana *risico* que a su vez se deriva del árabe *rizq*, el cual expresa lo que depara la providencia<sup>18</sup>. En un principio este término tuvo concepciones religiosas, sin embargo dentro del laicismo actual su definición es el grado de pérdida de las capacidades de un objeto debido a la ocurrencia (frecuente o no) de algún suceso<sup>19</sup>.

$$(f)(\text{Riesgo} + \text{Amenazas} + \text{Vulnerabilidades}) = \text{inseguridad}$$

<sup>16</sup> Cardona Arboleda, *Op. cit.*, p. 9.

<sup>17</sup> Rodríguez, *Op. cit.*, p. 51.

<sup>18</sup> Mikel de Epalza, *Nota sobre la etimología Árabe-Islámica de riesgo*, Cervantes Virtual, [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01472846655936117554480/sharq6/sharq6\\_14.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01472846655936117554480/sharq6/sharq6_14.pdf) (accesado el 07 de noviembre del 2009).

<sup>19</sup> Cardona Arboleda, *Op. cit.*, p. 9-10.

Usualmente, la idea de un Estado vulnerable se liga al concepto de Estados débiles, aunque las vulnerabilidades existen también en Estados fuertes.

## Desplazamiento de amenazas en el hemisferio

### North and South America



Fuente: Elaboración propia)

## Componentes de las amenazas

### Longitud

El concepto de longitud se deriva del latín *longitudo* que significa largo, extensión o distancia. Esta medida geométrica se refiere precisamente a la distancia existente entre dos puntos separados por tiempo y espacio cartográfico; es aquél relacionado con las medidas de la Tierra. En términos geométricos, la longitud es el largo de un objeto, esto es, la medida lineal de un eje<sup>20</sup>. La longitud de una amenaza es vital para determinar el tamaño del enemigo y la forma espacial o temporal en la que se mueve<sup>21</sup>. La longitud de la vulnerabilidad es la extensión de las debilidades, en la cual mientras más extensa, más peligrosa puede ser: estatal o no estatal, convencional o no convencional; identificar su extensión es fundamental para la defensa a la seguridad.

### Volumen

La palabra volumen proviene del latín *volumen* que significa rollo o masa, haciendo referencia a los manuscritos escritos en rollos de papel. La definición más utilizada de volumen es aquella que hace referencia al espacio ocupado por un cuerpo en el espacio. El volumen es una medida derivada, lo cual quiere decir que es el resultado de la fusión de las medidas de diferentes objetos, en específico de tres distintas dimensiones<sup>22</sup>.

A diferencia del volumen como medida métrica, en la cual sólo hay tres dimensiones, el volumen en el contexto de seguridad se refiere a todos los parámetros con los que un objeto cuenta, ya sean más de tres. La grandeza de todos los elementos de un objeto, así como su fortaleza y extensión se concentran en un sólo concepto, que es el de volumen, para poder describir la corpulencia de un objeto. Buzan acentúa: “el Estado comanda amplios recursos en varios sectores”<sup>23</sup>, y en este caso una amenaza que afecte a todos los sectores de un Estado

---

20 *Ibid.*, p. 56-57

21 Barry Buzan, et. al., *Security a new framework for Analysis* (Londres: Lynne Rienner. Publications, 1998) p. 49.

22 Morris Hein, *Fundamentos de química* (México: Thomson, 2005 ) p. 125.

23 Barry Buzan, *People State and Fear* (Londres: Lynne Rienner Publishers, 1983) p. 113.

se denominaría como amenaza de gran volumen, como son las amenazas militares<sup>24</sup>.

## Velocidad

De origen latín, la palabra velocidad proviene directamente de la palabra *velocitas*, cuya definición es veloz. La velocidad es la capacidad de un cuerpo para cambiar de posición, y esto contiene dos parámetros: el tiempo y la rapidez de un cuerpo<sup>25</sup>. Un elemento más dentro de la concepción de velocidad es el sentido del desplazamiento de los objetos (dirección)<sup>26</sup>. En el ámbito de seguridad, el concepto de velocidad se adjudica a la capacidad de los agentes para poder cambiar con rapidez, pero además se añade la idea de la particularidad de los blancos, lo cual significa que una amenaza además de ser veloz tiene un objetivo predeterminado al que debe dirigir toda su fuerza. Adicionalmente, las amenazas veloces implican el aprovechamiento de condiciones de vulnerabilidad de objetos para agilizar los efectos deseados<sup>27</sup>. La combinación de longitud y velocidad puede ser mortal como la aparición del avión durante la Primera Guerra Mundial y la combinación del fuego con el acero a lo largo de la historia.

## Intensidad

En su sentido etimológico, la palabra intensidad es de origen latín, se deriva de *inlendere* que significa la acción de mantenerse firme, extenderse o perdurar. Intensidad se entiende por el grado de fuerza con la que se presenta un objeto<sup>28</sup>, la capacidad de expandirse más allá de su centro de fuerza<sup>29</sup>, es decir la propagación de un agente a lo largo de un sistema. La intensidad es un concepto *relativo* a la intensidad de los agentes, la cual sólo puede ser medida con respecto a otros agentes y a las consecuencias dimanadas de dicha intensidad.

No es lo mismo la intensidad de un misil que la intensidad de una bomba nuclear, pues la ampliación de onda de la bomba es de mayor

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 116-7.

<sup>25</sup> José María de Juana, *Física general* (Madrid: Prentice Hall, 2003 ) p. 67.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Barry Buzan, *People Stat*, *op cit.*, p. 112

<sup>28</sup> Carlos Gispert, *Enciclopedia de física y química* (Barcelona: Océano, 2002)

<sup>29</sup> *Ibid.*

*Elasticidad es la capacidad de adaptación que tiene un objeto cuando las condiciones de seguridad se transforman de manera inmediata.*

alcance. El grado de la intensidad está determinado por factores como la identidad de la amenaza respecto a otros agentes, la cercanía en espacio y tiempo, las consecuencias, las probabilidades que tiene un hecho de suceder y su dimensión histórica<sup>30</sup>. Puede ser la intervención de un ejército sobre otro, o de una guerrilla sobre un Estado vulnerable. Su acción clave se encuentra en la cantidad de energía para destruir a otro actor. Desde luego existen variaciones entre energía química, atómica y nuclear para exacerbar el grado de fuerza sobre un objeto que lo pueda destruir.

### **Elasticidad**

Derivada de la palabra griega *elastikós* y de la palabra latina *elasticus*, que significa flexible. La elasticidad es la propiedad de los cuerpos para deformarse y de posteriormente, recobrar su forma original, aunque debe de acentuarse que “un cuerpo no es elástico si, una vez deformado, no retoma su forma de origen al cesar la acción deformante”<sup>31</sup>. Para que un cuerpo pueda ser deformado se necesita de una presión deformante, sin embargo la elasticidad no es una propiedad absoluta sino que el tamaño de la deformación puede ser tan grande que los cuerpos no pueden recobrar su forma<sup>32</sup>.

La elasticidad de los Estados consiste en la flexibilidad de los campos de acción en los que un gobierno puede maniobrar, cambiar de estrategias, modificar recursos y prioridades sin distorsionar la integridad misma del Estado. En resumen, es la capacidad de adaptación que tiene un objeto cuando las condiciones de seguridad se transforman de manera inmediata<sup>33</sup>. La presión deformante en el ámbito de seguridad son las amenazas, ya que éstas causan las tensiones dentro de la masa del Estado y hacen que éste cambie después de que la presión se hace evidente.

---

30 Barry Buzan, *People State, Op. cit.*, p. 139-40.

31 Josip Sliko, *Física 2* (México: Pearson Education, 2003) p. 76.

32 *Ibid.*

33 Tecnológico de Monterrey, “Elasticidad” en Estática. *Cursos de física*, ITESM, [http://www.her.itesm.mx/academia/profesional/cursos/fisica\\_2000/Fisica1/Estatica/elasticidad.htm](http://www.her.itesm.mx/academia/profesional/cursos/fisica_2000/Fisica1/Estatica/elasticidad.htm) (accesado el 13 de septiembre del 2009).

Por otro lado la flexibilidad de las amenazas es la naturaleza cambiante de los peligros que el Estado enfrenta, y su capacidad de evolucionar como objetos de Seguridad Nacional<sup>34</sup>. Esta definición incluye la mutación de amenazas. En el siglo XIX era la amenaza de Estado expansionista sobre otro; en el siglo XX, la aparición de ideologías extremas y armas de destrucción masiva conferidas a un conglomerado de Estados. En el fin del siglo XX, la aparición de elementos no estatales, como el crimen organizado y células terroristas, en el siglo XXI la generación de epidemias a través de microorganismos; en esta última, la naturaleza de los sistemas, las sociedades, y las migraciones han cambiado radicalmente.

Una más de las maneras en las que se puede hablar de elasticidad en términos de Seguridad Nacional es la manera en como la agenda de seguridad ha cambiado de temas estrictamente militares, ampliándose a sectores ambientales, económicos y sociales<sup>35</sup>. De la misma manera se puede decir con los agentes que intervienen en las dinámicas de seguridad, quienes ahora van desde individuos hasta el nivel global, pasando por las regiones y los estados, mientras que en las visiones tradicionales sólo se tomaba en cuenta el nivel estatal<sup>36</sup>.

## Potencia

Concepto derivado del latín *intensus* que significa ceñido y de gran fuerza. Para definir potencia necesitamos de dos conceptos subsidiarios: fuerza y tiempo. La fuerza es la energía que un cuerpo ejerce para realizar un trabajo, mientras que el tiempo es la duración en el espacio para realizar alguna actividad<sup>37</sup>. Entonces la potencia es la rapidez con la que un cuerpo realiza un trabajo o actividad<sup>38</sup>. Cuando un cuerpo utiliza toda su energía en un intervalo de tiempo muy corto, su potencia es mayor pero la potencia disminuye de manera significativa después de haber hecho el trabajo, pero si se usa de manera gradual, la potencia será más duradera, sin embargo de menor intensidad.

34 Barry Buzan, *People State, Op. cit.*, p. 112-5.

35 Barry Buzan, et al., *Security Op. cit.*, p. 2-3.

36 *Ibid.* 5-6.

37 Carlos Gisspert, *Enciclopedia de física y química*. (Barcelona: Océano, 2002).

38 *Ibid.*

La potencia en cuestiones de seguridad se refiere a la rapidez con la que se pelea contra las amenazas: una guerrilla o grupos militares pueden alcanzar la fuerza y potencia de resquebrajar el poder y capacidad de respuesta de los poderes establecidos del Estado.

La potencia de una amenaza puede ser determinada por el alcance de ésta en los diferentes sectores que componen un Estado, además de ello, una amenaza puede poseer la característica de ser poderosa *per se* debido a las propiedades con las que cuenta o porque proviene de un ámbito donde se ejerce un gran poder<sup>39</sup>, como podría ser el ejército chino debido a su número de activos; mientras que otras amenazas cuentan con la elasticidad de transformarse en amenazas de gran peligro, como lo es el crimen organizado en México. Habiendo descrito el término de elasticidad, podemos decir que potencia es un concepto relacionado. Cuando una amenaza es de gran potencia, alcanza todos esos nuevos sectores y agentes de los que se habló en elasticidad de la seguridad. Una bomba nuclear o un terremoto pueden generar condiciones catastróficas para los Estados, las regiones y los individuos.

Comprender la naturaleza de un riesgo antes de que sea una amenaza es de trascendental importancia. Estudiar los componentes de las amenazas permite entender que no hay reglas establecidas y universales en la seguridad. Pensar en las vulnerabilidades es transitar por el ámbito de las debilidades en los límites de la defensa. El análisis de estos elementos permite perfilar el pensamiento estratégico y flexible para atacar las amenazas e identificar la fuente de las mismas para de esa manera buscar articular la política pública preventiva y no reactiva como ha sido la constante en nuestro país.

### **Conclusiones preliminares**

Hace falta seguir reconceptualizando el papel de la seguridad y de las amenazas en México. Bajo ningún punto de vista este trabajo busca ser concluyente ya que sólo arriesga unas ideas complementarias a un debate de ya varias generaciones. Por ahora conviene subrayar y con-

---

<sup>39</sup> Barry Buzan, *People State Op. cit.* 139-41.

cluir que si se superan los problemas conceptuales se pueden precisar los verdaderos problemas a la seguridad del Estado.

La consistencia conceptual puede ayudar a encontrar consensos políticos, ya que se pueden señalar riesgos, vulnerabilidades y peligros que pueden ahorrar recursos económicos y humanos de gran valía.

Sigo creyendo que la visión integral de Estado en la seguridad es la antesala para la gran reforma legal, institucional y profesional que requiere México en los inaplazables espacios de la gobernabilidad, la seguridad, la democracia, la protección al medio ambiente y el respeto a los derechos humanos. No obstante, para ello se requiere de políticos que sumen los esfuerzos nacionales para la construcción de una República para los próximos 100 años, ¿será posible esto algún día en nuestro país?

*La visión integral de Estado en la seguridad es la antesala para la gran reforma legal, institucional y profesional que requiere México en los inaplazables espacios de la gobernabilidad, la seguridad, la democracia, la protección al medio ambiente y el respeto a los derechos humanos.*

## Anexo 1

Visiones de la seguridad de los partidos políticos 2006.

### **Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM)<sup>40</sup>**

En su plataforma para el 2006, el PRI y el PVEM no cuentan con una definición de Seguridad Nacional y tampoco de seguridad pública, sin embargo cuentan con apartados muy específicos dentro de cada categoría.

En la plataforma electoral 2006, el PRI divide el tema de la Seguridad Nacional en cuatro apartados:

1. Seguridad fronteriza y terrorismo.
2. Fuerzas Armadas Nacionales.
3. Protección civil.
4. Delincuencia organizada y narcotráfico.

<sup>40</sup> Partido Revolucionario Institucional, "Plataforma electoral 2009-2012", [http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/alianzapormexico\\_plataforma2006.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/alianzapormexico_plataforma2006.pdf) (accesado el 16 de octubre del 2009).

Además de lo anterior, resalta un apartado de seguridad pública que se divide en los siguientes temas:

1. Seguridad pública.
2. Procuración e impartición de justicia.
3. Derechos humanos.

## Seguridad Nacional

### Fundamentos:

- México debe de cumplir con sus responsabilidades de seguridad, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos bilaterales institucionalmente establecidos en materia fronteriza.
- Las amenazas: agresiones y violaciones sistemáticas contra los derechos humanos, narcotráfico, terrorismo, lavado de dinero y violencia contra las instituciones democráticas.
- Confiamos en el patriotismo de las Fuerzas Armadas de México, a quienes corresponde la preservación de la soberanía territorial de la nación y el cuidado de la paz institucional del país. Asumimos con ellos, en consecuencia, un compromiso de solidaridad en el marco de los valores que al respecto sustenta el pacto constitucional de los mexicanos.
- Dado el alto nivel de riesgos por fenómenos naturales, se incrementará la protección civil para el resguardo y defensa del derecho a la vida, la seguridad patrimonial, la reconstrucción, la recuperación económica de las zonas devastadas y la prevención de los siniestros como una política pública definida de prioridad nacional.
- Reafirmamos el combate a la delincuencia organizada y al narcotráfico.

### Propuestas:

- Diseñar una agenda de Seguridad Nacional y defensa más amplia, que hacia lo interno promueva la coordinación de los tres órdenes de gobierno y hacia lo externo tenga como base la cooperación internacional y el intercambio de información.
- Garantizar las instalaciones estratégicas en todo el territorio nacio-

nal. Para ello, la agenda de Seguridad Nacional debe incluir los datos sobre las instalaciones de alto riesgo que puedan sufrir accidentes o ser objeto de atentados.

- Profesionalizar los servicios de inteligencia.
- Fortalecer a las instituciones de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) con un respaldo real y efectivo a su desarrollo profesional, equipamiento e ingresos que correspondan a la trascendencia de sus tareas.
- Propiciar mejor protección a la población frente a desastres naturales.
- Reducir la vulnerabilidad en zonas de alto riesgo, a través de acciones prioritarias del Programa Nacional de Protección Civil, con base en las evaluaciones y estudios del Centro Nacional de Prevención de Desastres y de los comités científicos asesores, promoviendo la elaboración de programas de emergencia y simulacros que partan de diagnósticos locales.
- Combatir el narcotráfico, propiciando una efectiva coordinación entre las dependencias públicas nacionales y extranjeras, para intercambiar información, facilitar la detención de narcotraficantes y hacer eficiente la vigilancia del espacio aéreo nacional.

## Seguridad pública

### Fundamentos:

- Consideramos que los problemas de seguridad no se resolverán con planteamientos de corto plazo. Son necesarias medidas firmes y decididas tomadas con una visión a largo plazo, que trasciendan a los cambios de gobierno.
- Mejorar la coordinación de todas las instancias competentes en materia de seguridad pública y procuración de justicia, a fin de consolidar estrategias nacionales con la participación de los tres ámbitos de gobierno.
- Estamos a favor de una revisión integral de los órganos y procedimientos de procuración de justicia, del ejercicio de la función jurisdiccional y de la administración de los tribunales, para garantizar la justicia pronta a la que tiene derecho todo mexicano.
- Nos pronunciamos por la universalidad de los derechos humanos. Asumimos con responsabilidad la tarea de consolidar los organismos

de protección de los derechos humanos, así como de actualizar permanentemente el orden jurídico que los rige para que su vigencia dé certidumbre a los ciudadanos.

#### Propuestas:

- Actualizar la legislación en la materia mediante la expedición de una ley de seguridad pública que regule facultades, obligaciones y ámbitos de actuación. Se reforzará el servicio profesional de carrera y se crearán registros de incidencia delictiva y del comportamiento de los servidores públicos responsables de la seguridad en los tres órdenes de gobierno.
- Cumplir con la determinación del artículo 17 constitucional de una administración de justicia y con ello reducir los tiempos de los procesos judiciales, además de asegurar resoluciones de manera completa e imparcial.
- Promover con la mayor amplitud una cultura de aceptación y reconocimiento de los derechos humanos, con respeto a todos los integrantes de la sociedad, sin distingo ni discriminación por razones de credo, género, raza, posición económica, ideológica o preferencia sexual.

#### **Partido Acción Nacional (PAN)**<sup>41</sup>

##### Fundamentos:

- La seguridad pública ha ocupado un lugar central en la agenda de gobierno de la presente administración. La defensa de la integridad física de los mexicanos y la protección de su patrimonio es, junto con el combate a la corrupción y la impunidad, una prioridad para el gobierno de la República. Por ello, en 2003 se creó el gabinete de Seguridad Nacional, como una instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones en la materia.

<sup>41</sup> Partido Acción Nacional, "Plataforma electoral 2006", [http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan\\_plataforma2006.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/pan_plataforma2006.pdf) (accesado el 16 de octubre de 2009).

### Propuestas:

- Modernizar el marco jurídico de las dependencias del Consejo de Seguridad Nacional para garantizar su debida coordinación y clarificar las funciones, así como sus atribuciones, evitando su duplicidad y potenciando el ejercicio de sus recursos con estricto apego a la ley.
- Fortalecer las atribuciones del Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional para convertirlo en un coordinador de toda la información de inteligencia nacional que facilite a la Presidencia de la República y a las instituciones la adopción de decisiones rápidas y certeras, las cuales permitan dar continuidad a la política de seguridad.

### Amenazas:

- Priorizar la lucha contra el crimen transnacional, en particular contra el narcotráfico, lavado de dinero, terrorismo, tráfico de armas, de órganos y de personas.
- Impulsar el programa de fronteras seguras para erradicar los fenómenos del tráfico de personas, armas y droga, para lo cual se propone un plan de combate a la trata de mujeres, niñas, niños y adolescentes, junto con reformas legislativas en la materia.
- Se proponen acuerdos de seguridad hemisférica para consolidar la cooperación trilateral con Estados Unidos y Canadá; de igual manera diseñar una estrategia de modernización fronteriza con Guatemala y Belice.
- Dotar de recursos tecnológicos y humanos a las garitas terrestres, a los puertos marítimos y las terminales aéreas, a fin de identificar posibles amenazas contra el medio ambiente, la salud y la seguridad pública que pudiesen filtrarse a través de estos puntos de ingreso al país.

### **Partido de la Revolución Democrática (PRD), Convergencia y Partido del Trabajo (PT)<sup>42</sup>**

Dentro de la plataforma de esta coalición, no hay definiciones de seguridad pública ni de Seguridad Nacional. De hecho Seguridad

<sup>42</sup> Partido de la Revolución Democrática, "Plataforma electoral 2006", [http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien\\_todos\\_plataforma2006.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien_todos_plataforma2006.pdf), (accesado el 28 de octubre de 2009).

Nacional sólo se menciona una vez en el texto sin contexto alguno, la seguridad pública sí tiene un apartado pero no es definida.

Propuestas:

- Reformar el sistema de procuración y administración de justicia para propiciar que ésta sea pronta y expedita, disminuyendo a la vez los altos índices de impunidad.
- Garantizar la plena autonomía del Ministerio Público sustrayendo sus funciones de la esfera de competencia del poder ejecutivo, imposibilitando la acción penal por consigna.
- Eliminar el monopolio de la acción penal, a cargo del Ministerio Público.
- Hacer valer directamente ante el juez competente, los derechos de la víctima eliminando la discrecionalidad del Ministerio Público, la corrupción en el procedimiento administrativo y la pérdida de tiempo.
- Reformar integralmente los ordenamientos legales que regulan la actividad del gobierno en la seguridad pública, particularmente respecto a: la Ley de la Policía Federal Preventiva; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, con el objetivo de garantizar la coordinación y profesionalización de las policías preventivas, investigadores judiciales y Ministerios Públicos. De igual forma, para dar agilidad y transparencia a la justicia penal se debe reformar: la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; la Ley de Amparo y el Código Penal; y el Código Federal de Procedimientos Penales.

### **Partido Nueva Alianza<sup>43</sup>**

En este documento se hace una breve definición de los conceptos de Seguridad Nacional y seguridad pública.

Seguridad Nacional:

Tiene como meta principal velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones.

<sup>43</sup> Partido Nueva Alianza, "Plataforma electoral 2006", [http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/nueva\\_alianza\\_plataforma2006.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/nueva_alianza_plataforma2006.pdf) (accesado el 28 de octubre del 2009).

Para la preservación del espacio territorial de la nación, las Fuerzas Armadas desempeñan una labor fundamental y constituyen la garantía de un marco ético y profesional, donde las demás instituciones encuentran su más acabado reflejo.

### Seguridad pública:

Una de las prioridades del gobierno es garantizar el orden público, con respeto a las libertades y derechos de los mexicanos. Por seguridad pública, Nueva Alianza entiende todo el conjunto formado por leyes, autoridades e instituciones que se ordenan en un sistema que tiene como función la prevención y el castigo del delito. En este sistema deben coordinar esfuerzos las fuerzas policíacas de todos los niveles, las instituciones especializadas en la persecución del delito, los legisladores y la sociedad civil como corresponsable en la denuncia y prevención del delito.

### **Partido Social Demócrata<sup>44</sup>**

#### Fundamentos:

- La inexistencia de una genuina legalidad democrática que garantice el acceso universal a las personas al ejercicio y defensa de sus derechos y libertades, la cual asegure la eficacia del ordenamiento jurídico, erradique la impunidad y brinde seguridad jurídica a los individuos, a salvo de cualquier forma de privilegio y discriminación.
- La inseguridad pública constituye hoy por hoy uno de los principales reclamos de la sociedad mexicana. Las condiciones que favorecen la inseguridad son la desigualdad social, la exclusión por discriminación o por bloqueo de oportunidades; en no pocas ocasiones, la intolerancia religiosa, los desplomes del bienestar y del ingreso.
- La inseguridad es el resultado del crecimiento y la estructuración de las organizaciones dedicadas al delito, al secuestro y al narcotráfico con ramificaciones en el tráfico de indocumentados, de personas para la explotación sexual y de armamento.

<sup>44</sup> Partido Social Demócrata, "Plataforma electoral 2006", [http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/alternativa\\_plataforma2006.pdf](http://www.ife.org.mx/documentos/PPP/plataformas2006/alternativa_plataforma2006.pdf) (accesado el 28 de octubre del 2009).

- El éxito e impunidad con la cual operan este tipo de organizaciones no puede explicarse sin la red de protección y complicidad que tienen en los propios aparatos de seguridad pública y justicia penal de nuestro país.
- El crimen organizado ha mostrado capacidad para corromper los cuerpos policiales, penetrar las instituciones de justicia del Estado y hasta infiltrarse en el ejército, que hoy constituye la amenaza más poderosa a la Seguridad Nacional.

#### Propuestas:

- Mejorar el acceso a la justicia, pudiendo reportar los delitos en cualquier agencia del Ministerio Público y no como sucede hoy, en la que tiene jurisdicción sobre el lugar en el que sucedieron los hechos. Esto ayudaría a disminuir el número de víctimas que son rechazadas por esta agencia equivocada.
- La creación de un centro al que las personas puedan acudir o llamar durante 24 horas al día para hacer consultas legales o para ser aconsejados sobre qué hacer en caso de un incidente.
- Mejorar la prevención e investigación del delito a través de la unificación de los diversos cuerpos policiales locales, bajo un solo organismo que tenga únicamente un comando y para facilitar el flujo de información entre los diferentes organismos.
- Aumentar los sueldos, mejorar el entrenamiento, equipo y educación tanto de policías como de agentes peritos, médicos forenses y oficiales secretarios.
- Modificar la asignación presupuestaria y su actual fórmula de distribución de recursos, para ocuparse más en combatir las causas originarias de los delitos y reducir así el gasto que se ejerce para resarcir sus efectos.
- Transformar al Ministerio Público. La capacitación y actualización permanentes del personal es indispensable.
- Crear al policía de barrio, que los vecinos lo conozcan por nombre y que se reúnan con las juntas de vecinos quincenalmente.
- Mejora de sueldos, entrenamiento y equipo de la policía.
- Reformar el Código Penal.

## Visiones de la seguridad de los partidos políticos 2009

Las concepciones sobre la Seguridad Nacional, pública y la defensa están muy poco elaboradas por los partidos políticos. No se pueden precisar definiciones, amenazas y vulnerabilidades, por ello se da cuenta de los enunciados sobre la seguridad.

### Partido Revolucionario Institucional (PRI)<sup>45</sup>

Dentro de la plataforma electoral 2009-2012 del PRI se incluye un apartado exclusivo para el tema de seguridad el cual es titulado “Seguridad Nacional y seguridad pública para la vigencia del Estado de derecho” dentro del tercer capítulo “Nueva política para fortalecer la democracia, la gobernabilidad y el Estado de derecho”.

#### Fundamento:

- El lento crecimiento de la economía y la insuficiente generación de empleos han propiciado pobreza y falta de ingreso.
- Las actuales instituciones de seguridad pública fueron diseñadas para una criminalidad diferente a la de nuestros días y bajo esa circunstancia no están preparadas para dar seguridad a la población.
- Sin embargo, debe reconocerse que la participación de las Fuerzas Armadas nacionales ha coadyuvado a mitigar el problema y han soportado el peso de las principales acciones con gran institucionalidad.
- El partido apoya el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, pero lo considera insuficiente en virtud de que no se tocan aspectos torales para mitigar la incidencia delictiva.

#### Propuestas:

- Proponer reformas a la Ley de Seguridad Nacional con el fin de que, además de regular las actividades del organismo de inteligencia del gobierno, norme también las actividades de todas las entidades públicas civiles y militares.

<sup>45</sup> Partido Revolucionario Institucional, “Plataforma electoral 2009-2012”, [http://www.pri.org.mx/PriistasTrabajando/documentos/portada/PlataformaElectoral2009\\_2012.pdf](http://www.pri.org.mx/PriistasTrabajando/documentos/portada/PlataformaElectoral2009_2012.pdf) (accesado el 16 de octubre del 2009)

- Promover una política integral de seguridad pública que tenga como propósito atender simultáneamente las causas estructurales y coyunturales de la incidencia delictiva.
- Dar seguimiento a la instrumentación del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad y continuar promoviendo un mejor marco jurídico de las instituciones policíacas.
- Promover la formulación y ejecución de programas regionales de desarrollo económico y social en las zonas de mayor incidencia en la siembra y tráfico de narcóticos.
- Impulsar el establecimiento de las recientes reformas al sistema de justicia, mediante juicios orales, arraigo de personas, intervenciones telefónicas, las nuevas modalidades del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la coordinación de los tres órdenes de gobierno.
- Considerar la posibilidad de organizar la Guardia Nacional como organismo orientado a contribuir con las fuerzas policíacas en la prevención del delito, en busca de garantizar la seguridad y la paz pública.
- Reorientar la estrategia institucional de seguridad pública para privilegiar el trabajo de inteligencia sobre el trabajo reactivo mediante la modernización tecnológica y sistemas de información e inteligencia policial.

Dentro de las amenazas que el PRI señala son la crisis económica y la pobreza, junto con problemas de seguridad pública, lo que estimula el crecimiento de la violencia y el crimen organizado.

### **Partido Acción Nacional (PAN)<sup>46</sup>**

En la plataforma electoral del PAN 2009-2012 no existe mención sobre la Seguridad Nacional en lo absoluto. Por otro lado, la seguridad pública es en la que se delinea el tema de seguridad en el documento.

Además de ello, en el documento no existe un planteamiento o visión de lo que es la seguridad, sólo hay una lista de propuestas.

---

<sup>46</sup> Partido Acción Nacional, "Plataforma electoral 2009-2012", [http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/plataforma\\_electoral2009-2012\\_ife.pdf](http://www.pan.org.mx/XStatic/pan/docs/espanol/plataforma_electoral2009-2012_ife.pdf) (accesado el 16 de octubre del 2009).

## Propuestas:

- Para fortalecer nuestro sistema de seguridad, los diputados del Partido Acción Nacional impulsarán a través del Presupuesto de Egresos de la Federación los recursos necesarios para consolidar un Registro Único de Población que emita la Cédula de Identidad Única como medio de identificación oficial de todos los mexicanos.
- Acción Nacional garantizará los recursos necesarios para consolidar el Sistema Único de Información Criminal que facilite entre órdenes de gobierno el intercambio de información relacionada con el combate a la delincuencia.
- Proponer la creación de una Ley General que contemplará la unificación de los criterios de atención especializada, que permitirá a la víctima u ofendido poder intervenir de manera activa en el juicio, asimismo propondrá la creación de un fondo destinado a la reparación del daño, integrado con recursos obtenidos de los bienes de la delincuencia.
- Profesionalizar a la Policía Federal como elemento indispensable de un México seguro; así como dotar a la institución de un marco legal sólido que garantice la formación y actuación de los cuerpos policíacos bajo los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y el respeto a los derechos humanos.
- Buscar armonizar la legislación federal con las directrices internacionales en materia de combate al lavado de dinero, estableciendo medidas para la adecuada coordinación entre las autoridades fiscales, financieras y con los órganos de justicia tanto estatal como federal.
- Fortalecer el marco legal para elevar las penas a quienes se encuentren en posesión ilegal de armas, en particular para quienes trafican o poseen arsenales.
- Los diputados del PAN propondrán una Ley Antisecuestro que permita la coordinación y colaboración eficaz entre autoridades de distinto orden para perseguir y castigar este delito.

## **Partido de la Revolución Democrática (PRD)<sup>47</sup>**

En la plataforma electoral del PRD tampoco se menciona el concepto de Seguridad Nacional pero se habla de distintos conceptos de seguridad como la colectiva y la ciudadana.

### Fundamentos:

- La seguridad y la justicia no son meros servicios públicos: por el contrario, representan el derecho de las personas a que el poder público garantice la protección de sus bienes jurídicos.
- La crisis de seguridad no es sino la expresión más dolorosa de la crisis política y económica que se ha venido viviendo en el país a partir del quiebre de un sistema que se sostenía sobre la base de la hegemonía política.
- La militarización de México no es una política aislada, corresponde a la agenda de seguridad hemisférica, implementada a través de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte y más recientemente con la Iniciativa Mérida.
- Se considera falso el dilema entre seguridad pública eficiente o respeto a los derechos humanos.

### Propuestas:

- Trabajar desde los gobiernos estatales y municipales, con el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, junto con las organizaciones sociales y ciudadanas, para recuperar la conducción política de la seguridad con intervenciones simultáneas y complementarias.
- Construir comunidades seguras, estableciendo prioridades presupuestarias en políticas sociales para el campo, para el empleo, educación, así como para las acciones de seguridad pública.
- Aumentar el presupuesto en materia de seguridad, priorizando áreas relativas a la capacitación y formación de nuevas generaciones de policías.
- Construir las condiciones para que el Ejército Mexicano regrese a sus cuarteles y vaya dejando en manos de las instancias civiles la lucha en contra de las redes delincuenciales que se cobijan bajo su protección.

<sup>47</sup> Partido de la Revolución Democrática, "Plataforma electoral 2009", <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/plataforma.pdf> (accesado el 16 de octubre del 2009)

## **Partido del Trabajo (PT)<sup>48</sup>**

El PT es otro de los partidos que no cuenta con el concepto de Seguridad Nacional dentro de sus documentos de plataforma electoral. Tiene un apartado para el tema de la seguridad pública en el que se desarrollan temas de crimen y desarrollo.

### Fundamentos:

- La inseguridad es un problema que ha crecido exponencialmente y que afecta a prácticamente toda la población del país.
- Las dos principales razones de esta situación son la crisis económica y política que padecemos, y el narcotráfico. Hay una relación directa entre ambos fenómenos.
- En nuestro país se ha configurado una tipología delictiva que sustenta y alimenta el grave deterioro que tenemos en la seguridad pública.
- La obligación del Estado es la de salvaguardar la integridad de los gobernados y de mantener sus libertades. Sin embargo, es evidente que esta obligación no ha sido cumplida debidamente por el Poder Público.

### Propuestas:

- Revisar la Ley de la Policía Federal Preventiva, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Amparo, el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.
- Revisar lo referente a los delitos ambientales, ya que no podemos permitir que se siga deteriorando el mundo en que vivimos.
- Responder a la sociedad con medidas legales que permitan afrontar el combate a la delincuencia, así como dotar a las instituciones encargadas de procurar justicia, de los instrumentos legales que les permitan cumplir de mejor manera su función.

---

<sup>48</sup> Partido del Trabajo, "Plataforma electoral 2009-2012", [http://partidodeltrabajo.org.mx/www/docs/plataforma\\_electoral\\_2009.pdf](http://partidodeltrabajo.org.mx/www/docs/plataforma_electoral_2009.pdf) (accesado el 16 de octubre del 2009).

## **Partido Verde Ecologista de México (PVEM)<sup>49</sup>**

En las propuestas del PVEM no se define el concepto de Seguridad Nacional, sin embargo hacen mención de éste cuando se habla del cambio climático al ser una amenaza a la Seguridad Nacional. En el documento de plataforma electoral se desarrolla un apartado sobre seguridad pública.

Fundamentos:

- El problema de la delincuencia es complejo, tiene raíces históricas profundas y ha trascendido los límites de una administración; la ley y el Estado fueron rebasados.
- A pesar de que se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública con dos instrumentos de coordinación: la carrera policial y el Sistema de Información Nacional de Seguridad Pública, la mayoría de las corporaciones policiales en el país estuvieron funcionando por mucho tiempo sin controles en la contratación, permanencia y desarrollo profesional de sus integrantes.
- La inseguridad que actualmente se vive en el país ha dado lugar a que la ciudadanía perciba que las medidas adoptadas por el gobierno federal para hacer frente a la delincuencia han sido ineficaces.
- La impunidad y el aumento alarmante de las víctimas del secuestro han propiciado que amplios sectores de la sociedad se pronuncien a favor de la aplicación de la pena de muerte.
- La capacidad de las bandas delictivas para conectar los procesos de producción, traslado y distribución de drogas en el país se mantienen y peor aún, otro grave componente en esta cadena delictiva lo constituye el tráfico ilícito de armas.
- La situación de pobreza en el país ha sido aprovechada por el narcotráfico, abusando de los campesinos en cuestiones precarias, al proporcionarles semillas y recursos monetarios.
- No ha funcionado la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, a pesar del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se estableció en 1995.

---

<sup>49</sup> Partido Verde Ecologista de México, "Plataforma Electoral 2009-2012", <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2009/PVEM5.pdf> (acceso 16 de Octubre del 2009)

### Propuestas:

- El Partido Verde estará pendiente de que los nuevos procesos de selección de exámenes de admisión y control de confianza que prevé la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública sean efectivamente aplicados a todo el personal de las instituciones de seguridad pública.
- Fortalecer los órganos de control internos mediante la capacitación y vinculación con las tareas de rendición de cuentas.
- Estandarizar los niveles salariales de las corporaciones de los tres órdenes de gobierno.
- Reformar la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para establecer la obligación en los tres órdenes de gobierno, de implementar políticas públicas de prevención dirigidas específicamente a la población juvenil.
- Modernizar los centros penitenciarios y establecer que los centros de detención federales, estatales y municipales cuenten de forma permanente con sistemas de bloqueadores de teléfonos celulares.

### Convergencia<sup>50</sup>

El documento de Plataforma electoral 2009-2012 de Convergencia, un tanto informal, hace referencia al apartado de Seguridad como “La crisis de seguridad pública” y en dicho documento no existe el concepto de Seguridad Nacional.

### Fundamentos:

- La militarización en el combate al narcotráfico, ha deteriorado la imagen de las Fuerzas Armadas, involucradas en tareas que no son de su competencia, afectando en algunos casos los derechos humanos.
- La política económica seguida, es un caldo de cultivo para que el crimen crezca, alimentado por la pobreza y la falta de oportunidades.

---

<sup>50</sup> Partido Convergencia, “Plataforma electoral 2009-2012”, <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2009/Conver6.pdf> (accesado el 16 de octubre del 2009).

### Propuestas:

- Llevar a cabo una gran reforma al sistema de procuración y administración de justicia, para garantizar la seguridad pública, propiciando que sea expedita y así disminuir los altos índices de impunidad.
- Reformar el marco jurídico que no está respondiendo a las condiciones de violencia e inseguridad que hoy enfrenta el país.
- Promover un proyecto integral de defensa social en materia de seguridad y justicia que abarcaba todos los cambios estructurales indispensables para enfrentar el problema y solventarlo.
- Garantizar la plena autonomía del Ministerio Público, sustrayendo sus funciones de la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.
- Pugnar por la unificación de las legislaciones locales en materia penal, para que se homologue en lo posible su sanción, sobre todo en lo concerniente a los delitos de secuestro, crimen organizado, narcotráfico y robo de vehículos.
- Contar con juicios simplificados, transparentes y orales, a fin de dictar las sentencias en un plazo no mayor de seis meses.
- Reformas en materia de seguridad pública. Reformar los ordenamientos legales que regulan la actividad del gobierno en materia de seguridad pública, con el propósito de garantizar la coordinación y profesionalización de las policías preventivas, de los investigadores judiciales y de los agentes del Ministerio Público.

### **Partido Social Demócrata (PSD)<sup>51</sup>**

El PSD es el único partido político que proporciona una definición muy general de lo que ellos conciben como Seguridad Nacional, pero no hay un apartado que lo aborde, pero sí en cambio existe uno de seguridad pública.

#### Definición:

Para la socialdemocracia, la Seguridad Nacional es el conjunto de leyes, políticas, estrategias y acciones tendientes a preservar y restaurar

<sup>51</sup> Partido Social Demócrata, "Plataforma Electoral 2009-2012", <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2009/PSD8.pdf> (acceso 16 de octubre del 2009).

las condiciones políticas, económicas, sociales, naturales, tecnológicas y culturales que garanticen la viabilidad orgánica del Estado, así como el ejercicio de la soberanía por toda la colectividad, a fin de poder cumplir con los objetivos del proyecto nacional.

Esto significa que la seguridad no es un asunto meramente policíaco o militar, sino que está en razón directa de la fortaleza interna que pueda poseer un país.

Fundamentos:

- La guerra contra el narcotráfico sólo generará militarización, violación a los derechos humanos, miles de muertes, incertidumbre y mayor inseguridad, especialmente entre la ciudadanía.
- No se puede olvidar que el narcotráfico es un fenómeno internacional, que para ser combatido con éxito debe conjugarse la acción de todas las naciones del mundo.
- En un sistema de justicia ineficaz y corrupto, que propicia la impunidad y la ausencia de un Estado social de derecho, se pueden encontrar las causas del auge del narcotráfico, la criminalidad, la guerrilla, la violencia social y la inseguridad pública.
- El tratamiento penitenciario para la readaptación social no existe o en el mejor de los casos, es muy deficiente, ya que no se crea un programa integral para atender esta problemática.

Propuestas:

- Regular los mercados de drogas. Se propone una Convención Mundial para la Regulación del Mercado de las Drogas, a fin de concertar un gran acuerdo entre los principales países involucrados en la producción, distribución y consumo de drogas.
- Promover una Ley Antisecuestro. La ley que se propone, establece entre otras cosas, otorgar poderes al Ministerio Público para allanar o intervenir las comunicaciones en caso de existir indicios de la existencia de personas privadas ilegítimamente de su libertad.
- La reforma penitenciaria debe ir enfocada hacia el tratamiento adecuado del presunto delincuente (procesado) y del sentenciado, ya

que a menudo comparten cárceles y áreas comunes quienes deberían recibir un tratamiento distinto.

- Se defenderá el ejercicio de la libertad de prensa sin restricciones, salvo las establecidas por las prescripciones civiles y penales que garantizan derechos y persiguen la comisión de delitos.

### **Partido Nueva Alianza<sup>52</sup>**

El Partido Nueva Alianza es el único que tiene un apartado particular que habla sobre la Seguridad Nacional, aunque de manera breve, de igual manera lo hace con la seguridad pública.

Definición de Seguridad Nacional: la Seguridad Nacional tiene como meta principal velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones.

Definición de seguridad pública: se entiende todo el conjunto formado por leyes, autoridades e instituciones que se ordenan en un sistema, el cual tiene como función la prevención y el castigo del delito. En este sistema se deben coordinar los esfuerzos de las distintas fuerzas policíacas de todo el país, de todos los niveles y de las instituciones especializadas en la persecución de los delitos.

Fundamentos:

- Las Fuerzas Armadas desempeñan una labor fundamental y constituyen la garantía de un marco ético y profesional, donde las demás instituciones encuentran su más acabado reflejo.
- Una de las prioridades del gobierno es garantizar el orden público, con respeto a las libertades y derechos de los mexicanos.

Propuestas:

- Fortalecer el Programa Nacional de Seguridad Pública.
- Fomentar la participación ciudadana a través de la denuncia.

<sup>52</sup> Partido Nueva Alianza, "Plataforma electoral 2008-2009", <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/2009/Nuevaalianza7.pdf> (accesado el 16 de octubre del 2009)

- Eliminar trámites burocráticos.
- Invertir en el sistema educativo en todos sus niveles, asegurando así la concientización adecuada de la sociedad sobre su corresponsabilidad en la eliminación y prevención de la delincuencia.
- Dotar a los cuerpos policíacos de la última tecnología disponible para el combate al crimen organizado.
- Hacer obligatoria la capacitación profesional de todos los cuerpos policíacos.
- Mejorar el marco legislativo en materia de readaptación social.
- Transparentar las actividades y las erogaciones de las fuerzas de seguridad pública.

## **Anexo 2**

### **Leyes en Seguridad Nacional y seguridad pública**

- Ley de Seguridad Nacional-Publicada 31/01/2005 - Última reforma 26/12/2005.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública - Publicada 02/01/2009 – No ha tenido reformas.
- Ley Federal de Seguridad Privada - Publicada 06/07/2006 - No ha tenido reformas.
- Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas - Publicada 27/11/2007 - No ha tenido reformas.
- Ley de la Policía Federal Preventiva - Publicada 04/01/1999 - Última reforma 23/01/2009.
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada - Publicada 07/11/1996 – Última reforma 23/01/2009.
- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura - Publicada 27/12/1991 – Última reforma 10/01/1994.
- Ley General de Protección Civil - Publicada 12/05/2000 - Última reforma 24/04/2006.
- Programa de Seguridad Nacional 2009-2012 - Publicada 20/08/2009.
- Acuerdo 06/2009 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se delega al Subsecretario del Sistema Penitenciario Federal, la facultad conferida en el artículo 19, párrafo cuarto, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para que auto-

rice por escrito la contratación del servicio de asesoría que se indica - Publicado 26/08/2009.

- Acuerdos aprobados en la Vigésima Sexta Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública - Publicado 06/08/2009.

### **Leyes en Defensa**

- Ley para Conservar la Neutralidad del País - Publicada 10/11/1939 - No ha tenido reformas.
- Código de Justicia Militar - Publicada 31/08/1933 - Última reforma 29/06/2005.
- Decreto por el que se reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional - Publicado 22/07/2009.

### **Reformas Penales**

- Código Federal de Procedimientos Penales - Publicado el 30/08/1934 - Última reforma 23/01/2009.
- Código Penal Federal - Publicado el 14/08/1931 - Última reforma 23/01/2009.

### **Leyes de Extradición**

- Ley de Extradición Internacional - Publicada el 29/12/1975 - Última reforma 18/05/1999.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/>

## MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS, DEBILIDADES EN LA COOPERACIÓN BINACIONAL CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA: EL CASO DE LA FRONTERA COMÚN

Jorge Luis Sierra\*

México está involucrado en un conflicto armado entre sus Fuerzas Armadas y policías federales contra diversas bandas del narcotráfico y la delincuencia organizada, quienes han sido responsables de una violencia creciente que ha provocado la muerte de casi 13,000 personas en los últimos tres años, en su inmensa mayoría integrantes de esas bandas criminales enfrentadas entre sí.

Hasta ahora, las Fuerzas Armadas han logrado la detención de jefes y mandos intermedios relevantes de esas organizaciones del mundo criminal, así como de decenas de miles de pequeños distribuidores y otras personas que colaboran como “soldados” de las organizaciones del narcotráfico. Sin embargo, la violencia no ha cesado y está en proceso de romper récords históricos. México se queja de la falta de esfuerzo de Estados Unidos para contener el flujo ilegal de armas y reducir el consumo de drogas en su país. Un 87% de las armas confiscadas en México proceden de Estados Unidos.

Para Estados Unidos, los cárteles mexicanos son la amenaza más grande de la delincuencia organizada<sup>1</sup>. En el documento llamado Evaluación Nacional de la Amenaza de las Drogas 2009, el gobierno estadounidense afirma que ninguna otra organización criminal rivaliza con la influencia adquirida por los cárteles mexicanos. Según el documento, las organizaciones mexicanas controlan el tráfico de drogas en la mayoría de las ciudades de Estados Unidos y están ganando fuerza en mercados que todavía no controlan<sup>2</sup>. Los cárteles obtienen una ganancia estimada en 25,000 millones de dólares anuales y son capaces de introducir cada año cerca de 10,000 millones de dólares a México,

*De acuerdo con el gobierno de Estados Unidos, los cárteles mexicanos controlan el tráfico de drogas en la mayoría de las ciudades de Estados Unidos y están ganando fuerza en mercados que todavía no controlan. Obtienen una ganancia estimada en 25,000 millones de dólares anuales y son capaces de introducir cada año cerca de 10,000 millones de dólares a México,*

\* Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. [jlsierra@hotmail.com](mailto:jlsierra@hotmail.com)

1 Evaluación Nacional de la Amenaza de las Drogas 2009. Publicado en diciembre del 2008. Una versión PDF está disponible en <http://www.usdoj.gov/ndic/pubs31/31379/index.htm>.

2 *Op. Cit.*

lo que equivale a 2.3 veces el presupuesto anual de la SEDENA y SEMAR juntas.

Estados Unidos ha expresado preocupación por las posibilidades de que la violencia en el país vecino cruce la frontera común y se extienda hacia el lado estadounidense. Esta preocupación ha sido reforzada por registro de que las bandas criminales mexicanas tienen presencia en al menos 232 ciudades estadounidenses. El documento mencionado afirma que las pandillas callejeras están encargadas de la venta de drogas al menudeo en ciudades, suburbios y zonas rurales del país y poco a poco empiezan a incursionar en la venta al mayoreo. A nivel nacional, existen unas 20,000 pandillas con una membresía que ya rebasó el millón de integrantes en 2008, un 25% más que en 2002, según el reporte del Centro Nacional de Inteligencia Antipandillas<sup>3</sup>.

El reporte agrega que algunas de esas pandillas son Barrio Azteca, con 2,000 miembros operando en el suroeste de Texas y el sureste de Nuevo México; Hermanos Pistoleros Latinos, con cerca de 1,000 miembros que operan en Laredo y en algunas ciudades mexicanas; Mexikanemi, de unos 2,000 miembros, también conocida como Texas Mexican Mafia o Emi, con vínculos con los carteles del Golfo y Ciudad Juárez; así como la Mexican Mafia, la Eme, de 200 integrantes.

La cocaína sigue siendo la principal droga de consumo en Estados Unidos, principalmente entre los adultos jóvenes de 18 a 25 años, aunque los datos indican que el suroeste del país está dando un giro hacia la producción doméstica y consumo de metanfetaminas<sup>4</sup>. La posesión y tráfico de cocaína fue el motivo del 42% de los arrestos de la Agencia Antidrogas (DEA, por sus siglas en inglés) entre 2007 y la primera mitad del 2008<sup>5</sup>. Según Estados Unidos, las restricciones en la importación de precursores químicos en México han orillado a los narcotraficantes mexicanos a establecer sus laboratorios de producción de metanfetaminas en la costa oeste de Estados Unidos. Aunque existen ya algunas señales, las evaluaciones estadounidenses no consiguen información adecuada sobre cuál es la producción de metanfetaminas en Canadá.

3 *National Gang Threat Assessment 2009*. <http://www.usdoj.gov/ndic/pubs32/32146/index.htm>

4 *Evaluación Nacional de la Amenaza de las Drogas 2009*. *Op. Cit.*

5 *Op. Cit.*

Por otra parte, aunque la producción de marihuana en México ha permanecido relativamente estable (unas 15.5 toneladas métricas en el 2007), los decomisos recientes expresan un traslado paulatino de la siembra y cosecha de marihuana, de los estados del sur a los del norte de México<sup>6</sup>. Por otra parte, la producción doméstica de marihuana en Estados Unidos se ha incrementado casi en 50% en los últimos cuatro años<sup>7</sup>.

Según la evaluación estadounidense, la producción estimada de heroína en México se ha incrementado al alcanzar las 12.7 toneladas métricas en el 2007, de un total de 6.8 toneladas en el 2002<sup>8</sup>. Los narcotraficantes mexicanos están buscando apropiarse de los mercados del noreste de Estados Unidos, hasta ahora controlados por organizaciones colombianas y dominicanas.

### Arrestos federales relacionados con las drogas, EE.UU. 2003-2008

Substancia	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Cocaína	10,951	12,222	12,114	7,608	12,104	5,584
Marihuana	6,216	6,252	5,599	5,039	5,700	2,544
Heroína	2,169	2,534	2,141	2,109	2,116	1,203
Metanfetaminas	6,055	5,893	6,090	2,597	5,144	2,104
MDMA (Éxtasis)	1,023	937	764	690	593	285
GHB	10	20	19	2	25	4
LSD	21	25	8	25	21	9
PCP	117	67	57	60	78	17
Esteroides	65	95	57	25	152	33
Oxycodone	27	137	236	237	356	284
Hydrocodone	17	111	186	242	209	135
Hydromorphone	28	28	11	12	11	7
Benzodiazepines	27	23	26	30	38	12
Methylphenidate	1	1	2	4	3	2
<b>Total</b>	<b>26,727</b>	<b>28,345</b>	<b>27,310</b>	<b>18,680</b>	<b>26,550</b>	<b>12,223</b>

Fuente: DEA. \*Los datos son de enero a junio de 2008

6 *Op.Cit.*

7 *Op.Cit.*

8 *Op.Cit.*

*La Secretaria de Seguridad Nacional, Janet Napolitano, anunció la creación de la primera Fuerza de Tarea de Seguridad y Control Fronterizo (Border Enforcement Security Task Force, BEST) en el territorio mexicano, la cual sería integrada por cerca de 40 agentes mexicanos, coordinados por los agregados estadounidenses en materia de tráfico de armas, inmigración y control de aduanas.*

## Cooperación difícil

Estados Unidos parece determinado en reforzar la protección de sus fronteras y ha destinado a ese fin aproximadamente el 25% del presupuesto total de 44,000 millones de dólares del Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security, DHS)<sup>9</sup>.

El DHS planea contar este año con 20,219 agentes de la patrulla fronteriza, el 84% de ellos asignado a la frontera con México. Convertida en una entidad paramilitarizada con sus propias unidades de patrullaje aéreo, fluvial y terrestre, la patrulla fronteriza ha atraído a veteranos de las guerras en Irak y Afganistán. La obligación de dominar el español ha contribuido al reclutamiento de un número importante de estadounidenses bilingües.

Unos 26.1 millones de dólares del presupuesto del DHS serán asignados para diferentes programas antinarcóticos y 97.8 millones de dólares serán destinados para unidades del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés), dedicadas a combatir el tráfico de armas y drogas<sup>10</sup>. De esos recursos, el ICE dedicará 70 millones de dólares para contratar a 349 agentes de inteligencia y analistas criminales y crear una Célula de Inteligencia para la Violencia Fronteriza<sup>11</sup>.

Los gobiernos del Presidente Felipe Calderón y el de Barack Obama han firmado varios acuerdos que apuntan a reforzar el control del tráfico de armas en la zona fronteriza y la creación de sistemas de comunicación policial interoperable. Ambos países signaron una carta de intención para crear un sistema binacional de inteligencia dedicado a combatir el tráfico ilegal de armas. La Secretaria de Seguridad Nacional, Janet Napolitano, anunció la creación de la primera Fuerza de Tarea de Seguridad y Control Fronterizo (Border Enforcement Security Task Force, BEST) en el territorio mexicano, la cual sería integrada por cerca de 40 agentes mexicanos, coordinados por los

<sup>9</sup> Departamento de Seguridad Nacional. Presupuesto para el año fiscal 2010. [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/budget\\_bib\\_fy2010.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/budget_bib_fy2010.pdf). También puede verse un desglose realizado por Henry Cuéllar, representante por Laredo, Texas. <http://cuellar.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=134411>.

<sup>10</sup> Henry Cuéllar, *op. cit.*

<sup>11</sup> DHS, *op. cit.*

agregados estadounidenses en materia de tráfico de armas, inmigración y control de aduanas<sup>12</sup>. Actualmente 10 fuerzas de tarea BEST operan del lado estadounidense.

La Agencia Federal de Investigación (FBI, por sus siglas en inglés), con un presupuesto de 7,100 millones de dólares para el año fiscal 2009<sup>13</sup>, ha creado dos nuevos centros de inteligencia dedicados a combatir a los cárteles mexicanos: el Grupo de Inteligencia del Suroeste, cuya sede se encuentra en el Centro de Inteligencia de El Paso, Texas, así como el Centro de Inteligencia de McAllen (MIC, por sus siglas en inglés), dedicado específicamente a combatir a los Zetas y los remanentes del Cártel del Golfo. El MIC intercambia información con cerca de 300 departamentos de policía del sur de Texas, así como con las agencias federales y el Ejército Mexicano<sup>14</sup>. El FBI también ha creado una Fuerza de Tarea Bilateral Antisecuestros, con agencias mexicanas.

Estados Unidos también tiene unidades militares en la frontera, dedicadas a combatir el narcotráfico. Hasta el momento, existe la Fuerza de Tarea Conjunta contra el Narco-Terrorismo, integrada por unos 150 elementos del Ejército y la Fuerza Aérea de la Guardia Nacional de Arizona<sup>15</sup>. Aunque los gobernadores fronterizos exigieron el envío de 250 soldados adicionales, el Presidente Obama se ha resistido hasta ahora a enviar más tropas a la frontera. Algunos antecedentes de movilización militar en el pasado reciente tuvieron más resultados en control de tráfico de indocumentados que en el combate al tráfico de drogas. La Operación Jump Start, que mantuvo entre mayo del 2006 y julio del 2008 una fuerza promedio de 6,000 soldados, arrojó la detención de 176,000 indocumentados y el decomiso de 145 toneladas de marihuana y heroína, así como de 1,100 vehículos.

Obama ha insistido en la necesidad de trazar una estrategia amplia de seguridad en la frontera, antes de tomar la opción de militarizarla. En lugar de extender el muro y emplear soldados, Obama privilegia el uso

---

12 Janet Napolitano. Boletín de prensa del 13 de agosto del 2009. [http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr\\_1250180573940.shtm](http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr_1250180573940.shtm)

13 Testimonio de Robert F. Mueller, director del FBI ante el Comité de Apropiações del Senado el 16 de abril del 2009. <http://www.fbi.gov/congress/congress08/mueller041608.htm>

14 Testimonio de Chris Swecker, subdirector de la División de Investigación Criminal del FBI ante el Comité Judicial de la Cámara de Representantes el 17 de noviembre del 2005. <http://www.fbi.gov/congress/congress05/swecker111705.htm>

15 Joint Counter Narco-Terrorism Task Force. <http://states.ng.mil/sites/AZ/JCNTF/default.aspx>

*Respecto al Plan Mérida y la aprobación de un paquete de ayuda inicial de 420 millones de dólares para México, tales fondos están condicionados al cumplimiento de México de los estándares en derechos humanos y a la demostración de que las autoridades civiles y militares están investigando los abusos cometidos por efectivos policiales y militares.*

de plataformas tecnológicas para detectar movimientos humanos en la línea fronteriza, al aumento del número de agentes federales y a la creación del nuevo centro de inteligencia del FBI en El Paso.

El plan del DHS llamado Proyecto 28 consiste en una red de radares, sensores, cámaras de video y torres de transmisión de microondas, que están conectadas con la Patrulla Fronteriza y con el cuartel general de un batallón del Ejército en Tucson, Arizona.

Por el momento, el proyecto está limitado a unos 42 kilómetros (28 millas) de la franja fronteriza y su extensión ha sido pospuesta hasta el 2011. El DHS desarrolla otros dos proyectos similares en Arizona, y evaluará a finales de año si es posible extender la plataforma a toda la franja fronteriza del estado en el 2012 ó 2013.

A pesar de las dificultades para avanzar, la cooperación binacional contra el narcotráfico ha seguido adelante e incluye medidas para reforzar el control de aduanas y reducir el tráfico ilegal de armas a México.

La medida más notoria en esta nueva fase de cooperación ha sido la aprobación de un paquete de ayuda inicial de 420 millones de dólares a México, conocido como Plan Mérida. Los recursos fueron aprobados tomando en cuenta la Ley Ómnibus de Apropiaaciones 2009 y la Ley de Apropiaaciones Complementarias 2009, aprobadas por el Congreso el 11 de marzo y el 16 de junio del 2009, respectivamente<sup>16</sup>.

Ambas leyes establecen que la entrega de tales fondos está condicionada al cumplimiento de México de los estándares en derechos humanos y a la demostración de que las autoridades civiles y militares están investigando los abusos cometidos por efectivos policiales y militares.

Los fondos no pueden ser entregados en efectivo ni pueden ocuparse en combustibles y gasto operacional, ni en equipos de comunicación policial que no sean compatibles con los utilizadas por las agencias de seguridad de Estados Unidos.

<sup>16</sup> Ley HR1105 <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h111-1105> y Ley HR 2346, <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h111-2346>

Aunque México acepta esa ayuda, diversos observadores han señalado que la cantidad parece no proporcional con la magnitud del problema originado por el narcotráfico. Para dar una idea de las prioridades estadounidenses en el gasto en seguridad, Estados Unidos emplea 2,000 millones de dólares sólo para pagar la seguridad de su personal diplomático en Iraq. Una sola compañía privada estadounidense tiene un contrato de 500 millones de dólares anuales, 100 millones más de lo que está reservado para México<sup>17</sup>.

Éstas son algunas de las posibles debilidades de este proceso difícil de cooperación:

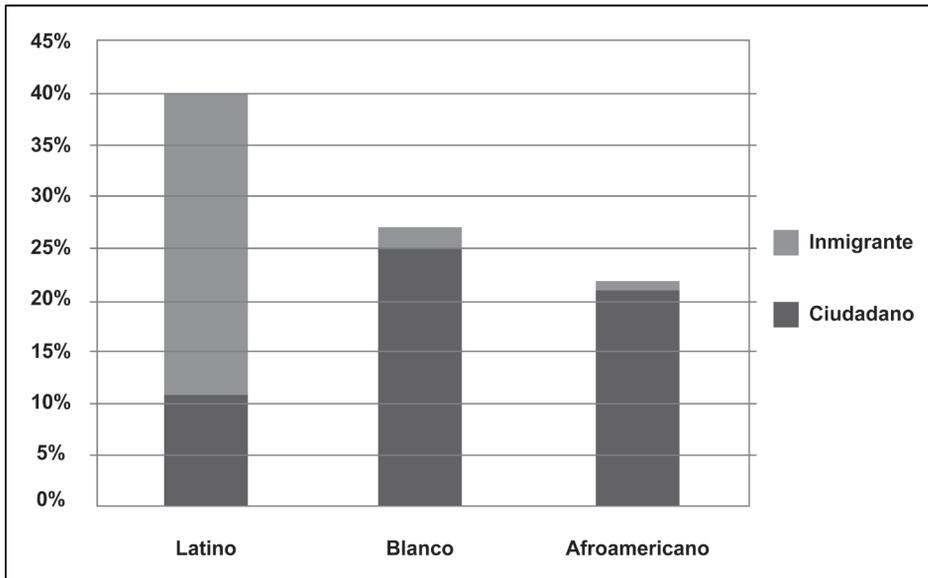
- Existen deficiencias serias en la coordinación interagencial en ambas partes de la frontera para combatir al narcotráfico y las expresiones mayores de la delincuencia organizada. Algunas de esas deficiencias consisten en la falta de comunicación y confianza mutua, en las diferencias de cultura institucional y en la carencia de estrategias claras para guiar los esfuerzos de ejecución de las políticas contra la delincuencia organizada.
- La coordinación interagencial en Estados Unidos es un proceso complejo y ha presentado dificultades de realización debido entre otras razones a las diferencias en los procedimientos de investigación, rivalidades en la jurisdicción y una inadecuada selección de los objetivos de la investigación.
- Estas deficiencias se arrastran desde 1977, cuando ocurrieron las primeras experiencias de trabajo interagencial entre la DEA (creada en 1973) y el FBI, que recibió en 1982 el mandato de supervisar todas las operaciones antidroga en Estados Unidos. Las rivalidades no han desaparecido del todo entre ambas agencias federales.
- Las dificultades no se limitan a la falta de coordinación entre la DEA y el FBI, sino que se extienden entre la Agencia contra el contrabando de alcohol, tabaco, armas de fuego y explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) y el Servicio de Inmigración y Aduanas (ICE).

*Existen diversos aspectos que dificultan la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos, para combatir al narcotráfico y la delincuencia organizada.*

<sup>17</sup> Entrevista electrónica con el director de una agencia privada de seguridad con base en San Diego, California. 5 de septiembre del 2010.

- Un informe reciente de la GAO indica que los convenios de operación entre ambas agencias eran obsoletos y que ambas carecen de roles claros. Además de la falta de una estrategia para el control del flujo ilegal de armas hacia México, las agencias carecen de recursos. Estados Unidos reconoce que los agentes del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) revisan sólo de manera ocasional los vehículos que van hacia México. La infraestructura de revisión en el sentido México-Estados Unidos, no existe en el sentido contrario.
- Un convenio reciente intenta corregir esa deficiencia. Por otra parte, la cooperación binacional en esa materia ha estado obstaculizada por la falta de rigor en la venta de armas del lado estadounidense y por problemas relacionados con la aplicación ineficiente del modelo de la ATF y por la corrupción extendida en algunas entidades gubernamentales mexicanas. El gobierno carecía de una estrategia para atacar el problema del tráfico de armas. Por primera vez en la historia de la ATF, la Estrategia Nacional Antinarcoóticos para la Frontera Sur incluye un capítulo sobre el tráfico de armas.
- La falta de coordinación y las diferencias de criterio se extienden hacia otras áreas del gobierno federal de Estados Unidos. Por ejemplo, hay diferencias importantes entre el Congreso y el Departamento de Estado, en relación con las obligaciones de México en materia de antinarcoóticos. Esas diferencias han sido evidentes cuando los congresistas exigen que el Departamento de Estado demuestre que México ha cumplido con las políticas de respeto a los derechos humanos y que ha llevado a juicio a los militares que han cometido abusos o violaciones en el contexto de las operaciones antinarcoóticos.
- Por otra parte Estados Unidos ha privilegiado la misión antiterrorista de sus agencias de seguridad y esto ha tenido como consecuencia una reducción en el número de arrestos y casos contra narcotraficantes y otros miembros de la delincuencia organizada. Esto es evidente en el incremento de la proporción de los casos federales relacionados con delitos de inmigración por encima del resto.

### Composición de sentenciados por delitos federales en el 2007:



Fuente: PEW Hispanic Center (Análisis de la información de la Comisión Nacional para el Monitoreo de los Sentenciados Federales).

- La concentración de agentes de DPS del estado de Texas en la frontera dejó sin atender otras partes del estado y contribuyó a la escasez de agentes de ese departamento.
- Los intentos por involucrar a los ciudadanos en labores de vigilancia fronteriza han arrojado gastos importantes sin que haya resultados significativos (cámaras de televisión en la frontera).
- Los planes son anunciados en el contexto electoral, pero luego no aseguran los fondos necesarios para llevarlos a cabo.
- Los sheriffs de condado han sido el eslabón más débil del aparato policial en Estados Unidos ante el poder de corrupción del narcotráfico. Como autoridades electas, los sheriffs necesitan hacer compromisos políticos con personajes de la comunidad. La posibilidad de ser reelectos otorga a sus vínculos con la comunidad una cualidad permanente.

- La Guardia Nacional de Texas ha sido desplegada en una variedad de circunstancias. Aunque portan su armamento regular, las reglas de combate les impiden enfrentar directamente a los narcotraficantes en la frontera con México.
- Parte de la exposición de los soldados a la vida en la frontera y el contacto con la lucha antinarcóticos ha provocado que un número de soldados estadounidenses hayan terminado colaborando con los narcotraficantes.

## MÉXICO Y CANADÁ: LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD

Stephen J. Randall\*

### Introducción

La relación entre México y Canadá en el terreno de la seguridad debe ser vista, en mi opinión, en el contexto más reciente de la política exterior de Estados Unidos, así como respecto a acontecimientos geopolíticos más generales que están teniendo un impacto en la seguridad del continente americano. Durante la década pasada, presenciamos algunos cambios en la agenda de seguridad del continente americano. Entre los ataques terroristas contra Estados Unidos del 11 de septiembre y el fin de la administración de George W. Bush, al menos las preocupaciones de la Unión Americana en el terreno de la seguridad obviaron otras consideraciones. Ese énfasis de Estados Unidos en la seguridad definida en función del terrorismo afectó las relaciones tanto con Canadá como con México, especialmente la seguridad fronteriza, así como los vínculos México-Canadá, y lo sigue haciendo. En el transcurso del 2008 al 2009, la crisis financiera se convirtió en el tema protagónico, si bien las preocupaciones en torno a la seguridad en general y el terrorismo en particular, continuaron. Estados Unidos y el enfoque continental en torno a la seguridad, con el fin de la administración Bush se ha tornado más amplio y equilibrado; ese cambio fue provocado en parte por el inicio de una nueva administración en Washington. Ciertamente la administración Obama le imprimió un nuevo tono a su relación con los países del continente como quedó de manifiesto en la Cumbre de Trinidad y Tobago. Sin embargo, a nivel internacional, la administración de Obama está preocupada en el proceso para desescalar la guerra en Irak y la intensificación de su compromiso en Afganistán, y es poco probable que América Latina en su conjunto sea una prioridad política. Empero, por razones económicas, culturales y políticas, México seguirá siendo una prioridad, y lo que sea tan importante para Estados Unidos, tendrá influencia en el énfasis que pondrán los gobiernos canadienses.

*Es poco probable que América Latina, en su conjunto, sea una prioridad política para la administración de Obama, sin embargo, por razones económicas, culturales y políticas, México seguirá siendo una prioridad.*

\* Profesor de historia y Director del Instituto para la Investigación de la Política de Estados Unidos de la Universidad de Calgary, en Calgary, Canadá. Actualmente es *Senior Fellow* del *Canadian International Council*. Sus libros más recientes incluyen: *United States Foreign Oil Policy Since World War I. For Profits and Security* (Montreal, McGill-Queen's University Press, 2007) y la cuarta edición del clásico *Canada and the United States: Ambivalent Allies* (Montreal, McGill-Queen's University Press, 2008); al igual que la biografía autorizada de Alfonso López Michelsen, Presidente de Colombia (1974-1978), publicado por Villegas Editores en Bogotá (2007). Correo electrónico: srandall@ucalgary.ca Traducción del inglés de María Cristina Rosas.

Desde el 2007, el gobierno conservador de Stephen Harper identificó a América Latina como una prioridad de política exterior y se pronunció por una renovada vinculación con el continente americano. Aun antes de ese anuncio Haití era una prioridad, recibiendo más del 40 por ciento de la ayuda bilateral canadiense dirigida al continente americano. Este enfoque no es sólo un esfuerzo para replicar la orientación de la política estadounidense, sino que refleja una orientación de la política canadiense que ha tenido lugar por espacio de más de dos décadas, desde que Canadá se integró a la Organización de los Estados Americanos (OEA).

### **Bilateralidad en la trilateralidad**

La relación norteamericana claramente es una prioridad para cada uno de los socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Con todo, aun con la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPA) en marcha, en la práctica la dinámica norteamericana se sigue caracterizando como tres relaciones bilaterales: en el terreno de la seguridad, Estados Unidos trata primordialmente con Canadá en el norte y México en el sur. La relación bilateral entre México y Canadá debe ser vista en el contexto más amplio de la política de seguridad de Estados Unidos. La administración Bush enfatizó de manera significativa la seguridad regional tras el 11 de septiembre, con consecuencias directas tanto para Canadá como para México. En abril del 2002, el Secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld y el titular del Estado Mayor Conjunto, el General Richard Meyers, anunciaron que el Plan del Comando Unificado Americano (UCP) se actualizó para incluir un nuevo comando regional, el Comando Norte de Estados Unidos (US NORTHCOM). Con responsabilidades asignadas en la parte continental de Estados Unidos, Canadá, México, partes del Caribe y las aguas contiguas en los Océanos Pacífico y Atlántico hasta unas 500 millas de la línea costera norteamericana, el mandato del NORTHCOM consiste en:

Proporcionar el enfoque necesario para la defensa del aeroespacio, la tierra y el mar [continentales] y proporcionar apoyo esencial a las

autoridades civiles de la nación en los momentos en que sea necesario (United States Northern Command, october 2009).

Si bien Canadá, sobre todo por su papel en el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD), pertenece a la estructura de comando del NORTHCOM, México no. México colabora con el NORTHCOM pero no es un miembro formal.

El NORAD/NORTHCOM aplica esencialmente al arreglo en el terreno de la seguridad entre Canadá y Estados Unidos, y aunque Ottawa tiene dos Oficiales militares asignados al Comando Sur de Estados Unidos (SOUTHCOM), esa agencia tiene un mandato mucho más amplio que México y es responsable de todas las operaciones militares de Estados Unidos en América Latina a partir del sur de México. A la fecha, la relación trilateral entre los países de América del Norte mantiene su enfoque en aspectos económicos, siendo la defensa un tema que se mantiene a nivel bilateral. En cierto nivel este patrón no es sorprendente: Estados Unidos y México mantienen una relación histórica peculiar, así como temas transfronterizos específicos que los alejan de lo que podría ser una relación trilateral norteamericana más desarrollada. La dinámica de América del Norte en el terreno de la seguridad, es, por tanto, muy distinta de la de la Comunidad del Caribe (CARICOM), que parece haber desarrollado claramente un acuerdo multilateral en el ámbito de la seguridad que se aboca al terrorismo, el crimen organizado transnacional, el tráfico de estupefacientes, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y el SIDA (Tulchin, 2004; Valdés-Ugalde, November 7-8, 2005; Diez, November 7-8, 2005).

El enfoque del CARICOM también refleja la naturaleza cambiante de la agenda de seguridad desde el fin de la Guerra Fría, con un mayor énfasis en las acciones de actores no estatales y una gama más amplia de aspectos de lo que se les apreció durante la era de la confrontación Este-Oeste. La valoración sobre las amenazas a la seguridad incluyen ahora diversos aspectos: lo que se percibe como Estados débiles y frágiles, el tráfico de armas, de narcóticos y de seres humanos, en general el crimen organizado (con alcances globales), la pobreza y las migraciones forzadas que resultan de las guerras civiles, la degradación

ambiental, los desastres naturales, y el terrorismo cibernético, entre los más comúnmente identificados.

### **Las nuevas amenazas para la región**

Aunque las amenazas procedentes de actores no estatales tienen un perfil más alto, las preocupaciones tradicionales se mantienen. Para la región del Caribe, Rusia, la República Popular China (RP China) y más recientemente Irán su preocupación sigue siendo la dinámica regional. Rusia ha desarrollado vínculos más crecientes con Venezuela durante el régimen de Chávez, lazos que incluyen la venta de armas y la presencia de bombarderos en los cielos venezolanos. La presencia iraní es de naturaleza distinta. A principios del 2009, la inteligencia israelí dio a conocer un informe que indica que Teherán está incrementando su presencia política y económica en América Latina, en parte para reducir la influencia de Estados Unidos y en parte para fomentar una ideología revolucionaria. Se afirma que Irán está usando a Hezbollah como el instrumento para lograr esa expansión (Government of Israel, 19 April 2009). El informe israelí destaca que los Presidentes Hugo Chávez y Mahmoud Ahmadinejad se han reunido en varias ocasiones y que a cambio Chávez ha facilitado a los iraníes contactos con Bolivia, Nicaragua y Ecuador. El informe sostiene que Hezbollah reúne fondos para establecer redes terroristas en esas áreas al igual que en la zona del triángulo del Gran Chaco, en la isla de Margarita de Venezuela y entre los cárteles de la droga de Colombia y México. El informe también señala que en enero del 2009, el Secretario de Defensa de Estados Unidos, Robert Gates, informó al Senado de su país que estaba más preocupado por la presencia iraní que por la rusa en la región. James Stravidis, comandante del SOUTHCOM, informó al Comité de Fuerzas Armadas del Senado, en marzo de 2009, que Irán había abierto nuevas embajadas en América Latina en años recientes y que estaba involucrado en esfuerzos importantes para lograr que las personas del área se conviertan al islam chita. Destacó que la mayor preocupación es el vínculo entre Irán y Hezbollah.

La expansión de la RP China en América Latina en años recientes, en contraste con la de Rusia e Irán ha sido esencialmente económica en su naturaleza, motivada en parte por la necesidad de materias primas,

*Recientemente, el Caribe, Rusia, la República Popular China e Irán, se encuentran muy interesados en relacionarse con otros gobiernos, para evitar amenazas estatales, en la medida de lo posible.*

especialmente petróleo; de ahí el interés tan particular en Venezuela. Los productos chinos también han ganado terreno en los mercados internacionales, desplazando o disminuyendo la competitividad de los productos latinoamericanos. Sabemos que los bienes asiáticos han impactado significativamente la competitividad de los productos del sector de las maquiladoras mexicanas. En el terreno de la seguridad la mayor preocupación es el hecho de que la RP China es la mayor fuente de importación de precursores químicos esenciales para la industria de las drogas, además de que se le percibe como un importante intruso cibernético en los sistemas de cómputo occidentales.

Dependiendo, por supuesto, de la perspectiva de cada quien, hay especialistas que argumentan que Estados Unidos también constituye una amenaza a la seguridad de la región. Si se ve al mundo con los ojos de Hugo Chávez, Rafael Correa o Daniel Ortega, harían referencia al acuerdo más reciente para colocar bases navales y aéreas en Colombia, para ejemplificar su visión. Los críticos de la política de Estados Unidos también identificarían a la Iniciativa Mérida como una indeseable militarización en las relaciones estadounidenses con México. Por lo tanto, el mundo podría ver las cosas de manera muy distinta, dependiendo de los ojos con que se mire.

Este es un breve resumen del contexto general en la región en términos de los desafíos extracontinentales que presumiblemente enfrenta. En el seno de la región misma, las principales preocupaciones se asocian con el crimen organizado, el tráfico internacional de narcóticos, la violencia que afecta a las regiones fronterizas, la infiltración de terroristas potenciales a través de las fronteras, la migración forzada y la emigración de personas que huyen de la guerra civil y/o desastres naturales. La pregunta para nosotros es de qué manera impactan esos desafíos la relación México-Canadá. Los vínculos culturales, sociales, económicos y en el terreno de la seguridad que son de larga data, hacen de México una prioridad para la seguridad de Estados Unidos. Canadá es más remoto, sí, como socio en el TLCAN y como un país que se ve afectado por las condiciones económicas y políticas de México; los formuladores de políticas en Ottawa deben ponderar la relación bilateral, al igual que la trilateral.

*Tanto Canadá como México han colaborado ampliamente en diversos aspectos para evitar conflictos en el continente: la no proliferación de armas nucleares, apoyaron la prohibición internacional de las minas terrestres antipersonal y el establecimiento de la Corte Penal Internacional, no se unieron a la coalición para invadir Irak en el 2003, se interesan en que la seguridad se defina en términos relevantes para promover la democracia y el desarrollo económico, entre otras situaciones.*

## ¿Qué tanto pueden cooperar Canadá y México?

Así que, considerando este contexto, ¿qué hay de Canadá y México? ¿Cuáles son los intereses nacionales de Canadá en México? Lo que más tenemos en común es el hecho de que compartimos una frontera con Estados Unidos y que no siempre estamos de acuerdo con las políticas de nuestro poderoso vecino, aun cuando los tres países comparten valores comunes.

Canadá y México han colaborado en una diversidad de frentes. Ambos mantuvieron relaciones con Cuba durante las cuatro décadas del boicot estadounidense<sup>1</sup>; ambos declinaron suscribir el Tratado de Río, al percibirlo como un instrumento de Estados Unidos durante la Guerra Fría que los podría arrastrar a conflictos en el continente y que podría ir en contra de sus políticas nacionales. Canadá estaba particularmente preocupado por la membresía en la Junta Interamericana de Defensa (JID) y presionó en el seno de la OEA para que quedara bajo control civil y se ampliara su mandato para incluir lo que Jill Sinclair, en ese entonces Director General de la Oficina de Seguridad Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (MAECI/DFAIT) dijo ante el Comité Permanente sobre Defensa Nacional y Asuntos de los veteranos de Canadá: “Queremos asegurarnos de que se mantenga como un motor del cambio democrático dentro del continente” (Sinclair, 25 March 2003); por lo tanto, Canadá se integró apenas en el 2002. Jorge Domínguez menciona que en el caso de México, éste hace poco “participó al nivel más bajo” en la JID (Domínguez, 2001:32). Tanto Canadá como México se opusieron a la legislación Helms-Burton en los años 90, como una extensión extra-territorial de la jurisdicción estadounidense<sup>2</sup>; también apoyaron una solución negociada a las crisis de América Central en la década de los 80 frente a la militarización de los conflictos favorecida por Estados Unidos. Tanto Canadá como México apoyaron fuertemente la no-proliferación de armas nucleares. Ambas naciones apoyaron la prohibición internacional de las minas terrestres antipersonal y el establecimiento de la Corte Penal Internacional. Ni Canadá ni

1 Mismo que todavía mantiene Washington (nota de la traductora).

2 El acta Helms-Burton fue dada a conocer en 1996 (nota de la traductora).

México se unieron a la coalición liderada por Estados Unidos cuando invadió Irak en el 2003. México fue el anfitrión de la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA que produjo la Declaración sobre seguridad de las Américas, lo cual reflejó, entre otros, los intereses de Canadá y México de que la seguridad se defina en términos relevantes para la promoción de la democracia y el desarrollo económico, no sólo respecto a la defensa [militar] tradicional. En el 2007, las autoridades canadienses presionaron a la JID para que desarrollara una iniciativa para la capacitación en mantenimiento de la paz (Committee on Hemispheric Security, 28 September 2007). Tanto Canadá como México han buscado promover un enfoque no militar a los asuntos de la seguridad en la región. En el caso de Canadá en los 90, el énfasis fue en torno al poder suave, aunque el término ha desaparecido aun cuando la seguridad humana se mantiene como un concepto operativo. Para México, el enfoque ha sido en lo que Raúl Benítez denomina “seguridad integral”, enfatizando factores sociales y económicos (Benítez-Manaut, 2004). Ambos países continúan colaborando en los desafíos a la seguridad tanto en términos bilaterales como en el contexto de foros multilaterales, incluyendo la Conferencia de Ministros de Defensa, la Comisión de Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y la Justicia Criminal, la Oficina de Naciones Unidas sobre las Drogas y el Crimen, el Plan de Acción Hemisférico contra el Crimen Transnacional Organizado de 2006, la Comisión Interamericana de Control en el Abuso de las Drogas, y de manera trilateral en la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN). Canadá se integró a la Conferencia de Ejércitos Americanos (CAA) en el 1993 y encabezó los encuentros de la organización del 2002 al 2004, cuando fue sucedido por Argentina. La CAA contribuye al desarrollo de una cultura de seguridad compartida, una en la que la seguridad humana y la defensa del Estado son vistas como un papel integral de las Fuerzas Armadas en el continente (Department of National Defence, August 12, 2009). Actualmente un Oficial canadiense encabeza al Comité de Seguridad Hemisférica de la OEA, quien la presidió previamente fue el Embajador Gustavo Albin, de México. Uno de los grupos de trabajo del comité actualmente tiene la tarea de promover la estrategia interamericana de cooperación de cara a las pandillas criminales, tema que preocupa en especial a México y

*La Iniciativa Mérida ha generado distintas reacciones en Canadá. La percepción negativa, que es de los canadienses, no del gobierno, es que la Iniciativa Mérida es muy parecida al Plan Colombia.*

Canadá (Organization of American States, 10 August, 2009). Canadá también es miembro de la Fuerza de Tareas de Acciones Financieras del Caribe (CFATF), la cual se aboca a los aspectos del lavado de dinero. La Fuerza de Tareas incluye un buen número de países de la cuenca del Caribe, entre ellas Venezuela y Honduras. En el año 2000, México se convirtió en “país que coopera y apoya” a la fuerza de tareas (CATF, 10 August, 2009).

¿Canadá incrementa sus compromisos en México para ayudar a este país o para demostrar solidaridad con Washington, como argumentan algunos politólogos canadienses? La relación canadiense con México debe entenderse en el contexto de las relaciones de Ottawa con/y en las opiniones de los canadienses respecto a Estados Unidos. Esto aplica en especial a la colaboración México-Estados Unidos en la Iniciativa Mérida desarrollada por la administración Bush. El objetivo de la iniciativa es apoyar a México en su lucha contra las amenazas combinadas del crimen organizado y el tráfico de estupefacientes. El financiamiento del programa incluye 400 millones de dólares en el año fiscal 2008 y 300 millones en el 2009, y en junio de ese año el Presidente Obama suscribió un acta de apropiaciones suplementarias que incluyen otros 420 millones (US State Department, 28/08/09). Este no es el momento para un análisis sobre la naturaleza de la política estadounidense, pero debe entenderse que la Iniciativa Mérida ha generado distintas reacciones en Canadá. La percepción negativa, que es de los canadienses, no del gobierno, es que la Iniciativa Mérida es muy parecida al Plan Colombia.

Dos ejemplos ilustran esta percepción. El capítulo canadiense de Amnistía Internacional informó, a principios de agosto del 2009, sobre las acciones de la oficina en Estados Unidos de Amnistía, que incluyen urgir al Congreso de esa nación a retener el 15% de los fondos de la Iniciativa Mérida hasta que México cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Un segundo ejemplo fue un artículo de Julián Castro-Rea en el Edmonton Journal, en el que afirmaba que:

El apoyo de Canadá a la estrategia actual de Estados Unidos para la intercepción de drogas en México no es la mejor ma-

nera de reconstruir las relaciones. Esta iniciativa no figura en las prioridades de México, de hecho, es muy impopular en el país, porque genera sospechas del resurgimiento de las políticas intervencionistas de Estados Unidos (...) Si Ottawa realmente está interesado en una buena relación de trabajo con México para administrar de mejor manera los lazos norteamericanos, el gobierno canadiense debe enviar señales claras de que entiende las prioridades mexicanas y que las apoya por lo que son, no sólo para quedar bien con Washington (Castro-Rea, 3 June 2009).

Por supuesto que no existe una única perspectiva de los canadienses, pero los dos ejemplos reflejan la perspectiva tradicional en algunos círculos públicos de que Canadá debe tener cuidado en no seguir el liderazgo de Estados Unidos en el continente americano. Eso ha estado muy claro desde el rechazo inicial de Canadá a la membresía en la OEA por motivo de la oposición de los canadienses a las políticas de la administración de Ronald Reagan en América Central en los 80, hasta las críticas más recientes formuladas por Canadá en torno a la negociación de un acuerdo de libre comercio con Colombia. Así, los gobiernos canadienses han debido transitar en la delgada línea de las diversas tonalidades de la opinión pública de su país.

### **Canadá puede ayudar a México (pero sólo si México quiere)**

Haciendo a un lado las percepciones de la opinión pública, es claro que el gobierno canadiense está comprometido, como considera este autor que debería ser, con apoyar a México en áreas en que México desea ser asistido, las cuales incluyen la reforma judicial, capacitación de policías y educación. En una declaración conjunta al final de la reunión trilateral, el Primer Ministro Harper sólo hizo una breve referencia a la seguridad. Insistió en que “en relación con la seguridad, Canadá reconoce el valiente compromiso asumido por el Presidente Calderón para combatir el crimen organizado en México; lo admiramos por sus esfuerzos y sus acciones nos emocionan.” Ese pronunciamiento no implicó ningún compromiso por parte del gobierno canadiense. Con todo, sugiere que en el futuro seguirá habiendo una colaboración entre diplomáticos, inteligencia, policía, Fuerzas Armadas y personal

*Movilidad laboral, seguridad, medio ambiente, comercio, inversión, educación, juventud, asistencia en caso de desastre, reducción de riesgos en América Central y el Caribe, acciones comunes en Haití, promoción de la integración económica regional, y liberación comercial, fueron algunos de los temas abordados en la reunión de la ASPAN, en el 2007, por parte de los gobiernos de Canadá y México.*

en materia de salud de Canadá y México. La relación en el terreno de la seguridad entre Canadá y México está asociada con diversos aspectos esenciales que entran en la categoría general de crimen internacional: tráfico de narcóticos, lavado de dinero y tráfico de armas pequeñas. Una ironía es el hecho de que el tráfico ilegal de armas se produce de Estados Unidos a Canadá y México.; en esta esfera, Canadá y México tienen una preocupación común (CISEN, 11 June, 2009). La mayor preocupación en el continente en el momento actual en materia de seguridad energética, se reflejó tanto en la política de Estados Unidos como en la reunión de Trinidad y Tobago, haciendo a la producción energética de Canadá y México de importancia particularmente estratégica en la región. El reciente y desafortunado traspie de las visas para los visitantes mexicanos que viajan a Canadá ha sido identificado con la preocupación canadiense en torno a las solicitudes de asilo, pero existe, por supuesto, un aspecto involucrado más amplio que es la preocupación de Ottawa por la violencia asociada a pandillas criminales en México que podría extenderse a Canadá como parte de la expansión del comercio de narcóticos. La Real Policía Montada de Canadá (RCMP, por sus siglas en inglés) ha identificado migración legal e indocumentada, tráfico de drogas y personas y crímenes financieros como “factores clave” para lidiar con la actividad criminal organizada. Como se señala en la página en línea de la RCMP “el crimen organizado(...) puede dañar los procesos democráticos y corroer la confianza en las instituciones públicas” (Royal Canadian Mounting Police, August 2009). Es interesante hacer notar que en la valoración que hizo en el 2006 la RCMP no hubo ninguna referencia a México.

En el 2007, los gobiernos de Canadá y México abordaron una amplia gama de asuntos bilaterales en su reunión de la ASPAN, incluyendo la movilidad laboral, la seguridad, el medio ambiente, el comercio, la inversión, la educación, y los jóvenes, entre otros. También buscaron identificar formas en que los dos países puedan trabajar juntos en “áreas de interés común” sobre bases bilaterales y “a través del fortalecimiento de las instituciones y mecanismos interamericanos”. Las posibles áreas de cooperación incluyen la asistencia en casos de desastre y la reducción de riesgos en América Central y el Caribe, acciones comunes en Haití, la promoción de la integración económica regional y de la liberalización

comercial. A la hora de lidiar con esos encuentros bilaterales del 2007, el gobierno canadiense dio a conocer su intención de incrementar el diálogo con México en torno a la seguridad, la defensa y la salud pública. Al mismo tiempo, los dos países establecieron un Grupo de Trabajo sobre Seguridad México-Canadá para fortalecer la cooperación a la sombra de la ASPAN en áreas como la aplicación de la ley, la administración de las fronteras, el manejo de las emergencias y la protección de la infraestructura más importante. Estas iniciativas buscaron complementar las pláticas bilaterales político-militares que se iniciaron en el 2006. El liderazgo institucional fue proporcionado por Public Safety Canada y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Una de las áreas más significativas de la cooperación trilateral propuesta bajo la ASPAN fue el compromiso de desarrollar una estrategia para fortalecer la seguridad marítima y portuaria. Su propósito es fortalecer la información sobre el movimiento de naves y asegurar la infraestructura marítima. El principal enfoque de la ASPAN era el terrorismo internacional a la luz de lo ocurrido, por supuesto, el 11 de septiembre, pero el fortalecimiento de la seguridad marítima también tiene la clara aspiración de enfrentar el tráfico internacional de estupefacientes, el contrabando de armas y la migración indocumentada.

Desde el establecimiento del Grupo de Trabajo, se ha logrado avanzar en el fortalecimiento de la colaboración bilateral en el terreno de la seguridad. En el otoño del 2007, las autoridades canadienses participaron en conjunto con Oficiales fronterizos mexicanos, en el entrenamiento en torno a la inspección y el contrabando de contenedores. El siguiente año Canadá recibió a Oficiales mexicanos en el puerto de Montreal para dar una capacitación adicional y compartir información sobre la seguridad portuaria y marítima. La RCMP también empezó a proporcionar al CISEN una parte de su base de datos como parte del compromiso de compartir información. A principios del 2008, la RCMP también se involucró en una sesión de entrenamiento en la Academia Mexicana de la Policía Federal, en torno a las medidas para combatir el crimen organizado a través de una valoración de los beneficios derivados de la actividad criminal (Royal Canadian Mounting Police, July 2009).

*Los principales objetivos del gobierno canadiense son que sus Oficiales militares se involucren con sus contrapartes en la región y promuevan la colaboración en aspectos como el terrorismo, la limitación de armamento, los narcóticos, la intercepción y la búsqueda y el rescate.*

En años recientes, las Fuerzas Armadas canadienses también han estado más directamente involucradas en América Latina. Su papel en el monitoreo y el mantenimiento de la paz en América Central en los años 80 en el Grupo Observador de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y en el Grupo Observador de Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) y su más reciente participación en Haití son dos casos a ponderar. La Marina canadiense se ha involucrado en operaciones de patrullaje en el Caribe, incluyendo el programa Shiprider. A través del Programa de Entrenamiento y Asistencia Militar (MTAP), concentrado en el Centro Pearson de Mantenimiento de la Paz, en Halifax, Canadá ayuda a los países latinoamericanos con entrenamiento para las operaciones de mantenimiento de la paz. En una participación que tuvo durante el 2002 en el Colegio de la Defensa en México, el entonces Ministro de la Defensa Nacional de Canadá, Art Eggleton dijo:

aunque Canadá está dispuesto a hacer su parte en la solución de estos problemas, no lo puede hacer solo. Por eso es que nos da gusto el creciente interés de México en el mantenimiento de la paz (Chabat, 30 August 2009).

Sabemos que Canadá y México tienen tradiciones muy distintas en términos de sus respectivas visiones sobre la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) de Naciones Unidas, donde México, en especial su ejército, tradicionalmente se opone debido a la negativa a servir bajo el comando de otra nación, aunque durante la presidencia de Vicente Fox, el Ministro de Asuntos Exteriores, Jorge G. Castañeda apoyó su participación internacional. Por supuesto que se ha presentado oposición a la Misión Estabilizadora de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) (*Ibid.*).

Los países latinoamericanos involucrados a la fecha en el MTAP incluyen a México, Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Jamaica, Barbados y el Caribe inglés. Los principales objetivos del gobierno canadiense son que sus Oficiales militares se involucren con sus contrapartes en la región y promuevan la colaboración en aspectos como el terrorismo, la limitación de armamento, los narcóticos, la intercepción y la búsqueda y el rescate (DFAIT, July 2009).

## Consideraciones finales

Este capítulo se aboca de manera resumida en los temas e instituciones tradicionales en el terreno de la seguridad, aspectos que involucran a las fuerzas armadas, la policía y los servicios de inteligencia en la relación bilateral y multilateral entre México y Canadá. Su enfoque no implica que la policía, los actores y las medidas militares son los únicos instrumentos para lidiar con la amplia gama de desafíos a la seguridad con los que las naciones deben lidiar. Una buena parte de los análisis más recientes sobre la Iniciativa Mérida, por ejemplo, al igual que de las críticas acerca del Plan Colombia, argumentan que un enfoque único en los militares y la policía no derrotará a los grupos del crimen organizado involucrados en los narcóticos, el contrabando de armas, la intimidación ni la corrupción de las autoridades ni de los ciudadanos ordinarios. La literatura y la evidencia sugieren que la solución a esos desafíos requiere un enfoque amplio, que pondere a la educación, el combate a la pobreza, y la reforma judicial, asegurando, sobre todo, que las instituciones de un Estado sean capaces y confiables a los ojos del ciudadano promedio.

Canadá, en particular, percibe el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la reforma judicial y el desarrollo económico, como pilares esenciales para la edificación de una sociedad segura. En consecuencia, siguen existiendo áreas en las que los dos países son capaces de colaborar para promover sus intereses en materia de seguridad. Mi perspectiva personal es que México, en el continente americano, debe ser una prioridad para cualquier gobierno canadiense. Está en el interés nacional de Canadá que México sea política y económicamente estable, pero también es igualmente esencial que la participación canadiense en México sea en áreas y formas que hayan sido identificadas por los mexicanos como prioritarias para su interés nacional.

### Fuentes consultadas

Benítez-Manaut, Raúl (2004), *México and the New Challenges of Hemispheric Security*, Washington D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Brands, Hal (May 2009), *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy*, Carlisle, Pennsylvania, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.

Bucio, Olga Abizaid (s/f), "The Canada-Mexico Relationship: The Unfinished Highway", *FOCAL PoliCy Paper*.

Castro-Rea, Julian (3 June, 2009), "Canada, Mexico and US Foreign Policy", en *Edmonton Journal*.

CFATF (10 August, 2009), *Mexico cooperates and supports CFATF*, disponible en <http://www.cfatf.org>

Chabat, Jorge (30 August 2009), *Mexico and UN Peacekeeping Forces: the reasons for reluctance*, disponible en <http://www.cdma2008.ca/pdf/jorgechabat.pdf>

CISEN (11 June, 2009), *Mexico-Canada Security Relations. The Security and Prosperity Partnership and the Mexico-Canada Security Working Group*, presentación efectuada en la "Maritime Security Conference en Halifax", Nueva Escocia, el 11 de junio del 2009, y que está disponible en <http://centreforforeignpolicystudies.dal.ca/pdf/msc2009/Campos Crime 11Jun09.ppt>

Committee on Hemispheric Security (28 September 2007), *Canada and Peacekeeping Training Initiative*, Washington D.C., Permanent Council Of The Organization Of American States OEA/Ser.G (CP/CSH/INF. 133/07).

Department of National Defence (August 12, 2009), *Conference on American Armies 2002-2004*, disponible en <http://www.army.dnd.ca/lf/English/611.asp?id=76>

\_\_\_\_\_(s/f), *Drug Trafficking and Small Arms in North America*, disponible en <http://www.forces.gc.ca/admpol/newsite/CLAC%20defence%20relations-eng.html>

DEAIT (July 2009), *Canadian Peacekeeping Cooperation in the Americas*, disponible en [http://www.international.gc.ca/cip-pic/discussions/latin\\_america](http://www.international.gc.ca/cip-pic/discussions/latin_america)

Diez, Jordi (November 7-8, 2005), *Mexico and North American Security*, ponencia presentada en el Robarts Centre de la Universidad de York, North York, Toronto, Canadá.

Domínguez, Jorge (2001), *The United States and Mexico*, Miami, Miami University Press.

Government of Israel (19 April 2009), *Intelligence and Terrorism Information Center*, Tel Aviv , Israel.

Maclean, George (Avril 2002), "Redefining Hemispheric Defence: the Hemispheric Multilateral Dimension", *Options Politique*.

Organization of American States (10 August, 2009), *Report*, disponible en <http://www.oas.org/csh/english/comchairs.asp>

Royal Canadian Mounting Police (August 2009), *Introduction*, disponible en <http://www.forces.gc.ca/site/news-nouvelles/view-news-afficher-nouvelles-eng.asp?id=1013>

(July 2009), *Strategic Priority: Organized Crime, 2006 Canada/US Organized Crime Threat Assessment*, disponible en <http://www.rcmp.ca/organizedcrime>

Sinclair, Jill (25 March 2003), *Jill Sinclair Testimony*, disponible en <http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Daclid=781173&Language=E&Mode=1&Parl=37&Ses=2>

Tulchin, Joseph, (2004), "Preface" en Raúl Benítez-Manaut, *Mexico and the New Challenges of Hemispheric Security*, Washington D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.

United States Northern Command (October 2009), *About US NORTHCOM*, disponible en <http://www.northcam.mil/about/index.html>

US State Department (26/08/09); *Iniciativa Mérida*, disponible en <http://mexico.usembassy.gov/eng/releases/ep090626Merida.html>

Valdés-Ugalde, José Luis (November 7-8, 2005), *Mexico, security and the towering task before the Mexican State*, México, UNAM-Centro de Investigaciones sobre América del Norte.

## ENFRENTANDO EL CRIMEN Y LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE<sup>1</sup> (PRIMERA PARTE)

Dr. Francisco Rojas Aravena\*

### Una región diferente

Durante el período de la Guerra Fría primaron los conceptos de seguridad en relación con el Estado, desde un punto de vista eminentemente militar. En la actualidad se aprecia una transición hacia un concepto de seguridad más amplio que permita lograr la paz, la estabilidad internacional y la protección de los individuos, así como de las comunidades. A partir de mediados de los noventa ha surgido con fuerza el concepto de seguridad humana que pone el acento en la protección de las personas<sup>2</sup>. Uno de los cambios que más ha influido en el desarrollo del concepto de seguridad humana es el nuevo carácter de los conflictos internacionales, los que en su gran mayoría son intraestatales. No obstante, según el informe del Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Riesgos y otros Desafíos, presidido por A. Panyarachun, señala que si bien la ONU dio origen al concepto sobre seguridad humana, demostraron estar mal preparadas para promocionarla<sup>3</sup>, más aún en un mundo de vulnerabilidades mutuas.

Otro de los factores que ha contribuido a este cambio de perspectiva en materia de seguridad se vincula con la complejidad de los problemas mundiales y sus repercusiones sobre millones de personas. En la actualidad existen amenazas muy distintas del ataque militar contra el propio territorio, entre éstas se encuentran los riesgos ambientales, la delincuencia internacional, el narcotráfico y el terrorismo. Todo ello supone cambios trascendentales de la noción básica de soberanía y demuestra que las capacidades nacionales son insuficientes para afrontar

*A partir de mediados de los noventa ha surgido con fuerza el concepto de seguridad humana que pone el acento en la protección de las personas. En la actualidad existen amenazas muy distintas del ataque militar contra el propio territorio, entre éstas se encuentran los riesgos ambientales, la delincuencia internacional, el narcotráfico y el terrorismo.*

\* Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

1 Algunas de las ideas expresadas en mi Conferencia en el Seminario Internacional "La Seguridad Internacional en el Siglo XXI. Retos y Oportunidades para México", realizada en septiembre del 2009, están contempladas en diversas conferencias y trabajos que he publicado sobre el tema, entre éstos el II Informe del Secretario General. El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe. FLACSO-SG, 2006. En: [www.flacso.org](http://www.flacso.org); en el libro Solís, Luis Guillermo y Rojas Aravena, Francisco (editores) Crimen Organizado en América Latina y el Caribe. FLACSO Secretaría General: Catalonia. 2008. En: [www.flacso.org](http://www.flacso.org); en la Conferencia PLA 2008 en Passau, Alemania; en LASA 2009 en Brasil, y en la Conferencia organizada por el Instituto Internacional para la Cultura Democrática de México y la Secretaría de Defensa de México, en Irapuato, México.

2 PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano: nuevas dimensiones de la Seguridad Humana, Fondo de Cultura Económica, FCE, México, 1994.

3 ONU.AG/59/565, "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos", Diciembre 2004.

los principales problemas<sup>4</sup>. Un elemento central en el desarrollo de las bases conceptuales del nuevo paradigma, centrado en las personas, es desarrollar los fundamentos éticos, respaldar esos principios con normas y fortalecer los instrumentos ligados a la educación y el cambio cultural<sup>5</sup>.

Los principales cambios y tendencias del sistema internacional global que influyen en la forma en que observamos y analizamos los nuevos desafíos en materia de seguridad y que han dado lugar a una nueva conceptualización son:

1. El fin del conflicto bipolar por la desaparición de la Unión Soviética.
2. Nuevas relaciones de poder: EE.UU. única superpotencia.
3. El impacto de la mundialización en diversos ámbitos y la interdependencia.
4. Cambios en las dimensiones de tiempo y espacio.
5. Reducción de las capacidades estatales.
6. Aumento de los conflictos intra-nacionales.
7. Nuevos actores internacionales.
8. Nuevas amenazas a la seguridad de carácter global.
9. Brechas en el desarrollo.

El fin de la Guerra Fría -en 1989- propició un cambio esencial en el clima global de la seguridad internacional. El número de guerras decreció rápidamente, el número de conflictos armados declinó en más de un 40% desde los inicios de los años 90s. Cabe destacar que en estas guerras el 90% de los que mueren son civiles<sup>6</sup>.

Algunas de las tendencias que se perfilaban en la posguerra fría quedaron truncadas con los atentados del terrorismo global que atacó primero a los EE.UU. en el 2001, para proseguir con una cadena de atentados en las capitales europeas y de Asia. La respuesta unilateral de EE.UU. cuestionó el derecho internacional y la institucionalidad

---

4 Manuel Castells y Narcis Serra, *Guerra y Paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*, Kriterion/Tusquets Editores, España, 2003; Mary Kaldor, *Las Nuevas Guerras. Violencia organizada en la era global*, Kriterion/Tusquets Editores, España, 2001.

5 Moufida Goucha, "Promover la seguridad humana: del concepto a la acción", en Claudia F. Fuentes y Francisco Rojas Aravena, *Promover la seguridad humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, UNESCO, 2005. [www.unesco.org/securipax](http://www.unesco.org/securipax)

6 Human Security Center, *Human Security Report, 2005. War and Peace in the 21st Century* (The University of British Columbia, Canada), Oxford University Press, New York, 2005.

multilateral. El unilateralismo radical<sup>7</sup> está generando una gran polarización doméstica en EE.UU. y un creciente rechazo en el exterior, fomentando el antiamericanismo.

En América Latina el fin de la Guerra Fría coincidió con los procesos de democratización y pacificación que tuvieron lugar en algunos países de América del Sur y Central. Al hablar del nuevo escenario de seguridad en las Américas es necesario tomar en cuenta al menos 7 tendencias:

1. América Latina y el Caribe han tenido, y tienen, una posición marginal en los asuntos estratégicos mundiales.
2. América Latina ha consolidado una política de desarme en lo referido a armas de destrucción masiva. América Latina y el Caribe exhiben un bajo gasto militar en comparación con el resto del mundo.
4. La institucionalidad en materia de seguridad internacional en América Latina y el Caribe es débil.
5. América Latina ha alcanzado un consenso en torno a un marco conceptual común en seguridad.
6. Conflictividad interna / los conflictos domésticos priman por sobre los interestatales.
7. Los Estados Unidos fueron el actor principal en el ámbito regional y hemisférico antes, durante la Guerra Fría y continúan siéndolo hoy.

América Latina, desde la perspectiva de la defensa, es una zona de paz<sup>8</sup>. Sin embargo aún no se ha constituido en un área de cooperación efectiva en asuntos de defensa y seguridad. Este es un paso esencial para lograr una mayor estabilidad y para proyectarla al sistema internacional<sup>9</sup>. En la actualidad, la cooperación internacional ocupa espacios cada vez más importantes, por lo que la visualización de metas y las misiones, de ellas derivadas, poseen una dimensión internacional muy importante en todas las políticas de defensa de los países de la región. Ello refuerza la necesaria vinculación con la política exterior. La gestión eficiente del

*América Latina, desde la perspectiva de la defensa, es una zona de paz. Sin embargo aún no se ha constituido en un área de cooperación efectiva en asuntos de defensa y seguridad. Este es un paso esencial para lograr una mayor estabilidad y para proyectarla al sistema internacional.*

7 Francisco Rojas Aravena, „La política de Bush y el unilateralismo radical”, Papeles de Cuestiones Internacionales, No. 80, Fundación Hogar del Empleado y Centro de Investigación para la Paz, Madrid (invierno 2002), pp. 63-72.

8 En el caso del Cono Sur con la suscripción del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile. 24 de julio, 1998; para los países andinos a partir de la Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, suscrita el 18 de diciembre de 1989; y en el caso de Centroamérica a partir de la creación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica en 1994, y “Los Compromisos sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica” acordados por los mandatarios del SICA en el Seminario Internacional sobre Paz y Desarrollo en Centroamérica realizado en Tegucigalpa, Honduras, el 25 de octubre de 1995.

9 Luigi R. Einaudi, “Trans-American Security: What’s Missing?”, *Strategic Forum*, N° 228 (septiembre, 2007).

sector defensa con este carácter *interméstico* contribuye de una manera esencial a viabilizar y desarrollar las capacidades nacionales para alcanzar las metas que define el liderazgo civil democrático.

La cooperación y la coordinación de políticas son fundamentales para enfrentar los nuevos desafíos y las vulnerabilidades en el ámbito de la defensa y la seguridad en el hemisferio occidental. Ellas poseen un carácter esencialmente no militar, pero el uso de la fuerza está presente. Además, será necesario buscar soluciones en forma paralela a la agenda del desarrollo, la cual se liga e incide en las materias de seguridad. Cabe destacar que la cooperación y la coordinación no son resultados automáticos, demandan tiempo y prácticas específicas. Éste será un proceso progresivo, de carácter acumulativo y que avanzará en la medida que se concrete la voluntad política de establecer, formalizar, impulsar y operacionalizar la voluntad política de los Estados de la región.

La dimensión de la cooperación se incorporará de manera fundamental en la gestión de la defensa y la seguridad. Es más, una gestión gubernamental moderna exigirá niveles cada vez mayores de profesionalización en la administración de la cooperación, dada la creciente especialización en estas materias (ciencia y tecnología; inteligencia, administración de operaciones de paz, interoperatividad, etcétera).

Los problemas globales son parte de los problemas latinoamericanos: el cambio climático, las crisis financieras, los ilícitos transnacionales, los cuales poseen una incidencia fundamental en el desarrollo de los procesos políticos, económicos y culturales latinoamericanos<sup>10</sup>. El cambio climático está generando problemas ambientales de cada vez mayor magnitud<sup>11</sup>. La región enfrenta más fenómenos climáticos extremos, más huracanes, más tormentas y una mayor erosión.

La crisis financiera ha impactado a todos los países de la región, sus consecuencias son grandes, graves y diversas. La pandemia de la Gripe AH1-N1 en el contexto de la crisis financiera, produjo otro desequilibrio importante. La crisis alimentaria no ha sido resuelta, aún millones

<sup>10</sup> Jaime Curbet, *Conflictos globales violencias locales*, FLACSO Ecuador, Alcaldía de Quito, Ecuador, 2007.

<sup>11</sup> Discurso de la Presidenta Michelle Bachelet en el Seminario "Calentamiento global y cambio climático: La hora de actuar ha llegado", Santiago, Chile, 11 de mayo, 2007.

de seres humanos sufren hambre. La pandemia del VIH-SIDA afecta con fuerza al conjunto de la región, en particular a algunos países del Caribe. El crimen transnacional encuentra en el narcotráfico una fuente importante de poder, que le ha permitido incrementar sus espacios de acción en las diversas subregiones de América Latina. Todas las situaciones anteriores inciden de manera fundamental sobre la población, generando crecientes números de desplazados e impulsando a muchas personas a buscar en la emigración una opción para mejorar sus condiciones de vida. Los desafíos globales generan nuevas y complejas demandas sobre la gestión del Estado y dentro de éste del sector defensa y seguridad.

### Un escenario global dinámico

Las miradas sobre el escenario global, tanto desde potencias como de países pequeños, demandan más cooperación y más multilateralismo<sup>12</sup>. Las incertidumbres sobre los desarrollos en el futuro cercano son muchas; pocas las certezas. La principal es que la globalización es un hecho irreversible y que impacta a todas las regiones del mundo, desde pequeños municipios hasta la posición de poder de las potencias en el sistema internacional. Lo que no es evidente es si el proceso globalizador tendrá un sello estadounidense, o bien, tendrá una marca con una fuerte impronta occidental, en el marco de la definición de reglas del juego establecidas de manera multilateral entre una amplia pluralidad de actores. De igual forma, otra de las pocas certezas es la creciente importancia de países de Asia, particularmente de China y de India, y la emergencia de una era, en la cual la Cuenca del Pacífico posee la mayor gravitación en cuestiones comerciales.

En este contexto, cuando se analizan y comparan las visiones de las principales potencias como la Unión Europea, Rusia, India, China y Japón, encontramos una serie de comunalidades en dichas visiones, éstas se expresan en la necesidad de un orden internacional global más justo, también al enfrentar la vulnerabilidad global, producto del cambio climático, además de la constatación de una interdependencia

*No es evidente es si el proceso globalizador tendrá un sello estadounidense, o bien, tendrá una marca con una fuerte impronta occidental, en el marco de la definición de reglas del juego establecidas de manera multilateral entre una amplia pluralidad de actores.*

12 Li Zhaoxing, *La Paz, el Desarrollo y la Cooperación, Bandera de la Diplomacia China en la Nueva Época*, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 22 agosto, 2005; Ministerio de Defensa de la Federación Rusa. 2007. En: [www.mil.ru](http://www.mil.ru); Dimitris Dimitriadis, *Programme of the President Dimitris Dimitriadis 2006-2008*. En: [www.esc.europa.eu](http://www.esc.europa.eu); The European Union Institute for Security Studies, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*; 2003; Indian Ministry of External Affairs, *Annual Report 2006-2007*.

económica y política cada vez mayor, por lo cual el desarrollo debería poseer una perspectiva de beneficio compartido. Es importante reconocer de que el mundo se caracteriza por la diversidad y que a partir de dicha diversidad se deben construir acuerdos para mantener la estabilidad y la paz, en donde la cooperación es esencial.

Ningún Estado, por poderoso que sea, posee los recursos de poder para enfrentar las amenazas globales. De allí que la cooperación se constituya en la herramienta fundamental para tener un desarrollo compartido, para avanzar en el establecimiento de un sistema multilateral efectivo y para mantener y desarrollar la seguridad internacional y la paz. En este escenario, América Latina no posee una sola voz<sup>13</sup>. Con ello la región pierde relevancia y capacidad de incidencia en los ámbitos donde se están definiendo las reglas, normas y acuerdos que buscan orientar y dar gobernabilidad a la globalización.

La región latinoamericana no representa una amenaza en el sistema global, en especial dado el carácter de zona de paz y región libre de armas nucleares. Las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe son pequeñas y su gasto militar es de los más bajos del mundo. Las adquisiciones de equipamiento, en general, son reducidas y de tecnologías tradicionales<sup>14</sup>. Sus capacidades inter-operativas son relativamente bajas. Adicionalmente, la región se caracteriza por no tener, en la actualidad, amenazas militares externas. A ello se debe agregar que el nivel de amenazas militares al interior de la región se encuentra en su punto histórico más bajo. Esto hace que los temas de defensa posean un menor peso en la agenda gubernamental y prácticamente no aparezcan en la agenda de la opinión pública. No así el tema de la (in)seguridad ciudadana que es una de las preocupaciones mayores de la ciudadanía.

### **América Latina, nuevo contexto político y económico regional**

En los últimos años en la región se manifiestan de manera bastante clara una serie de tendencias, algunas de ellas se vinculan al desarrollo histórico estructural de nuestros países y otras están ligadas a procesos

13 Francisco Rojas Aravena, *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*, 11/ Informe del Secretario General, FLACSO-SG, San José, Costa Rica, 2007. En: [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

14 SIPRI. *SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security*, 2006.

más recientes. Algunas de las principales tendencias que caracterizan a la región hoy día son las siguientes:

- De una región con una fuerte tradición de golpes militares y de gobiernos de las Fuerzas Armadas, la democracia ha pasado a ser la norma más importante desde el fin de la Guerra Fría<sup>15</sup>. Desde inicios de la década de los 90 hasta junio del 2009, cuando se produce el golpe de Estado en Honduras, no se habían producido golpes militares, aunque sí se manifestó con gran fuerza la ingobernabilidad. La respuesta internacional y de los países de la región ha demostrado el respaldo y la conciencia democrática que se ha consolidado en la región de manera importante. No obstante el golpe en Honduras demuestra la necesidad de mejorar y perfeccionar la democracia en América Latina. La forma en que termine por resolverse esta crisis sentará un precedente tanto positivo como negativo, dependiendo de la forma en que se resuelva para los países en la región que muestran altos grados de ingobernabilidad.
- América Latina y el Caribe se caracterizan en la actualidad por el mantenimiento de regimenes políticos abiertos, surgidos de elecciones transparentes, las cuales son la regla<sup>16</sup>, aunque han comenzado a verse casos de cuestionamientos serios a las elecciones, como por ejemplo la controversia en torno a las elecciones municipales en Nicaragua. La democracia caracteriza a la región. El apoyo a la democracia se ha mantenido de manera constante a lo largo de la última década, con fluctuaciones, alcanzando un promedio del 57% en el 2008<sup>17</sup>.
- La región latinoamericana es una de las regiones más inequitativas del mundo. Un 33,2% de la población, lo que representa 182 millones de personas, viven en la pobreza y poco menos de la mitad de ellos se encuentran en la indigencia<sup>18</sup>. Las políticas para resolver esta situación no han logrado resolver el problema. La conflictividad aumenta en las distintas sociedades. El apoyo a la democracia se reduce, generando un fuerte desafío a los distintos gobiernos de la región. El

15 FLACSO Chile, *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, 2007. En: [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)

16 Isidro Jesús Sepúlveda Muñoz, "Cambio, Renovación y Revolución. Balance del Ciclo Electoral Iberoamericano", *Iberoamérica: Nuevas Coordenadas, Nuevas Oportunidades, Grandes Desafíos*, Ministerio de Defensa, España, Junio 2007; Daniel Zovatto, "Balance electoral latinoamericano. Noviembre 2005-diciembre 2006", en Carlos Malamud, Paul Isbell y Concha Tejedor (editores) *Anuario Iberoamericano 2007*, Ediciones Pirámide, España, 2007.

17 Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2008*, Santiago, Chile. En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

18 CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago, Chile, 2008. En: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

*Los modelos de desarrollo que se impulsan en América Latina son diversos. Existe un fuerte debate en la región sobre cuál es el modelo de desarrollo que posibilite superar los problemas de la región. Estas visiones separan y fragmentan las opciones políticas, lo que dificulta que se exprese con una sola voz.*

grado de satisfacción con la democracia muestra un promedio que, en el año 2008, alcanzó al 37%.<sup>19</sup>

- La gobernabilidad de los sistemas políticos ha sido baja. Entre 1992 y el 2009, 11 presidentes no cumplieron sus mandatos constitucionales. Éstos fueron interrumpidos por el descontento social que los llevó a la renuncia. A ello debemos agregar un intento de golpe de estado en Venezuela y el golpe de estado en Honduras. Los sistemas políticos son débiles y con bajos grados de confianza. El grado de confianza en las instituciones esenciales vinculadas a la democracia es bajo, y el apoyo a instituciones como los partidos políticos es decreciente. La confianza en los partidos políticos, en el año 2008, sólo llegó al 30%. La confianza en los parlamentos también es reducida, ésta alcanzó en el año 2008, un 41%<sup>20</sup>. A pesar de mostrar bajos grados de apoyo cabe destacar que ambos aumentaron respecto al 2007.
- En el ámbito económico la región se ha tenido que enfrentar a los embates de la crisis financiera internacional. Luego de haber mostrado el mejor desempeño económico en los últimos 25 años, en promedio se espera que la región muestre un decrecimiento entre el -1 % y -2% en promedio en el 2009; y que crezca en el 2010, aunque no al ritmo que venía haciéndolo anterior a la crisis<sup>21</sup>. Cabe destacar que el comportamiento económico producto de la crisis financiera es desigual entre los países y al interior de éstos<sup>22</sup>. Así vemos que países como Panamá probablemente crecerán un 2.5% en el 2009, mientras que México podría decrecer un -7%.<sup>23</sup>
- Los modelos de desarrollo que se impulsan son diversos. Existe un fuerte debate en la región sobre cuál es el modelo de desarrollo que posibilite superar los problemas de la región. Estas visiones separan y fragmentan las opciones políticas, lo que dificulta que América Latina se exprese con una sola voz<sup>24</sup>.
- El nivel de confianza interpersonal es muy bajo, alcanzó en el 2007 un 17%. De igual forma, el grado de confianza recíproca entre los Jefes y Jefas de Estado ha disminuido, y con ello se limitan aún más las posibilidades de cooperación efectiva y se incrementan las áreas

19 Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2008*. Op Cit

20 Ibid.

21 CEPAL, Estudio económico para América Latina y el Caribe 2008-2009. Santiago, Chile, 2009. En: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

22 CEPAL; Panorama Social de América Latina. Op Cit.

23 Ibid.

24 Francisco Rojas Aravena, *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*, III Informe del Secretario General. Op Cit.

de tensión que dificultan una solución directa cuando se presentan problemas<sup>25</sup>.

- América Latina y el Caribe no poseen una visión común y por lo tanto no han desarrollado una mirada y un sentido estratégico compartido que le permita enfrentar a la región los grandes desafíos de la globalización con mayores grados de coordinación y concertación de políticas<sup>26</sup>.

## Un nuevo contexto de relación hemisférica<sup>27</sup>

Tras la toma del poder del presidente de Estados Unidos, Barack Obama, las tendencias en las relaciones en las Américas se han ido transformando como resultado de la promesa del mandatario estadounidense de establecer una nueva relación con América Latina y el Caribe.

En la V Cumbre de las Américas, realizada en mayo del 2009 en Trinidad y Tobago, primó el respeto y la voluntad de escuchar y de dialogar, iniciando un diálogo constructivo capaz de afrontar los grandes desafíos de forma mancomunada. Es un nuevo comienzo para reconstruir la confianza y el multilateralismo regional. Las aspiraciones compartidas requieren concretarse en políticas asociativas, fundadas en la igualdad y el respeto mutuo, como bases de colaboración.

## La percepción de amenazas

La forma en que los Estados perciban las amenazas y las vulnerabilidades en el campo de la seguridad, incidirá en la manera en que planifiquen, asignen recursos y desarrollen la gestión. De igual forma esta percepción incidirá en cuáles son los instrumentos más apropiados para enfrentar las amenazas provenientes del contexto externo, como las que se definen a partir de la emergencia de situaciones y procesos domésticos.

---

25 *Incidentes verbales en la XVII Cumbre Iberoamericana realizada en Santiago de Chile en noviembre del 2007 y posteriormente entre el Presidente Chávez y el Presidente Uribe. (Ver: "Chávez ataca duro a Uribe; aumenta tensión bilateral", La Nación, San José, Costa Rica (27 de noviembre, 2007) En: [www.nacion.com](http://www.nacion.com); "Crisis diplomática Colombia-Venezuela", La Nación, San José, Costa Rica (26 de noviembre, 2007) En: [www.nacion.com](http://www.nacion.com)*

26 Francisco Rojas Aravena y Josette Altmann (editores). Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe. Fundación Carolina/Siglo XXI. 2008.

27 Rojas Aravena, Francisco. V Cumbre de las Américas. Parte I. Nombres Propios. Fundación Carolina. 2009. En: [www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es); Rojas Aravena, Francisco. V Cumbre de las Américas. Parte II. Nombres Propios. Fundación Carolina. 2009. En: [www.flasco.org](http://www.flasco.org); [www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)

Los puntos más relevantes de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, son: 1) El nuevo escenario de seguridad global requiere respuestas cooperativas. 2) La democracia y el respeto a los derechos humanos son el eje para la paz y la estabilidad en las Américas. 3) La agenda tradicional y la nueva agenda son crecientemente transnacionales y multidimensionales. 4) Se constató una nueva arquitectura internacional de seguridad.

El nuevo contexto global ha llevado a las Naciones Unidas a definir seis amenazas a la seguridad colectiva: 1. Las amenazas económicas y sociales; 2. Los conflictos entre los Estados; 3. Los conflictos internos; 4. Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; 5. El terrorismo; 6. La delincuencia organizada transnacional<sup>28</sup>.

En relación con la forma de enfrentar estas amenazas, Naciones Unidas señala de manera muy precisa cinco criterios para que el empleo de la fuerza tenga legitimidad. Estos criterios son: 1. La gravedad de la amenaza; 2. Que el propósito del uso de la fuerza militar sea correcto; 3. Que sea el último recurso; 4. Que exista una proporcionalidad de los medios; 5. Un balance de las consecuencias<sup>29</sup>.

La Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, desarrollada por la Organización de Estados Americanos, México, en octubre del 2003, logró establecer consensos fundamentales en la materia. Allí, los países del hemisferio, suscribieron la *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, en la que concordaron principios, valores compartidos y enfoques comunes. También, reafirmaron compromisos y acciones de cooperación y abordaron cuestiones institucionales<sup>30</sup>. Del análisis de la declaración y a manera de una breve síntesis he destacado<sup>31</sup> cuatro puntos que me parecen son los más relevantes: 1) El nuevo escenario de seguridad global requiere respuestas cooperativas. 2) La democracia y el respeto a los derechos humanos son el eje para la paz y la estabilidad en las Américas. 3) La agenda tradicional y la nueva agenda son crecientemente transnacionales y multidimensionales. 4) Se constató una nueva arquitectura internacional de seguridad.

Desde la perspectiva regional, más multilateralismo y más cooperación son las claves para reducir las amenazas. Los enfoques multidimensionales y centrados en las personas posibilitarán mejores soluciones<sup>32</sup>. El unilateralismo agrava los problemas, reduce las opciones y militariza las

28 ONU, *Informe de la Comisión de Alto Nivel*, 2 de diciembre, 2004. En: [www.un.org](http://www.un.org)

29 Ibid

30 OEA, Conferencia Especial sobre Seguridad, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, 28 de octubre 2003. [www.oas.org](http://www.oas.org)

31 Tuve el privilegio de ser uno de los oradores en el almuerzo oficial de la Conferencia. Allí destacué los alcances de la declaración y las tareas que de ella se desprendían. Los principales puntos que señalé en esa oportunidad se recogen en: Francisco Rojas Aravena, "Una comunidad de seguridad en las Américas: una mirada a la Conferencia Especial de Seguridad", en Joseph S. Tulchin, Raul Benitez Manaus y Rut Diamint (Eds), *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo Libros y Bononaite Libris, Argentina, 2006, pp171-186.

32 Declaración de Seguridad de las Américas. México. Octubre, 2003. En: [www.oas.org](http://www.oas.org)

alternativas, bloqueando soluciones efectivas. De allí que el Presidente de Brasil, Luiz Inacio Lula da Silva, señaló en Naciones Unidas “no habrá seguridad ni estabilidad hasta que en el mundo se establezca un orden más justo y democrático”<sup>33</sup>. A su vez la Presidenta Bachelet ha señalado (reafirmamos nuestro) compromiso con el derecho y las instituciones internacionales, sólo a través de ellas podremos construir ese mundo más justo e integrado que soñamos, donde grandes y pequeños conviven en paz y armonía<sup>34</sup>. Por ello, los y las líderes latinoamericanos abogan constantemente por más y mejores negociaciones de carácter multilateral. No obstante lo anterior, en América Latina la falta de una voz única reduce, de manera importante, las oportunidades de éxito de estas visiones y perspectivas.

En el caso latinoamericano, la debilidad de los Estados y su creciente erosión por parte de actores no estatales, ligados a ilícitos transnacionales, afecta la seguridad en distintas subregiones y genera una incertidumbre e inestabilidad mayor en el conjunto de la región<sup>35</sup>. De alguna manera lo que ha ocurrido en la región es un tránsito desde el Estado como amenaza, por exceso de presencia; a otra en la cual la ausencia de Estado genera un vacío que produce inseguridad. Es así como en muchos países se pasó de una primera etapa, en donde el Estado se constituyó en la mayor amenaza a su propia población, por la aplicación de la doctrina de Seguridad Nacional, en especial durante las décadas de los años 70 y 80.

El Estado de Seguridad Nacional estaba en todas partes, desde la educación hasta la política de defensa. En la nueva etapa, que se generó a partir de los años 90, con una reducción permanente de las capacidades estatales, en todos los ámbitos, incluido el de la seguridad, se generó un vacío que deja partes importantes del territorio nacional y de su población desprotegidos y en muchos casos indefensos frente a la emergencia de nuevas amenazas. Incluidas entre estas últimas los desastres naturales, la crisis alimentaria, financiera y la pandemia AH1-N1.

<sup>33</sup> Discurso del Presidente Luis Inácio Lula da Silva en la cumbre de líderes mundiales para la acción contra el hambre y la pobreza. Organización de las Naciones Unidas. Septiembre 2004.

<sup>34</sup> Discurso de la Presidente Michelle Bachelet en el 61° Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Septiembre, 2006.

<sup>35</sup> Francisco Rojas Aravena, El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe, II Informe del Secretario General, FLACSO-SG, 2006. En: [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

La debilidad estatal se expresa crecientemente como la pérdida del monopolio de la fuerza<sup>36</sup>.

Las armas livianas y su tráfico se han constituido en un grave problema que entre otras consecuencias ha aumentado los crímenes dolosos en la región<sup>37</sup>. Lo anterior incide en que el imperio de la ley se debilite. Todo ello en un marco en el cual el Estado es incapaz de asegurar el acceso a los bienes públicos básicos para el conjunto de la población. Reforzar las capacidades de gobernabilidad democrática exige mejorar las políticas públicas en todos los ámbitos, incluidos el de la seguridad y la defensa. En estas dos últimas es fundamental debatir, consensuar y definir con claridad visiones y objetivos para evitar superposiciones que conlleven a situaciones que debiliten la democracia, el Estado de derecho y la eficacia gubernamental.

En la VII Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas, celebrada en Managua, Nicaragua, del 1º al 5 de octubre del 2006, en los discursos en los cuales los distintos países de la región fijaban su posición, se destacaron tres temas que tuvieron una reiteración importante<sup>38</sup>. La democracia, como sistema político deseable y al que hay que apoyar, fue mencionada en 25 intervenciones, de 33 países participantes. Quienes no se refirieron a ella, fueron 7 países caribeños en los cuales existe un sistema democrático parlamentario desde sus inicios como Estados independientes. El impacto de los factores multidimensionales en la definición de las nuevas amenazas y en su manifestación de violencia fue mencionado en 10 ocasiones. La definición de seguridad humana como el objetivo a ser alcanzado fue mencionada por 7 países, entre ellos: Ecuador, Dominica, Guyana, Panamá, Suriname, Uruguay y Venezuela. Cabe destacar que 2 países que tienen definiciones explícitas sobre la seguridad humana como eje de su política no lo mencionaron en sus discursos, tal fue el caso de Canadá y Chile<sup>39</sup>.

36 Carlos Alba Vega y Dirk Kruijt. "Viejos y nuevos actores violentos en América Latina: Temas y Problemas ", en: *Revista Foro Internacional*. Vol XLVII, Julio- Septiembre, 2007. N°3

37 Stella Saenz (editora) *Armas Pequeñas y Livianas: Una amenaza a la Seguridad Hemisférica*. FLACSO-Secretaría General. San José, Costa Rica 2007. [www.flasco.org](http://www.flasco.org)

38 El autor fue invitado como observador a la reunión.

39 Sobre seguridad humana en América Latina puede verse Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha, (editores), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, FLACSO-Chile/UNESCO, Santiago, 2002; Francisco Rojas Aravena y Claudia Fuentes, *Promover la seguridad humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, UNESCO, 2005, en: [www.unesco.org/es](http://www.unesco.org/es). Para otras regiones UNESCO, *What Agenda for Human Security in the Twenty-first Century?*, First International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions, 27-28 de noviembre, 2000, en: [www.unesco.org](http://www.unesco.org); Bechir Chourou, *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in the Arab States*, UNESCO, 2005, en: [www.unesco.org](http://www.unesco.org); Shin-wha Lee, *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in East Asia*, UNESCO, 2005, en: [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

Reforzar las capacidades de gobernabilidad democrática exige mejorar las políticas públicas en todos los ámbitos, incluidos el de la seguridad y la defensa.

En relación con las principales amenazas en la región, hubo menciones específicas en una docena de temas. Todas ellas reflejan la creciente importancia de las amenazas transnacionales y las amenazas intra-estatales o domésticas esencialmente vinculadas a la seguridad ciudadana.

En la VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Banff, Canadá, en septiembre del 2008, los y las ministros y ministras de defensa expresaron en la Declaración de Banff, su compromiso de combatir la delincuencia organizada transnacional, incluyendo el tráfico ilícito de armas, de drogas y sus precursores químicos, la trata de personas, el tráfico de personas, la corrupción, el lavado de dinero y otros delitos afines que afectan el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos y que constituyen una grave amenaza a la paz y la seguridad internacionales, las instituciones y los valores democráticos...”<sup>40</sup>

Si analizamos las definiciones de amenaza de las distintas reuniones de ministros de defensa, los discursos y declaraciones de los cancilleres en la Asamblea General de la OEA, y de los presidentes en Naciones Unidas, podemos afirmar que estamos en un momento histórico de la menor percepción de amenaza militar en la región. No se perciben amenazas militares externas, ni tampoco la militarización de los conflictos y contenciosos que han emergido en la región.

Entre las principales amenazas percibidas en la región destacan en primer lugar el narcotráfico, seguido por el terrorismo. Estas dos amenazas aparecen en todas las subregiones. Sin embargo, es preciso señalar con relación a la amenaza terrorista que ésta, más que una amenaza efectivamente percibida en la región, corresponde a una declaración de los países de la región respecto a los Estados Unidos, en el sentido de señalar que hay preocupación por este tema, aunque no afecta directamente a la región. En América Latina, hasta la fecha, no hay manifestaciones ni evidencias de acción del terrorismo de alcance global. En el balance anual del terrorismo en América Latina y el Caribe aparecen con muy bajo ocurrencia más allá de la forma de contabilización. El terrorismo internacional se manifestó hace más de una década, en 1995, con los

---

40 VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. *Declaración de Banff*: 5 de septiembre, 2008. Banff, Canadá.

atentados en Buenos Aires, Argentina. Después del 11 de septiembre no se han producido ataques de este carácter<sup>41</sup>.

El resto de las amenazas tienden a diferenciar a las subregiones, colocando en distintos niveles a la pobreza, el tráfico de armas, los desastres naturales y el crimen organizado, lo que muestra distintos órdenes de prioridad, como se aprecia en el siguiente cuadro. Cabe destacar que este conjunto de amenazas tienen un carácter no militar aunque su materialización implica el uso de la fuerza.

**Cuadro 1. 5 principales amenazas por subregión**

Cono Sur	Países andinos	Centroamérica	Caribe
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo	Terrorismo
Tráfico de armas	Crimen organizado	Desastres naturales	Tráfico de armas
Crimen organizado	Tráfico de armas	Crimen organizado	Desastres naturales
Pobreza	Pobreza	Tráfico de personas	Crimen organizado

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los discursos de los Ministros en la VII Conferencia Ministerial de Defensa. Managua, Nicaragua. 2006

### Distintos tipos de violencia

Las principales preocupaciones de los Estados latinoamericanos y de los responsables de la defensa están radicadas en la emergencia de nuevos tipos de violencia. Las preocupaciones tradicionales referidas al ataque militar por parte de un vecino se redujeron de manera drástica por medio del desarrollo de medidas de confianza mutua y de seguridad, así como por la ampliación de medidas de transparencia y de la judicialización de la resolución de los contenciosos. La amenaza de ataque desde fuera del continente no tuvo viabilidad real aunque sí la tenía en el discurso. Con el fin de la Guerra Fría esta amenaza desapareció completamente del discurso político y la planificación estratégica.

A nuestro juicio, el elemento estructural y coyuntural que permite comprender de mejor manera este fenómeno y articularlo está referido

<sup>41</sup> National Counterterrorism Center. Worldwide Incidents Tracking System. En: [www.nctc.gov](http://www.nctc.gov)

a la violencia. En este sentido, cabe considerar tanto las condiciones en las cuales se expresa, como los actores que la ejercen.

La consideración analítica de este fenómeno puede ser llevada a cabo con mayor facilidad si se consideran tres aspectos principales:

- i. Las condiciones que propician la violencia.
- ii. Los actores que ejercen la violencia<sup>42</sup>.
- iii. Las medidas de prevención para evitar el desencadenamiento de la violencia.

La acción conjunta para prevenir el uso de la fuerza reafirma el derecho internacional y genera mayores espacios para la acción concertada.

Distinguir las violencias como eje permite lograr una comprensión amplia de los fenómenos que la condicionan y obtener respuestas específicas para determinar cuándo o en qué casos el uso de la violencia legítima es lo más adecuado y en cuáles se debe recurrir a otros instrumentos. La militarización de las respuestas conlleva un espiral ascendente de violencia que es difícil de detener. Por el contrario, la adopción de medidas preventivas limita los espacios en los cuales se materializan las condiciones favorables para la violencia.

*La militarización de las respuestas contra la violencia conlleva un espiral ascendente de violencia que es difícil de detener. Por el contrario, la adopción de medidas preventivas limita los espacios en los cuales se materializan las condiciones favorables para la violencia.*

## Cuadro 2. Diversas formas de expresar la violencia en distintos ámbitos

Variables	Ecológica (Vida)	Economía (Riqueza)	Sociedad (Apoyo)	Política (Poder)	Cultura (Conocimiento)
	Capital ambiental	Capital económico	Capital social	Capital político	Capital cultura
Efectos	Sustentabilidad Desastre	Prosperidad Pobreza	Equidad Inequidad	Paz Violencia	Sabiduría Ignorancia
Globalización	Un mundo de efectos asociados "efecto invernal"	Lado oscuro de la globalización y competencia, más inequidad	Refugiados Migraciones Hiper urbanización	Gobernabilidad Regímenes globales. Cooperación/ conflicto	Identidades Valores
Uso fuerza	Bioterrorismo	Crisis financieras e-terrorismo. Lavado de dinero.	Polarización Ingovernabilidad Rebelión Seguridad ciudadana	Antiminas. Niños en guerra. Armas livianas. Desarme tradición	Intolerancia y Guerras religiosas. Identidades locales en choque con nacionales y globales.

Fuente: Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (editores). *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, FLACSO-Chile/UNESCO, Santiago. 2002

<sup>42</sup> Kees Koonings y Dirk Kruijff. *Armed Actors, Organized Violence and State Failure in Latin America: A Survey of Issues and Arguments*. Londres, Zed Books. 2006.

La nueva violencia emerge del accionar de la criminalidad transnacional. El crimen organizado amenaza de manera importante la estabilidad y principalmente la capacidad de gobernabilidad democrática de los Estados de la región. Las mafias internacionales aprovechan más rápido y de mejor manera que los Estados los avances en la tecnología y las comunicaciones. Poseen una gran capacidad de coordinación mediante el accionar de redes ilegales interconectadas<sup>43</sup>. En muchos casos, su accionar supera el marco estatal<sup>44</sup>.

El ex Presidente de Guatemala, Oscar Berger, señaló durante su gobierno que el Estado de su país “se encontraba sobrepasado por el accionar del crimen organizado”<sup>45</sup>. Este es un tema transnacional y que requiere de la cooperación para enfrentarlo. El creciente uso de la fuerza caracteriza a este nuevo tipo de violencia.

Las manifestaciones de la violencia se producen en un contexto de carencia de un control efectivo por parte del Estado hacia el conjunto del territorio nacional. El debate sobre los Estados fallidos adquirió importancia al final del primer quinquenio de este siglo<sup>46</sup>. En la actualidad la violencia adquiere esencialmente un carácter urbano. La violencia se expresa en el escenario de las ciudades<sup>47</sup>. Es allí donde se produce la mayor cantidad de muertos. La excepción la constituye Colombia, que posee un conflicto abierto desde hace más de medio siglo y el cual se manifiesta principalmente en zonas rurales.

El fenómeno de la violencia corresponde a fenómenos multicausales, de carácter dinámico, con importantes complejidades de raíces culturales, las cuales se manifiestan en las realidades locales específicas<sup>48</sup>, De allí que los análisis concretos de cada caso son esenciales para enfrentarla, limitarla y mitigar sus efectos<sup>49</sup>.

43 Moisés Naím (editor), *Illicit: how smugglers, traffickers, and copycats are hijacking the global economy*, Doubleday, USA, 2005.

44 “Capo mexicano desafía al Ejército y a la Policía”. En: *La Nación*. San José, Costa Rica. 6 de mayo, 2008.

45 “Berger: Violencia rebasó capacidad del Estado”, *La Nación*, San José, Costa Rica (8 de julio, 2007). En: [www.nacion.com](http://www.nacion.com)

46 Sobre este tema ver Robert I Roberg (editor), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, World Peace Foundation, Washington, D.C, 2003; USAID, *Fragile States Strategy*, January 2005; Susan L. Woodward y Mark B. Taylor, *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*, CIP-FUHEM, Madrid, 2005; Fondo para la Paz y Carnegie Endowment for International Peace, “Índice de Estados fallidos”, *Foreign Policy en Español*, N° 10 (agosto-septiembre 2005) pp. 56-65.

47 Lucía Dammert y John Bailey, “¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?”, *Foreign Affairs en Español*, Vol. 7, N° 2 (abril-junio 2007), pp 61-70

48 Kaldor, Mary, “Un nuevo enfoque sobre las guerras”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N. 94 (verano 2006), pp 11-20.

49 Ivelaw Lloyd Griffith (editor). *Caribbean Security in the Age of Terror: Challenge and Change*. Ian Randle Publishers. 2004; Ivelaw Lloyd Griffith. Consultation with civil society and the academia community on the VIII Conference of Defense Ministers of the Americas: Towards the development of a thematic agenda. Bridgetown, Barbados. 6 y 7 de marzo, 2008.

La violencia está generando altos y crecientes costos para los países, éstos son estimados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BIID) entre un 2% y un 15% del producto interno bruto. Sin embargo, para los casos de los dos países mayores de la región significa un 10% del producto en el caso de Brasil, y un 15% del producto para el caso de México<sup>50</sup>. La violencia genera desconfianza y temor generalizado, de allí la alta percepción de inseguridad en América Latina y el Caribe. La demanda de seguridad entendida como seguridad ciudadana ocupa un lugar cada vez más relevante en la agenda política de todos los países de la región. Éste se constituyó en un tema de debate importante de las campañas presidenciales y lo continúa siendo en las diferentes rondas electorales locales. Un 63% de los ciudadanos de la región se siente cada día más inseguro, señaló el Latinobarómetro del año 2007, frente a un 9% que indicó que se sentía más seguro. Las variaciones nacionales son muy importantes.<sup>51</sup>

Las explicaciones sobre la violencia son de carácter multifactorial y están vinculadas esencialmente a situaciones de exclusión<sup>52</sup>, segregación y marginación, la falta de movilidad social, la falta de esperanzas, acceso a armas livianas, a prácticas culturales, a tradiciones sociales, entre otros. Estudios globales indican que a mayor desigualdad existe una mayor polarización y más violencia social, medida en el número de homicidios y en los índices de robos.<sup>53</sup> Ahora bien, muchas de las respuestas de las élites en diversos países de la región es involucrar a las Fuerzas Armadas en la respuesta. Con ello se militarizan las soluciones a la vez que se criminaliza a los pobres y a los jóvenes.

La inseguridad en las sociedades latinoamericanas se encuentra más ligada a las debilidades del Estado que a otros factores. Nuevos tipos de conflictos reducen la capacidad de los Estados. Los países de la región encuentran grandes dificultades para enfrentar estos nuevos retos. La violencia se expresa principalmente en las ciudades<sup>54</sup>, es decir, los actores

*La violencia genera desconfianza y temor generalizado, de allí la alta percepción de inseguridad en América Latina y el Caribe. Estudios globales indican que a mayor desigualdad existe una mayor polarización y más violencia social, medida en el número de homicidios y en los índices de robos. La inseguridad en las sociedades latinoamericanas se encuentra más ligada a las debilidades del Estado que a otros factores.*

50 Fernando Carrillo-Flórez, "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso", *Pensamiento Iberoamericano*, N° 0, 2007, pp. 179-196. En: [www.pensamientoiberoamericano.org](http://www.pensamientoiberoamericano.org)

51 Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2007*. Op Cit.

52 Dirk Kruijt. "Exclusión social y violencia urbana en América Latina", en *Foro Internacional*. N° 178, 44(4). Octubre-diciembre. Pp. 746-764.

53 Dirk Kruijt, *América Latina: Democracia, pobreza y violencia: viejos y nuevos actores*. WP 04/06. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. ICEI. 2006; y *Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia*, N° 1, septiembre 2007. En [www.revistaseguridadydemocracia.org](http://www.revistaseguridadydemocracia.org)

54 Kees Koonings y Dirk Kruijt. "Fractured Cities, Second-Class Citizenship, and Urban Violence: An Overview", en Kees Koonings y Dirk Kruijt *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. Londres, Zed Books. 2006.

no estatales ilegales poseen capacidad para constituirse en amenazas efectivas al Estado. La debilidad del Estado es una condición de inseguridad que lo afecta tanto a él mismo como a su población, y va más allá.

La inseguridad en un Estado genera una expansión de ésta a los vecinos. La inseguridad fluye más allá de las fronteras. De allí la preocupación creciente sobre los *espacios sin ley* que se ha manifestado en las reuniones de Presidentes, y en las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas. La seguridad es interdependiente. Además, posee un carácter multidimensional, como lo expresaron los Estados del hemisferio en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, de la OEA, de octubre del 2003, efectuada en México.

Si el exceso de Estado generaba la mayor amenaza para la población durante las dictaduras y la Guerra Fría, en la actualidad la debilidad o la ausencia del Estado se constituye en el mayor detonante de la inseguridad en América Latina y el Caribe<sup>55</sup>.

Los Estados están desarrollando una guerra continua contra el crimen organizado internacional, el cual posee múltiples manifestaciones<sup>56</sup>. Esta forma de enfrentamiento corresponde a lo que se denominan las *guerras de la globalización o nuevas guerras*. Éstas implican un *desdibujamiento de las distinciones entre guerra (normalmente definida como la violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados) y violaciones a gran escala de los derechos humanos (la violencia contra personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados políticamente)*.

Las nuevas guerras se vinculan a la erosión del Estado, a la aparición de Estados debilitados que en lo esencial han perdido el monopolio de la violencia. Es en estos casos donde los factores transnacionales adquieren una mayor gravitación<sup>57</sup>. Las nuevas guerras son esencialmente guerras internas.

---

55 Dirk Kruijt. "De militarismos de la seguridad nacional a una nueva agenda nacional de seguridad", en Huerta, José, Tello, Angel, et al. *Operaciones conjuntas civiles y militares en la política de defensa*. Serie Democracia y Fuerza Armada: Instituto de Defensa Legal. Lima. 2006.

56 Berdal, Mats y Serrano, Monica (comp.) *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México: FCE. 2005.

57 Mary Kaldor. *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global. Criterios/Tusquets*. Editores Madrid. 2001.

En segundo lugar, involucran a un amplio abanico de actores internacionales y en tercer lugar, se desarrollan en zonas de Estados frágiles o fallidos. Las principales víctimas son los civiles y las violaciones a los derechos humanos se masifican<sup>58</sup>.

### **La violencia interestatal**

Los Estados se preparan para ejercer la violencia en defensa de su soberanía y de intereses esenciales de cada uno de ellos. Las guerras mundiales han evidenciado ese poder destructivo, así como la secuela de guerras de la Guerra Fría en diferentes partes del mundo. Las armas de destrucción masiva tienen la capacidad para destruir a la humanidad. América Latina y el Caribe es una zona de paz. Ésta es una región libre de armas atómicas, químicas y bacteriológicas, lo que ha sido refrendado por acuerdos internacionales vinculantes.

Las guerras interestatales en América Latina fueron pocas en el siglo XX, en comparación con otras regiones del planeta. Sin embargo, las tensiones limítrofes y las crisis generadas por ellas estuvieron presentes de manera importante. Con el fin de la Guerra Fría y, principalmente, con el advenimiento de gobiernos democráticos se puso fin a una política fundada en una geopolítica autorreferente y se desarrollaron mecanismos efectivos para resolver los contenciosos limítrofes. Los litigios que se mantienen en la actualidad han tendido a *judicializarse*, es decir, han sido llevados a la Corte Internacional de Justicia. Entre éstos están los casos de Nicaragua y Colombia; Nicaragua y Honduras; Perú y Chile.

No obstante lo anterior, el desplazamiento masivo de colombianos a Ecuador y los conflictos que se desarrollan en la frontera de ambos países han tensionado las relaciones entre ambas naciones al punto de que las autoridades ecuatorianas han expresado que su país limita al norte con las FARC<sup>59</sup>. En medio de la polarización político-social venezolana, el gobierno del Presidente Chávez ha subido el tono de sus discursos respecto a su relación con Colombia<sup>60</sup>. La crisis de

*América Latina  
y el Caribe es una  
zona de paz. Ésta  
es una región  
libre de armas  
atómicas, químicas  
y bacteriológicas,  
lo que ha sido  
refrendado  
por acuerdos  
internacionales  
vinculantes.*

58 Mary Kaldor. "Has la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global". En: Castells, Manuel y Serra, Narcís (eds). *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Kriterion/TusQuets. Editores Madrid. 2003. pp. 67-98.

59 "Álvaro Uribe llamó a Presidente de Ecuador para conversar sobre seguridad en frontera" En: *El Tiempo*. Colombia. 8 de febrero, 2008. En: [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)

60 "Venezuela sube tono en su andanada contra Álvaro Uribe". En: *El Tiempo*. Colombia. 18 enero, 2008. En: [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)

Colombia con Ecuador y Venezuela se agudizó por la incursión de las Fuerzas Armadas de Colombia, el 1° de marzo 2008, al territorio ecuatoriano que terminó con la muerte del segundo hombre de las FARC<sup>61</sup>. Ecuador rompió relaciones diplomáticas. Nicaragua adoptó la misma decisión. Venezuela retiró a su embajador y al personal de la embajada de Colombia. Ecuador y Venezuela movilizaron tropas a la frontera. Durante unos días se evidenció un clima de gran tensión que incluía la posibilidad del uso de la fuerza.

Una reunión Cumbre de las y los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política -Grupo de Río- reunidos en ocasión de la XX Reunión Cumbre en Santo Domingo, República Dominicana, alcanzó una solución satisfactoria para todas las partes<sup>62</sup>. Allí se indicó: “Son motivo de profunda preocupación para toda la región los acontecimientos que tuvieron lugar el 10 de marzo de 2008 cuando fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia incursionaron en territorio de Ecuador, en la provincia de Sucumbíos, sin consentimiento expreso del gobierno de Ecuador para realizar un operativo en contra de miembros de un grupo irregular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que se encontraba clandestinamente acampando en el sector fronterizo ecuatoriano”.

Acto seguido y en lo que constituye un amplio, sólido e irrenunciable compromiso regional, los y las Jefes de Estado señalaron: “Rechazamos esta violación a la integridad territorial de Ecuador, y por consiguiente reafirmamos el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera que fuera el motivo, aun de manera temporal”.

La reunión de Consulta de Cancilleres, mecanismo formal de la OEA, luego de largas negociaciones, reiteró el 17/03/08, la vigencia del principio de soberanía territorial y de los principios referidos a la abstención del uso o amenaza de uso de la fuerza, así como el de la

61 “El territorio ecuatoriano ha sido bombardeado y ultrajado intencionalmente por parte de un gobierno extranjero”. En: *Prensa Presidencial de Ecuador*. 2 de marzo, 2008. En: [www.presidencia.gov.ec](http://www.presidencia.gov.ec)

62 XX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política-Grupo de Río. *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia*. Santo Domingo, República Dominicana. 7 de marzo, 2008.

injerencia en asuntos de otros Estados. A la vez, rechazó la incursión de Fuerzas Armadas y policiales de Colombia, del 10 de marzo 2008, las que constituyen una violación a los principios mencionados.<sup>63</sup>

Los temas relativos a la soberanía territorial son los más sensibles para los Estados, más aún en el caso latinoamericano, en donde las intervenciones de la potencia hegemónica del continente han quedado marcadas en la memoria política de los países de la región. De allí la importancia de la institucionalización de mecanismos de fomento de la confianza y de resolución de conflictos. El desarrollo de medidas de alerta temprana posee gran importancia, al igual que los mecanismos de transparencia referidos a las adquisiciones y la homologación del gasto militar.

#### Fuentes consultadas

Alba Vega, Carlos y Kruijt, Dirk. "Viejos y nuevos actores violentos en América Latina: Temas y Problemas", en: *Revista Foro Internacional*. Vol XLVII, Julio- Septiembre, 2007. N°3.

Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (editores). *Las Paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*. Fundación Carolina/ Siglo XXI. 2008.

Arias Sánchez, Oscar. *Ojo por ojo y el mundo acabará ciego*. Discurso Seminario sobre violencia y armas de fuego. San José, 20 febrero 2008.

Berdal, Mats y Serrano, Monica. (comp.) *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*. México: FCE. 2005.

Carrillo-Flórez, Fernando. "Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso", *Pensamiento Iberoamericano*, N°0, 2007, pp. 179-196. En: [www.pensamientoiberoamericano.org](http://www.pensamientoiberoamericano.org)

Castells, Manuel y Serra, Narcís. *Guerra y Paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*, Kriterion / Tusquets Editores, España. 2003.

CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago, Chile, 2008. En: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

Chourou, Bechir *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in the Arab States*, UNESCO, 2005, en: [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2008*, Santiago, Chile. En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Curbet, Jaime. *Conflictos globales violencias locales*, FLACSO Ecuador, Alcaldía de Quito, Ecuador, 2007.

Dammert, Lucía y Bailey, John "¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?", *Foreign Affairs en Español*, Vol. 7, N°. 2 (abril- junio 2007) pp. 61-70

Dammert Lucía y Bailey, John (coord.) *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. FLACSO Chile, ILANUD, Siglo XXI. 2005.

Dammert, Lucía y Zúñiga, Liza (editoras) *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Santiago, Chile. FLACSO. 2007.

Declaración de Seguridad de las Américas. México. Octubre, 2003. En: [www.oas.org](http://www.oas.org)

Declaración Final de la Cumbre Presidencial de Managua, Soberanía y Seguridad Alimentaria: Alimentos para la Vida. Managua, 7 de mayo, 2008. En: [www.alternativabolivariana.org](http://www.alternativabolivariana.org)

Dimitriadis, Dimitris. *Programme of the President Dimitris Dimitriadis 2006-2008*: En: [www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)

63 OEA/Ser.F/II.25, *Resolución de la Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*. Washington DC, 17 marzo de 2008.

*Los temas relativos a la soberanía territorial son los más sensibles para los Estados, más aún en el caso latinoamericano, en donde las intervenciones de la potencia hegemónica del continente han quedado marcadas en la memoria política de los países de la región.*

- Discurso del Embajador Alexander Addor-Neto, Subsecretario de la Subsecretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, durante la sesión inaugural de la Primera Reunión del Grupo Técnico sobre Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA. 26 y 27 julio, 2007. En: [www.oas.org](http://www.oas.org)
- Discurso de la Presidenta Michelle Bachelet en el Seminario “Calentamiento global y cambio climático: La hora de actuar ha llegado”, Santiago, Chile, 11 de mayo, 2007.
- Discurso de la Presidenta Michelle Bachelet en el 61° Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Setiembre, 2006.
- Discurso del ex presidente Néstor Kirchner en el 59° Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Setiembre, 2004.
- Discurso del Presidente Luis Inácio Lula da Silva en la cumbre de Líderes Mundiales para la Acción contra el Hambre y la Pobreza. Organización de las Naciones Unidas. Setiembre 2004.
- Einaudi, Luigi R. “Trans-American Security: What’s Missing?”, *Strategic Forum*, N° 228 (septiembre, 2007).
- Escobar, Santiago e Insignia, Jaime (editores). *Seguridad pública en los países del Cono Sur. Los desafíos institucionales*. Fundación Friedrich Ebert. Chile. 2007
- European Union Institute for Security Studies, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*: 2003.
- FLACSO Chile, *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile, 2007. En: [www.flacso.cl](http://www.flacso.cl)
- Fondo para la Paz y Carnegie Endowment for International Peace, “Índice de Estados Fallidos”, *Foreign Policy en Español*, N° 10 (agosto- septiembre 2005) pp. 56- 65.
- Goucha, Moufida. “Promover la seguridad humana: del concepto a la acción”, en Fuentes, Claudia F. y Rojas Aravena, Francisco. *Promover la seguridad humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, UNESCO, 2005. [www.unesco.org/securipax](http://www.unesco.org/securipax)
- Griffith, Ivelaw Lloyd (editor) *Caribbean Security in the Age of Terror: Challenge and Change*. Ian Randle Publishers. 2004.
- Griffith, Ivelaw Lloyd *Consultation with civil society and the academia community on the VIII Conference of Defense Ministers of the Americas: Towards the development of a thematic agenda*. Bridgetown, Barbados, 6 y 7 de marzo, 2008.
- Human Security Center, *Human Security Report, 2005. War and Peace in the 21st Century* (The University of British Columbia, Canada), Oxford University Press, New York, 2005
- I Conferencia de Ministros de Seguridad Pública de las Américas. *Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas*. 7 y 8 de octubre, 2009. Ciudad de México, México. En: [www.oas.org](http://www.oas.org)
- Indian Ministry of External Affairs, *Annual Report 2006- 2007*.
- Jaime Curbet, *Conflictos globales violencias locales*, FLACSO Ecuador, Alcaldía de Quito, Ecuador, 2007.
- Kaldor, Mary. “Un nuevo enfoque sobre las guerras”, *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 94 (verano 2006), pp. 11-20.
- Kaldor, Mary. *Las Nuevas Guerras. Violencia organizada en la era global*, Kriterion/Tusquets Editores. España. 2001.
- Kaldor, Mary. “Has la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global”. En: Castells, Manuel y Serra, Narcís (eds). *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*. Kriterion/Tusquets. Editores Madrid. 2003. pp. 67-98.
- Kliksberg, Bernardo. *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*. 2 Cuadernos del presente imperfecto: FyG editores. 2007
- Koonings, Kees y Kruijt, Dirk. “Fractured Cities, Second-Class Citizenship, and Urban Violence: An Overview”, en Koonings, Kees y Kruijt, Dirk. *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Soeces in Latin America*. Londres, Zed Books. 2006.
- Koonings, Kees y Kruijt, Dirk. *Armed Actors, Organized Violence and State Failure in Latin America: A Survey of Issues and Arguments*. Londres, Zed Books. 2006.
- Koonings, Kees y Kruijt, Dirk. “Violence and fear in Latin America”, en Koonings, Kees y Kruijt, Dirk (eds.) *Societies of Fear. The legacy of civil war, violence and terror in Latin America*. London: Zed Books. Pp1-30. 1999.
- Kurijt, Dirk. “Low intensity democracies: Latin America in the post-dictatorial era”, en *Bulletin of Latin American Research. Journal of the Society for Latin American Studies*. 20 (4), pp. 409-430. 2001
- Kruijt, Dirk. *América Latina: Democracia, pobreza y violencia: viejos y nuevos actores*. WP 04/06. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. ICEI. 2006; y Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia, N° 1, septiembre 2007. En: [www.revistaseguridadydemocracia.org](http://www.revistaseguridadydemocracia.org)

Kruijt, Dirk. "Exclusión social y violencia urbana en América Latina", en *Foro Internacional*. N° 178, 44(4). Octubre-diciembre. Pp. 746-764.

Kruijt, Dirk. "De los militarismos de la seguridad nacional a una nueva agenda nacional de seguridad", en Huerta, José, Tello, Ángel, et al. *Operaciones Conjuntas civiles y militares en la política de defensa*. Serie Democracia y Fuerza Armada: Instituto de Defensa Legal. Lima. 2006.

Lee, Shin-wa. *Promoting Human Security: Ethical, Normative and Educational Frameworks in East Asia*, UNESCO, 2005, en: [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

Mesa, Manuela (coord.) *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*. CEIPAZ. 2007.

Naím, Moisés. (editor), *Illicit: how smugglers, traffickers, and copycats are hijacking the global economy*, Doubleday, USA, 2005.

National Counterterrorism Center. Worldwide Incidents Tracking System. En: [www.nctc.gov](http://www.nctc.gov)  
OEA, Conferencia Especial sobre Seguridad, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, 28 de octubre 2003. [www.oas.org](http://www.oas.org)

OEA/Ser.F/II.25, *Resolución de la Vigésimo Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*. Washington DC, 17 marzo de 2008.

ONU, Asamblea General *Al60/1*, párrafo 143. 5 agosto, 2005.

ONU, *Informe de la Comisión de Alto Nivel*, 2 de diciembre, 2004. En: [www.un.org](http://www.un.org)

ONU. *We the People. The role of the United Nations in the 21st Century*. Millennium Report of the Secretary-General of the UN. Nueva York, 2000. <http://www.un.org/millennium/sg/report/>

ONU. *AG/59/565*, „Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos“, Diciembre, 2004.

OPS. Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos. 2007. En: [www.paho.org](http://www.paho.org)

PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano: nuevas dimensiones de la Seguridad Humana*, Fondo de Cultura Económica, FCE, México, 1994.

Roberg, Robert I (editor), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, World Peace Foundation, Washington, D.C, 2003; USAID, *Fragile States Strategy*, January 2005.

Rojas Aravena, Francisco. *V Cumbre de las Américas. Parte I. Nombres Propios*. Fundación Carolina. 2009. En: [www.flasco.org](http://www.flasco.org); [www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)

Rojas Aravena, Francisco. *V Cumbre de las Américas. Parte II. Nombres Propios*. Fundación Carolina. 2009. En: [www.flasco.org](http://www.flasco.org); [www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)

Rojas Aravena, Francisco (editores). *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. FLACSO Secretaría General: Catalonia. 2008. En: [www.flasco.org](http://www.flasco.org)

Rojas Aravena, Francisco y Fuentes, Claudia. *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, UNESCO, 2005, en: [www.unesco.org/es](http://www.unesco.org/es)

Rojas Aravena, Francisco y Goucha, Moufida (editores), *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, FLACSO-Chile/UNESCO, Santiago, 2002.

Rojas Aravena, Francisco. "Una comunidad de seguridad en las Américas: una mirada a la Conferencia Especial de Seguridad", en Tulchin. Joseph S., Manaut, Raúl Benitez y Rut Diamint (eds.), *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo Libros y Bonaia Libris, Argentina, 2006, pp. 171-186.

Rojas Aravena, Francisco. "América Latina: en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa", *Anuario Elcano. América Latina 2002-03*. España, 2003.

Rojas Aravena, Francisco. "La política de Bush y el unilateralismo radical", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, No. 80, Fundación Hogar del Empleado y Centro de Investigación para la Paz, Madrid (invierno 2002), pp. 63-72.

Rojas Aravena, Francisco. „Seguridad Humana: concepto emergente de la seguridad del siglo XXI“, en Moufida Gaucha y Francisco Rojas Aravena, *Seguridad Humana, Prevención de conflictos y Paz*, UNESCO/FLACSO-Chile, 2002.

Rojas Aravena, Francisco. *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe, II Informe del Secretario General*, FLACSO-SG, 2006. En: [www.flasco.org](http://www.flasco.org)

Rojas Aravena, Francisco. *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico, III Informe del Secretario General*, FLACSO-SG, 2007. En: [www.flasco.org](http://www.flasco.org)

Saenz, Stella. *Armas Pequeñas y Livianas: Una amenaza a la Seguridad Hemisférica*. FLACSO-Secretaría General. San José, Costa Rica 2007. [www.flasco.org](http://www.flasco.org)

Sepúlveda Muñoz, Isidro Jesús. "Cambio, Renovación y Revolución. Balance del Ciclo Electoral Iberoamericano", *Iberoamérica: Nuevas Coordenadas, Nuevas Oportunidades, Grandes Desafíos*, Ministerio de Defensa, España, Junio 2007.

SIPRI. *SIPRI Yearbook 2006: Armaments, Disarmament and International Security, 2006*.

UNESCO, *What Agenda for Human Security in the Twenty-first Century?*, First International Meeting of Directors of Peace Research and Training Institutions, 27-28 de noviembre, 2000, en: [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

United Nations y World Bank. *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean*, Washington D.C. 2007.

UNFPA. Estado de la Población Mundial 2007: Liberar el potencial del crecimiento urbano. En: [www.unfpa.org](http://www.unfpa.org)

USAID, *Fragile States Strategy*, January, 2005.

VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. *Declaración de Banff*. 5 de septiembre, 2008. Banff, Canadá.

World Bank. *Breaking the conflict trap. Civil War and Development Policy*. Washington 2003.

WHO. *The economic dimension of interpersonal violence*. World Health Organization. Department of injuries and violence prevention. Geneva. 2004.

World Bank. *Crime, Violence and Economic Development in Brazil: Elements of Effective Public Policy*. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit. World Bank. Washington D.C. 2006.

Woodward Susan L. y Taylor, Mark B. *Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto*, CIP-FUHEM, Madrid, 2005; Fondo para la Paz y Carnegie Endowment for International Peace.

XX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política- Grupo de Río. *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia*. Santo Domingo, República Dominicana. 7 de marzo, 2008.

Zhaoxing, Li. *La Paz, el Desarrollo y la Cooperación- Bandera de la Diplomacia China en la Nueva Época*, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, 22 agosto, 2005.

Zovatto, Daniel. "Balance electoral latinoamericano. Noviembre 2005-diciembre 2006", en Malamud, Carlos, Isbell, Paul y Tejedor, Concha (editores) *Anuario Iberoamericano 2007*, Ediciones Pirámide, España, 2007.

"Álvaro Uribe llamó al Presidente de Ecuador para conversar sobre seguridad en frontera". En: *El Tiempo*. Colombia. 8 de febrero, 2008. En: [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)

"Berger: Violencia rebasó capacidad del Estado", *La Nación*, San José, Costa Rica (8 de julio, 2007). En: [www.nacion.com](http://www.nacion.com)

"Chávez ataca duro a Uribe; aumenta tensión bilateral", *La Nación*, San José, Costa Rica (27 de noviembre, 2007) En: [www.nacion.com](http://www.nacion.com)

"Crisis diplomática Colombia-Venezuela", *La Nación*, San José, Costa Rica (26 de noviembre, 2007) En: [www.nacion.com](http://www.nacion.com)

"El territorio ecuatoriano ha sido bombardeado y ultrajado intencionalmente por parte de un gobierno extranjero". En: *Prensa Presidencial de Ecuador*. 2 de marzo, 2008. En: [www.presidencia.gov.ec](http://www.presidencia.gov.ec)

"índice de Estados Fallidos", *Foreign Policy en Español*, N° 10 (agosto-septiembre 2005) pp. 56-65.

"Venezuela sube tono en su andanada contra Álvaro Uribe". En: *El Tiempo*. Colombia. 18 enero, 2008. En: [www.eltiempo.com](http://www.eltiempo.com)

"Capo mexicano desafía al Ejército y a la Policía". En: *La Nación*. San José, Costa Rica. 6 de mayo, 2008.

"Silent tsunami" of hunger washes over poor nations". En: *USA Today*. 30 de abril, 2008.

## ANÁLISIS DEL NARCOTRÁFICO COMO UN CONJUNTO ECONÓMICO INTERNACIONAL

**Tte. Frag. C.G. Humberto Enrique López Arellano\***

**Tte. Frag. C.G. Carlos Enrique Mijangos Sosa\***

### Introducción

El fenómeno del narcotráfico en México ha venido evolucionando a partir de la caída de los grandes cárteles colombianos. En un principio los grupos traficantes de drogas del norte del país sólo eran el medio de transporte de la cocaína colombiana hacia los Estados Unidos, ya que por ser originarios de la sierra, los integrantes de dichos grupos conocían las brechas, caminos y rutas para pasar al otro lado sin ser capturados.

Durante la década de los años ochenta, los grupos delictivos mexicanos empezaron a organizarse y a estructurarse de manera que pudieran ingresar al mercado de la *coca* por sí mismos, en virtud de que Colombia empezaba a ceder parte del producto a los mexicanos y éstos a su vez comenzaban a generar ganancias propias, almacenaban cantidades considerables de *polvo* y daban inicio a una red de corrupción que poco a poco les procuraba una mayor inmunidad dentro del país.

Así, aquellos integrantes de una banda tuvieron que evolucionar de acuerdo a las necesidades tanto personales como comerciales, pasando por la organización delictiva, hasta llegar a ser actualmente un organismo autosuficiente, poderoso y con la capacidad de mantener pueblos, ciudades e incluso hasta países; un ente que ha logrado establecerse como Estado paralelo, teniendo sus propias fuerzas armadas, división de poderes y estructura económica.

Se trata de un conjunto lucrativo para el que no existen fronteras territoriales ni financieras y que busca diariamente colocar su producto hasta el último rincón del planeta; una *marca* que ha logrado entrar a millones de hogares dañando a la célula madre de la sociedad: la familia, provocando el rompimiento de las redes sociales y fomentando al mismo tiempo su

---

\* Ambos son Ingenieros en Ciencias Navales, además de Especialistas en Análisis de Operaciones.

cultura, una cultura delictiva en la que todo tiene una solución: *plata o plomo*; un verdugo que a su paso ha dejado miles de muertos, generando un estado de incertidumbre en la sociedad mexicana debido a la violencia utilizada en la defensa de su *plaza* o en las medidas de escarmiento a los que no se apegan a su *ley*; un feudalismo que ha logrado enlistar en sus nóminas a políticos, militares, pensadores, abogados, economistas, contadores, campesinos, empresarios, jueces, investigadores, científicos y miles de personas más a cambio de una milésima o millonésima parte de lo que se gana en realidad.

El narcotráfico es un problema de Seguridad Nacional que se está combatiendo de frente, con personal altamente calificado, y con recursos tanto nacionales como extranjeros, provocándole daños que, si por una parte no son subsanados inmediatamente, por otra parte tampoco han afectado su operación a largo plazo. Es la situación actual la que nos obliga a visualizar al narcotráfico de una forma diferente: encontrar su forma organizacional, la cual ha sido capaz de soportar los ataques de los gobiernos y las crisis mundiales; que a pesar de la prohibición, persecución e interdicción aún genere ganancias extremadamente altas o peor todavía, que éstas aumenten. Es tiempo de comenzar a ver que el narcotráfico ya no es un grupo criminal ni una simple organización delictiva. Es hora de abordar este fenómeno como lo que es: una empresa delictiva globalizada.

## Antecedentes

La globalización de la economía tiene múltiples efectos sobre la sociedad, el modo en que vivimos, los hábitos de consumo de la población, el medio ambiente y las expectativas profesionales, pero sobre todo está impactando de forma generalizada en los modelos de organización empresarial. [1]

Analizar el fenómeno del narcotráfico desde un punto de vista nacional resulta equivocado y hasta anacrónico. Es obligado hablar de este tema desde una visión global debido a las condiciones geopolíticas, económicas y sociales que prevalecen en el mundo contemporáneo. El narcotráfico, como actividad que pertenece al ámbito de la delin-

*Es tiempo de comenzar a ver que el narcotráfico ya no es un grupo criminal ni una simple organización delictiva. Es hora de abordar este fenómeno como lo que es: una empresa delictiva globalizada.*

cuencia organizada, afecta en mayor o menor medida a todos los países del mundo. De acuerdo con sus características, como la mayoría de las actividades públicas y privadas actuales, el narcotráfico se circunscribe a la globalización. [2]

En la actualidad el narcotráfico opera con procesos administrativos iguales a los de las grandes empresas como Wal-Mart, Telmex, etcétera, obedeciendo a la tendencia de globalización en el mercado internacional, la cual abre inmensas posibilidades en el incremento de la eficiencia de los procesos, las disminución de costos y la maximización de ganancias.

Los conjuntos económicos inmersos en esta forma comercial disponen de un gran mercado, donde pueden encontrar proveedores especializados en aquellas cosas que hacen mejor y que de igual forma adaptan rápidamente sus capacidades, con la finalidad de satisfacer las necesidades cambiantes de los clientes. Otro factor importante que se observa en estas empresas es la apertura a un campo de conocimientos que fortalecen y multiplican sus capacidades iniciales.

Una empresa global representa una nueva forma institucional y organizativa que está optimizada para potenciar la innovación en una economía y una sociedad que están cada vez más globalizadas y especializadas.

Actualmente los cárteles mexicanos han cambiado su forma organizacional y se han consolidado, con base en este punto de vista económico, como empresas transnacionales, asegurando la continuidad de sus operaciones en el país y en el resto del mundo, dándose como un proceso administrativo muy semejante al de cualquier empresa multinacional, abarcando todo el proceso: la siembra, recolección, procesamiento, embalaje, traslado, comercialización y distribución del producto; el resultado de esta actividad es la acumulación de grandes sumas de capitales, lo que le ha permitido al narcotráfico adquirir un poderío capaz de desestabilizar gobiernos y poner en peligro la seguridad y soberanía de los Estados, del continente y hasta del mundo.

## Marco teórico

Un sistema comercial abierto facilita la integración de cadenas de distribución y aprovisionamiento a través de diferentes países y territorios. La globalización de la economía tiene múltiples efectos sobre la sociedad, el modo en el que vivimos, los hábitos de consumo de la población, el medio ambiente, las expectativas profesionales, etcétera, pero sobre todo está impactando de forma generalizada en los modelos de organización empresarial [3]. Según Arrazola, la globalización de la economía ha causado que las empresas expandan su territorio más allá de las fronteras territoriales, logrando mejorar la calidad del producto, la baja en los costos de producción y un mercado internacional, reflejándose todo ello en ganancias muy generosas.

El narcotráfico es un fenómeno de degradación social cuyos antecedentes vienen del pasado, como la Guerra del Opio, ocasionada porque la Gran Bretaña exportaba a China este estupefaciente desde el siglo XIX.

El narcotráfico, no obstante, probablemente constituye el problema más destructivo que ha enfrentado el hombre en su historia contemporánea, debido a que paulatinamente ha invadido los más diversos ámbitos de la vida cotidiana, con sus secuelas de vicios, depravación, violencia y corrupción, que erosionan de manera progresiva tanto la salud individual como la integridad de las instituciones de los países que padecen esta epidemia [4].

Edmundo Hernández Vela y Rodrigo Borja señalan que el narcotráfico no es un fenómeno nuevo, pues se ha convertido en una de las más grandes organizaciones internacionales del mundo y se ha transformado en el mejor negocio del orbe, capaz de movilizar centenares de millones de dólares diariamente, de quebrar el concepto de soberanía estatal, financiar guerrillas y alimentar al terrorismo [5]. Lo que aquí se señala es el poder que el narcotráfico ha acumulado y sus alcances, siendo capaz de establecer un Estado paralelo dentro del país y mantener una economía independiente, logrando desestabilizar social y políticamente a una nación.

*El poder y los alcances que el narcotráfico ha acumulado, lo hacen capaz de establecer un Estado paralelo dentro de un país y mantener una economía independiente, logrando desestabilizar social y políticamente a una nación.*

El problema del *narco* envuelve a millones: ¿cómo dominarlos? En cuanto a los capos, encerrados, muertos o extraditados, sus reemplazos ya andan por ahí... infiltrado en el gobierno, desde abajo; el tiempo hizo su trabajo en el corazón del sistema y la corrupción se arraigó en el país. El narco está en la sociedad, arraigado como la corrupción [6]. Según Ismael Zambada García, alias “*El Mayo*”, el narcotráfico ha envuelto a gran cantidad de gente y es imposible erradicarlo de un día para otro. La corrupción se ha infiltrado hasta las más altas esferas de la política, pasando por aquellas autoridades que dentro de sus funciones contemplan el combate del citado fenómeno.

Mario Ruiz Massieu también menciona que para entender el concepto de narcotráfico también deben considerarse las fases de producción, el tránsito, la comercialización, el financiamiento y la distribución de los estupefacientes en el ámbito nacional e internacional [7]. Esto nos indica que al momento de obstaculizar completamente cualquiera de estas etapas el proceso se termina.

La autora Adriana Linares afirma que el narcotráfico en algunas ocasiones se ha convertido en Estado paralelo, con sus propias reglas y sanciones y ha utilizado la violencia como instrumento de poder y como método de control [8]. La afirmación se hace constar al observar los efectos que el narcotráfico ha causado en la sociedad: el estado de incertidumbre, el debilitamiento del Estado, el rompimiento de las relaciones sociales; en parte debido a la violencia y en parte a la falta de identidad.

Las organizaciones del narcotráfico han sufrido grandes transformaciones, adecuándose a las condiciones socioeconómicas imperantes, basta mencionar su crecimiento internacional, la inversión en la adquisición de nuevos desarrollos tecnológicos y de armamento más sofisticado. Analizando el funcionamiento del narcotráfico y comparándolo con el modelo de una empresa, se confirma que el narcotráfico es un proceso administrativo muy semejante al de cualquier empresa multinacional, dicho proceso consiste en: la siembra, recolección, procesamiento, embalaje, traslado, comercialización y distribución del producto; teniendo la información y el análisis del narcotráfico desde el punto de vista como empresa internacional, la Armada de México puede

formular una estrategia de combate diferente, tratando de ser más efectiva en sus área jurisdiccionales.

### **El narcotráfico como un conjunto económico distribuido internacionalmente**

Dentro de las atribuciones que le corresponden a la Armada de México se encuentra la del combate contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, por considerarse un problema de Seguridad Nacional. En sus inicios el narcotráfico mexicano estaba formado por grupos aislados, generando delincuencia desorganizada, esto fue cuando los grupos traficaban y tenían ganancias para su propio consumo. En ese tiempo el narcotráfico era considerado como un problema de salud pública, pero dichos grupos delictivos fueron evolucionado ya que tal mercado del narcotráfico les era muy rentable. Empezaron a traficar con cocaína, generándoles mayores ganancias; dichos grupos comenzaron a distribuirse por el territorio nacional. Fue así como surgieron los cárteles mexicanos, conformando una organización delictiva, ya que su forma de operar evolucionó y mejoró, considerándose un problema de Seguridad Nacional, por sobrepasar a los cuerpos policíacos, además, el aumento de la seguridad estadounidense sobre sus costas, obligaron al narcotráfico a adoptar nuevas rutas, teniendo que transitar con mayor intensidad por el territorio nacional.

Durante muchos años las Fuerzas Armadas han combatido al narcotráfico deteniendo o eliminando a un sinnúmero de narcotraficantes, pero esto no ha impedido su rápida sustitución por otros que mantienen la continuidad, exhibiendo una gran capacidad de reproducción. Además, anualmente se ha observado que el consumo internacional de estupefacientes crece sin cesar, teniendo gran demanda y generando ganancias extraordinarias, ganancias que han convertido al narcotráfico en un emporio económico. Debido a esto ya no solo invierten en pequeñas y medianas empresas para el lavado del dinero sucio, sino que el narcotráfico ya invierte en empresas internacionales.

El narcotráfico se ha adaptado a su entorno económico y sociológico, conforme ha ido creciendo, aprovechando los puntos débiles que el

*El narcotráfico se ha adaptado a su entorno económico y sociológico, conforme ha ido creciendo, aprovechando los puntos débiles que el Estado exhibe, causa por la cual existen diferentes cárteles, los cuales firman acuerdos para distribuirse el territorio y el mercado.*

Estado exhibe, causa por la cual existen diferentes cárteles, los cuales firman acuerdos para distribuirse el territorio y el mercado. Para responder a la demanda del mercado, la cual es muy amplia, los cárteles tienen estructuras adecuadas a sus necesidades, es decir, ciertas actividades exigen inteligencia y otras mano de obra. Los cárteles han comprendido, así como en las empresas de la economía legal, que las exigencias de trabajo no son las mismas, dependiendo de la actividad que se trate, por lo que se han formado en grupos de masas y grupos de dirigentes.

El modo de organización se adapta a cada etapa. Los cárteles, en cuanto a mano de obra necesitan sobre todo hombres de acción. Para las expoliaciones de bienes públicos y el tráfico organizado, se necesitan algunos mandos y jefes, expertos en técnicas de gestión. Para hacer malabarismos con los capitales que hay que blanquear, basta con un puñado de capitalistas, para quienes los mercados financieros no tienen secretos. Es así como en la actualidad trabajan los cárteles mexicanos. Cuanto más alto es el grado de riquezas, de competencia y de poder, menos gente necesita, a condición de que los miembros de la organización estén unidos. Conforme la organización crece y sube escalas sociales, ésta se fortalece más.

Un cártel en formación tiene un arraigo sociológico sólido, es decir, favorece a la comunidad de donde proviene, son conocidos por la gente con la que conviven en su región, para que le teman y para que sepan también lo que le deben, esto sucede más en las colonias, barrios y pueblos marginales, en donde los cárteles apoyan a la gente en sus necesidades, para tenerlos convencidos y conformes con lo que sucede.

Un cártel ya en forma tiene pretensiones más amplias, por lo cual están atentos a oportunidades económicas y políticas que se les presenten, ya que dichas oportunidades son las que le darán una apariencia legal a sus ganancias.

Los riesgos que corre un cártel de gran magnitud son como los de cualquier otra empresa: perder mercados, ser menos competitivo y ser eliminado por la competencia. La principal preocupación es la coherencia de la organización y la continuidad de sus ganancias.

En la actualidad el narcotráfico mexicano opera con un proceso organizacional igual al de grandes empresas internacionales:



La producción de la cocaína comercializada por los cárteles mexicanos en su gran mayoría pertenece a Colombia. Aproximadamente el 70% de la producción mundial y el 90% del procesamiento final de cocaína lo realiza Colombia, mostrándonos que este país al final de la línea de producción saca al mercado mundial casi el 97% del total comercializado. El porcentaje de producción restante se lleva a cabo en su mayoría en Perú y Bolivia.

El acopio del producto está a cargo de los mismos productores y hasta antes de ser transportado es improbable que se realice fuera del país de origen.

El embalaje lo realizan los diferentes productores y dejan ver su *sello* o *marca* en cada uno de los paquetes. El producto se empaqueta para que bajo cualquier circunstancia llegue a su destino final.

El transporte es la fase de la comercialización en la que se generan la mayor parte de las ganancias. Entre mayor sea la distancia recorrida de la droga, mayor será el precio final de ésta. Esta fase del proceso es una de las más importantes a analizar, ya que es donde la Armada de México ha tenido más contacto con los cárteles, además de que a través de las rutas marítimas trasladan cargamentos de mayor magnitud.

La comercialización y distribución: esta última fase está a cargo de los minoristas o de células pertenecientes a los cárteles. Aunque sea uno de los procesos que menor volumen maneja, es el segundo que mayor cantidad de dinero genera, como se verá posteriormente.

En el tráfico de cocaína hay campesinos que cultivan, siembran y recogen la coca; obreros que hacen funcionar los laboratorios, servicios

de seguridad; ingenieros y técnicos; agentes comerciales; banqueros; asesores jurídicos; transportistas; contables, etcétera, pero dentro de toda esta gente involucrada sólo algunos conforman el núcleo opaco de los cárteles, ya que la gran mayoría está alrededor hasta confundirse con la economía legal.

Cuando estos cárteles llegan a la cima de las altas finanzas criminales o del tráfico a gran escala, llegan al mismo tiempo a los límites de capacidad criminal, pues sus incentivos más poderosos ya no proceden tanto de sus actividades delictivas, sino de los recursos que genera la sociedad legal ya que por la oferta de ilegalidad que les da la sociedad, han podido conseguir los niveles, el poder y la impunidad con la que cuentan. Con un cártel de estos niveles, ya no se pueden identificar los órganos y miembros del sistema criminal de jerarquía más alta, pues con su apariencia legal se dedican a actividades más rentables. La cima del poder la ocupan las organizaciones en pirámide, se multiplican sus relaciones exteriores en dirección a la sociedad legalmente establecida, bien para la realización de actividades delictivas o bien para la inversión de sus ganancias en la economía y las finanzas legales.

### **Generación de un modelo matemático**

*“Al que le queda ya una buena plata es a los comerciantes, a los comercializadores de eso; uno llega y la vende y ellos ya van y la venden y así es la cadena, entonces ellos son los que se ganan la plata sin tener que trabajar casi...”[9].*

El narcotráfico se caracteriza por algunos hechos notables. En primer lugar, genera ganancias extraordinarias, ganancias que lo han convertido en un emporio económico y militar. Por otra parte, el narcotráfico exhibe una gran capacidad de reproducción. La captura o eliminación de narcotraficantes no impide su rápida sustitución por otros que mantienen la actividad. Además, el consumo internacional de estupefacientes crece sin cesar. Desde este punto de vista, la represión a la oferta de estupefacientes como principal estrategia de lucha contra el narcotráfico ha sido infructuosa. Más aún, se sospecha que la represión al narcotráfico es contraproducente pues

*Se sospecha que la represión al narcotráfico es contraproducente pues aumenta la rentabilidad de la actividad e induce la reproducción y el fortalecimiento de las firmas narcotraficantes.*

*La formalización económica de estas intuiciones puede ser útil para convencer a quienes toman decisiones sobre la necesidad de cambiar la estrategia de lucha.*

aumenta la rentabilidad de la actividad e induce la reproducción y el fortalecimiento de las firmas narcotraficantes.

La formalización económica de estas intuiciones puede ser útil para convencer a quienes toman decisiones sobre la necesidad de cambiar la estrategia de lucha. Por consiguiente, se presenta un modelo matemático del narcotráfico que genera las características mencionadas, para ello se modela el mercado de estupefacientes con énfasis en el mecanismo de la oferta en condiciones de represión e incertidumbre.

## 1. Supuestos tecnológicos y de mercado

Considérese un sector económico que integra verticalmente el proceso de producción y distribución de una droga alucinógena, por simplicidad y uso lo llamaremos narcotráfico. Supóngase que los precios de los insumos y del producto son tomados de los respectivos mercados (químicos, armas, motores, embarcaciones, autos, etcétera). Por tanto, en el período de análisis los costos de la firma narcotraficante dependen del producto generado, el cual se denota con la letra  $q$ . La estructura de costos es común a todas las firmas y se define por la función  $c(q)$ , la cual se caracteriza por un costo marginal positivo y creciente.

El supuesto sobre la **exogenidad** de los precios merece alguna consideración. En primer lugar, es común la referencia a las firmas narcotraficantes como “cárteles”, pero un cártel es una asociación de firmas que controla el precio del producto para maximizar las utilidades del conglomerado. Claramente, no es esa la situación que se vive en los mercados internacionales de la cocaína. En estos mercados la colusión no es viable porque compiten muchos narcotraficantes provenientes de diferentes países y el tamaño del mercado es enorme.

Por otra parte, a nivel local el concepto de “cártel” puede ser más operativo, pues los narcotraficantes tienden a asociarse para mantener el control sobre la producción y la distribución. Los mecanismos de control utilizados son de carácter militar y territorial. El objetivo de este comportamiento es impedir el acceso a nuevos productores y distribuidores al mercado de drogas alucinógenas, pero ello no les otorga

a los narcotraficantes el poder de fijar los precios de los insumos, los cuales también se determinan en los mercados mundiales. Estas razones sustentan el supuesto de que las firmas de narcotraficantes toman los precios de los insumos y del producto como dados por los respectivos mercados. Además, aunque pueden existir controles **oligopólicos** localizados en algunos nichos de la demanda final, el mercado internacional es muy grande como para permitir su control por unas pocas firmas.

Para que el modelo se aproxime a la realidad del narcotráfico se deben generar ganancias positivas incluso a largo plazo, para ello se supone que el número de firmas está dado. Este factor, en combinación con la tecnología definida, que se caracteriza por rendimientos decrecientes a escala (el costo marginal es mayor que el medio), arroja ganancias extraordinarias incluso si las firmas no tienen poder de fijar los precios. La idea aquí es que las ganancias perduren por la existencia de fuertes barreras a la entrada. No obstante, las barreras a la entrada pueden ser superadas por las firmas aspirantes si la rentabilidad del sector aumenta fuertemente.

Por el lado de la demanda se supone lo mínimo: la demanda del estupefaciente depende negativamente del precio y positivamente del ingreso de los consumidores. Se adopta esta simplificación para concentrar el análisis en la oferta y en las consecuencias de la represión a la misma.

## 2. Riesgos del mercado reprimido

En las condiciones de prohibición, persecución y penalización del narcotráfico, las ganancias no están aseguradas. Por tanto, el objetivo fundamental de la firma narcotraficante es la maximización de la ganancia esperada. La explícita consideración de los riesgos del narcotráfico es el principal aporte analítico de este modelo.

Cabe suponer que la actividad del narcotráfico es más costosa por la prohibición misma: ésta le otorga valor a las indulgencias de los agentes oficiales. Además, en caso de interdicción de un cargamento -no es posible corromper a todo el sistema de control- se supone que el producto es destruido y la firma asume costos adicionales: la pérdida

*En las condiciones de prohibición, persecución y penalización del narcotráfico, las ganancias no están aseguradas. Por tanto, el objetivo fundamental de la firma narcotraficante es la maximización de la ganancia esperada.*

*Una política de educación pública para advertir sobre los peligros de la adicción podría incidir en una disminución de la demanda o contrarrestar los efectos derivados del crecimiento del ingreso y de la adicción. De esta forma, la educación pública puede ser útil para disminuir o moderar la rentabilidad del narcotráfico.*

de mercados y de vías de acceso, el costo de nuevos cargamentos para cumplir compromisos de provisión, la pérdida de equipos y de medios de transporte, la captura de narcotraficantes, las fianzas, etcétera. Se supone por simplicidad que tanto los pagos de corrupción como los sobrecostos relacionados con la interdicción de los cargamentos aumentan linealmente con la producción.

## **2.1. Crecimiento del ingreso de los consumidores**

Un incremento del ingreso de los consumidores se traduce en una mayor demanda de producto. El nuevo equilibrio implica un mayor precio, una mayor cantidad producida por la firma típica, una mayor rentabilidad esperada de la firma típica, una mayor rentabilidad realizada y un mayor consumo en el mercado.

Para entender estos resultados se debe tener en cuenta que la variación del ingreso de los consumidores no modifica la oferta de la firma ni la oferta esperada del mercado.

Cabe mencionar que otros factores que incidan en la demanda a través de cambios en las preferencias pueden contrarrestar los impactos del crecimiento del ingreso sobre la demanda. Por ejemplo, una política de educación pública para advertir sobre los peligros de la adicción podría incidir en una disminución de la demanda o contrarrestar los efectos derivados del crecimiento del ingreso y de la adicción. De esta forma, la educación pública puede ser útil para disminuir o moderar la rentabilidad del narcotráfico.

## **2.2. Destrucción de firmas**

Por destrucción de una firma narcotraficante se entiende el desmantelamiento de la empresa. Cuando se destruyen firmas narcotraficantes se genera una disminución de la oferta esperada en el mercado, pero la oferta de la firma típica no se modifica. Por tanto, aumenta el precio de equilibrio, disminuye el consumo, aumenta la cantidad ofrecida por la firma representativa, aumenta la rentabilidad esperada del narcotráfico y aumenta en mayor medida la rentabilidad realizada.

Se deduce del análisis anterior que una política extrema de destrucción de firmas narcotraficantes invitará, tarde o temprano, a la entrada de nuevas firmas.

Por otra parte, un incremento del número de firmas aumenta la competencia y disminuye la rentabilidad esperada. Este resultado contribuye a explicar las luchas, algunas veces violentas, que se presentan entre narcotraficantes para proteger tanto sus fuentes de abastecimiento como las vías de acceso de la droga al mercado mundial. Se constituyen así barreras a la entrada para proteger las ganancias extraordinarias.

### **2.3. Aumento de la probabilidad de interdicción**

Una mayor actividad de las autoridades para capturar embarques o mejorar la eficiencia de las aduanas y la vigilancia de las fronteras, aumenta la probabilidad de interdicción de los cargamentos.

El nuevo equilibrio implica claramente un incremento del precio y una disminución del consumo, pero el impacto sobre la cantidad producida por la firma es incierto. En esta situación se presentan dos efectos contradictorios: la mayor probabilidad de interdicción disminuye la oferta esperada del mercado y aumenta el precio de equilibrio -lo cual tiende a aumentar el beneficio marginal esperado, y por consiguiente tiende a aumentar la producción de la firma narcotraficante,- pero el mayor riesgo hace aumentar el *extra* requerido -este factor tiende a disminuir la producción de la firma-.

El aumento de la probabilidad de interdicción aumenta la producción de la firma y la ganancia esperada de la actividad en la medida en que la elasticidad-precio de la demanda es menor que uno. Nótese también que la ganancia obtenida aumenta más rápidamente que la esperada. En estas condiciones el aumento de la rentabilidad esperada induce la entrada de nuevas firmas al mercado.

Pero si la elasticidad-precio de la demanda no satisface la desigualdad de manera que la ganancia esperada no aumenta o incluso disminuye con la probabilidad de interdicción, también se puede presentar un incremento de la ganancia realizada.

Este comportamiento se explica por el incremento marginal del precio. Las empresas que pierden sus cargamentos experimentan mermas, pero la contracción de la oferta mejora marginalmente los precios para las firmas que eluden la acción de las autoridades y logran, por tanto, un beneficio mayor.

Esta posibilidad es interesante porque algunos autores han planteado que la demanda de cocaína puede ser elástica con respecto al precio [10]. Las estimaciones de la elasticidad-precio de largo plazo de la demanda de cocaína realizadas por Grossman y demás coautores fluctúan entre menos de 1 a un poco más de 2.

Si ese es el caso, la mayor interdicción de cargamentos disminuye la oferta y desalienta la entrada de firmas al mercado, pero las que ya están en el mercado, que no salen mientras las ganancias esperadas sean positivas, se enriquecen más fuertemente al colocar su producción en los mercados mundiales.

Existe la posibilidad teórica de que la elasticidad-precio de la demanda sea tan alta que un aumento de la probabilidad de interdicción -y el consiguiente aumento del precio- genere una disminución tan fuerte de la demanda que hasta las ganancias realizadas disminuyan. Sin embargo, esta posibilidad teórica no es realista: la elasticidad-precio de la demanda de estupefacientes de origen vegetal no puede ser muy alta porque no existen, en la actualidad, sustitutos cercanos, o sea no existen otros estupefacientes con propiedades psicoactivas similares y que además sean baratos.

#### **2.4. Aumento del costo de peaje**

Una mayor persecución del narcotráfico puede incrementar los costos de operación de la actividad. Los impactos sobre el mercado serían los siguientes: aumenta el precio del mercado y la cantidad ofrecida por la firma disminuye. En este caso el *extra* requerido por la firma aumenta más que el precio de equilibrio del mercado, por consiguiente el beneficio marginal esperado se hace negativo y la firma narcotraficante disminuye su actividad. Sólo en el caso extremo de que la demanda fuera

*Una mayor persecución del narcotráfico puede incrementar los costos de operación de la actividad. Los impactos sobre el mercado serían los siguientes: aumenta el precio del mercado y la cantidad ofrecida por la firma disminuye.*

absolutamente inelástica al precio, el precio de equilibrio aumentaría en la misma magnitud que el *extra* requerido y los efectos sobre la producción de la firma y sobre la rentabilidad esperada serían nulos.

## 2.5. Mayores costos por interdicción

Si aumentan los costos relacionados con la captura de cargamentos, aumenta el precio de equilibrio del mercado, disminuye el consumo y disminuye la oferta bruta de la firma narcotraficante. Con la disminución de la oferta bruta disminuyen la rentabilidad esperada y la realizada. En este caso como en el anterior, el efecto sobre la rentabilidad esperada sería nulo sólo para el caso extremo de una demanda absolutamente inelástica.

## 3. Ganancia esperada y ganancia obtenida

### 3.1. Ganancia esperada

Bajo estos supuestos, la función de ganancia esperada se puede representar analíticamente de la siguiente manera:

$$E [G(q)] = [pq - cq - Tq] (1 - z) + [-cq - Tq - Yq] z \quad (1)$$

Donde:

*E.* - operador de esperanza matemática.

*G.* - función de beneficio.

*p.* - precio en el mercado.

*q.* - producción de cocaína.

*c(q).* - costo por producción.

*T.* - costo unitario por traslado y corrupción.

*z.* - probabilidad de interdicción.

*Y.* - gasto generado por unidad capturada del producto.

La condición de primer orden para la maximización de la ganancia esperada (1), implica la igualación del ingreso marginal esperado con el costo marginal esperado:

La represión al narcotráfico se ve reflejada en un precio de equilibrio superior al precio que se fijaría sin represión, por ejemplo, la cocaína sería entre 2.5 y 5 veces más barata en un mercado legal y al mismo tiempo inyectaría alrededor de 76,800 millones de dólares a la economía nacional.

$$p(1 - z) = c'(q) + T + Yz. \quad (2)$$

Como se puede apreciar, la oferta del cártel está sujeta al riesgo de interdicción, por consiguiente no necesariamente toda la oferta llega al consumidor final y, en algunos casos, puede no llegar del todo.

El precio del producto está directamente relacionado con el coeficiente de interdicción al igual que con las condiciones de certidumbre, por lo tanto a éste se le suma un *extra* que se cobra por los riesgos asumidos. De esta manera, en condiciones de riesgo y penalización, los cárteles producen hasta que el costo marginal en condiciones de certidumbre más el *extra* iguala el precio del alucinógeno.

Se deben destacar dos factores importantes (2): la diferencia entre el precio y el costo marginal se debe a los efectos de riesgo, corrupción y penalización; y el *extra* exigido aumenta con el costo marginal ( $c'$ ), la probabilidad de interdicción ( $z$ ), los costos por peaje y corrupción ( $T$ ), y el sobrecosto por unidad capturada ( $Y$ ).

La deducción del monto del *extra* es simple ya que entre más costosa sea la producción de la unidad, mayor es el riesgo de pérdida enfrentado por el cártel, debido a esto el *extra* aumenta con el costo marginal y el costo de peaje y corrupción; además de aumentar también con la probabilidad de interdicción y el sobrecosto asociado.

Resumiendo, la represión al narcotráfico se ve reflejada en un precio de equilibrio superior al precio que se fijaría sin represión. Esto se demuestra en estudios recientes que incluyen los costos de transacción más los costos tributarios que se harían efectivos en caso de legalización, arrojando que la cocaína sería entre 2.5 y 5 veces más barata en un mercado legal y al mismo tiempo inyectaría alrededor de 76,800 millones de dólares a la economía nacional [11].

### 3.2. Ganancia obtenida

Es de gran importancia diferenciar entre ganancia esperada y ganancia obtenida. La última es la ganancia que obtiene el cártel cuando elude

la acción de las autoridades y coloca su producto en el mercado. Se define de la siguiente forma:

$$G(q^*) = p^*q^* - c(q^*) - Tq^* \quad (3)$$

Por tanto de (1) y (3), la función de ganancia esperada del cártel se puede redefinir como:

$$E [G(q^*)] = G(q^*)(1 - z) - [cq^* + Tq^* - Yq^*] z. \quad (4)$$

Como la ganancia esperada es un promedio entre la ganancia realizada y los costos del cártel en caso de captura de la producción, se deduce que la ganancia realizada no es inferior a la esperada. Esta característica está implícita en el supuesto de que el cártel maximiza la ganancia esperada.

#### **4. Impacto de la demanda y la represión en el mercado de alucinógenos**

El impacto de la demanda creciente y de la represión de la oferta sobre un mercado en equilibrio se logra medir con intuición económica. La finalidad de este supuesto es averiguar qué sucede con la rentabilidad del narcotráfico.

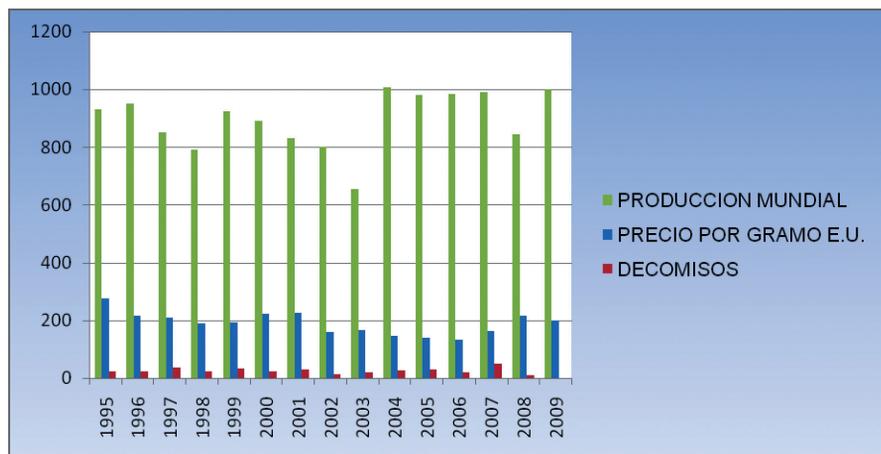
Mediante el modelo propuesto (1), y mientras la elasticidad del precio sea finita, la variación de la oferta bruta de la firma siempre tiene el mismo signo que la variación de la ganancia esperada de la firma narcotraficante. Este resultado es consecuencia del supuesto de que la firma maximiza la ganancia esperada: sólo si el beneficio marginal esperado es positivo aumenta la oferta de la firma.

Se prueba también que la ganancia obtenida y la esperada están directamente relacionadas. En casi todos los casos analizados la ganancia obtenida aumenta con la ganancia esperada de tal forma que la primera aumenta más que la segunda. Lo mismo sucede cuando aumenta la probabilidad de interdicción de cargamentos; sin embargo, en este caso es posible que la ganancia esperada no varíe o disminuya al tiempo que la ganancia obtenida aumenta.

## Aplicación del modelo matemático

Como se mencionó, Colombia produce el 70% de la cocaína a nivel mundial, lo que nos refleja una cantidad aproximada, según diversas fuentes, de 700 toneladas por año. Aunado a ello, procesa el 90% de la cocaína base restante, que llega desde Perú, Bolivia y países aledaños, generando aproximadamente 270 toneladas más. Dando un total de 970 toneladas anuales; como los procesos para satisfacer la demanda siempre generan una cantidad sobrada del producto, se podría manejar una cantidad cerrada de 1000 toneladas. Véase la tabla 1.

Tabla 1.



Nota: basado en el “Informe de Drogas 2009 UNODC”, hasta el año 2008 [12].

México actualmente es el líder en el mercado de las drogas, siendo el principal abastecedor de los Estados Unidos, al mercarle a esa nación aproximadamente el 90% de su consumo anual tanto de cocaína como de marihuana y otras drogas sintéticas [13]. Su mercado en Europa, aunque no es nuevo, sí está dando gran parte de la solvencia de la que estamos hablando, tomando en cuenta que la cantidad que llega a esas tierras es mínima comparada con la que se queda en América.

Los cárteles mexicanos compran casi el 90% de la producción total de Colombia, negociando 900 toneladas alrededor del globo, entregando

en Norteamérica aproximadamente 810 toneladas y mandando a Europa casi 45 toneladas, quedándose en México el 5% para consumo. Tomando en cuenta que de acuerdo a la distancia recorrida el precio del producto aumenta, observamos la diferencia de éste, ya sea al mayoreo (Véase Tabla 2), o al menudeo (Véase Tabla 3) de acuerdo a la cercanía del país de origen.

Tabla 2.

1kg. Cocaína	20,300 Euros	30,000 Dólares	Estados Unidos
1Kg. Cocaína	33,800 Euros	50,000 Dólares	Europa

Tabla 3.

1 Gramo	2 Dólares	Panamá
1 Gramo	10 Dólares	Argentina
1 Gramo	50 Dólares	Estados Unidos
1 Gramo	100 Dólares	España
1 Gramo	312 Dólares	Nueva Zelanda
1 Gramo	25 - 40 Dólares	Chile

Nota: Los valores obedecen a encuestas elaboradas en el año 2009 [14].

Tabla 4.

Colombia	Precio al mayoreo 1 Kg.	1,762 – 2,500 USD.
México	Precio por 1 Kg.	8,000 – 16,000 USD. Frontera hasta 27,000USD.
E.U. y Europa	Precio por 1 Kg.	200,000 – 500,000 USD según distancia.
Panamá	Precio por 1 Kg.	4,000 USD.
Guatemala	Precio por 1 Kg.	6,000 USD.
E.U.	Utilidades netas 1 Kg.	139,000 USD.

Nota: Los valores obedecen a encuestas elaboradas en el año 2009 [15].

*“Un kilo de esa harina vale generalmente \$1,000 USD, pero la mayoría de las veces los compradores pagan mucho menos, y el material es bien caro. Para sacar un kilo uno se gasta alrededor de \$700 USD por los gastos de todo, entonces lo que queda es muy poco, eso sin contar el trabajo de uno.*

*Todo negocio genera gastos de mercadotecnia y temas relacionados, en este caso el narcotráfico no tiene ese tipo de pérdidas ya que al ser un acto lucrativo ilícito no puede darse a conocer de manera pública, por el contrario, debe permanecer en total anonimato. Uno de los rubros en el que el narcotráfico invierte casi el 20% de sus ganancias totales es el de la corrupción.*

*Unas veces le saca uno poquito y otras hasta genera pérdidas, apenas y sale para pagar lo que uno saca fiado para trabajar esa hoja...*"

*“Una hectárea bien sembradita puede sacar unos 150 a 160 arrobas (1,725-1,840 kilos) de hoja de coca y de ahí salen como 2 ó 2 kilos y medio de harina...”[16].*

Dentro del factor de prohibición se encuentra el hecho de que durante todas las etapas del proceso comercial el producto puede ser decomisado o perderse por acciones realizadas para burlar la red de seguridad de los distintos países por donde pasa y a donde llega. Prueba de esto son los aseguramientos realizados por las Fuerzas Armadas Nacionales, que durante el 2009 fueron aproximadamente de 50 toneladas de cocaína, lo que representa el 5% de la producción mundial. Cabe destacar que con la cantidad decomisada se tiene una probabilidad de que el producto sea el 95% ó 0.95, quedando una probabilidad de interdicción de sólo 5%.

Todo negocio genera gastos de mercadotecnia y temas relacionados, en este caso el narcotráfico no tiene ese tipo de pérdidas ya que al ser un acto lucrativo ilícito no puede darse a conocer de manera pública, por el contrario, debe permanecer en total anonimato. Pero, ¿cómo una empresa que mueve tanto producto y que genera tantas ganancias podría hacerlo? Uno de los rubros en el que el narcotráfico invierte casi el 20% de sus ganancias totales es el de la corrupción. Es imposible que un mercado de tales dimensiones pase desapercibido, así que la opción para permanecer con un perfil bajo es comprando los favores de personas que van desde los agentes federales de caminos hasta las grandes esferas de la política nacional.

## 1. Sustitución de valores en el modelo matemático

Para la aplicación del modelo matemático se han tomado en cuenta los valores promedio que afectan directamente el resultado final que es la ganancia neta de la manera siguiente:

$$En (1) \quad G(q) = [pq - cq - Tq] (1 - z) + [-cq - Tq - Yq] z$$

*Se sustituye:*

*p.- \$ 200,000 USD por kilogramo.*

*q.- 800 toneladas a E.U.*

*c(q).- \$ 1,400 USD por kilogramo.*

*T.- 20% del precio por kilogramo (\$ 40,000 USD.).*

*z.- 0.5.*

*Y.- Dos veces el costo (\$ 2,800 USD).*

Estos valores ejemplificarán el caso de Estados Unidos, por ser el mayor consumidor. Para los valores de México y Europa véase el apéndice 1. Cabe señalar que dentro de la función **todas las variables pueden alterarse** a voluntad del operador, obteniendo así coeficientes de ataque contra el narcotráfico desde diferentes ángulos.

Se observa que los resultados obtenidos son extremadamente altos, de manera que si se simula la función para los 3 principales mercados de la cocaína mexicana (apéndice 2), se obtienen los siguientes resultados:

### **Estados Unidos**

$$G(q) = 148460 \text{ q;}$$

$$G(q) = 148460 (810000 \text{ kgs}) = \$ 118,768,000,000 \text{ USD.}$$

### **Europa.**

$$G(q) = 173500 \text{ q;}$$

$$G(q) = 373460 (45000 \text{ kgs}) = \$ 16,805,700,000 \text{ USD.}$$

### **México.**

$$G(q) = 13460 \text{ q;}$$

$$G(q) = 13460 (45000 \text{ kgs}) = \$ 605,700,000 \text{ USD.}$$

Tomando en cuenta que la cocaína en las calles no se vende pura y que de acuerdo a estadísticas se dan casos en que el **porcentaje de pureza** ha llegado al 20% ó menos, obtenemos un promedio de **3.5 cortes** en el gramo de la cocaína “callejera”. De esta manera el producto total de la función es directamente proporcional a estos cortes, por lo que vemos lo siguiente:

**Ganancia parcial** = \$ 136,179,400,000 USD.

**Ganancia total** = \$ 136,179,400,000 \*

3.5 cortes = \$ **476,627,900,000 USD.**

## 2. Validación del modelo matemático

Las ganancias de las grandes bandas internacionales del narcotráfico -incluidas las mexicanas-, ocupadas también en negocios ilícitos como el tráfico de armas, de vehículos, de personas y de blancas, suman, según las estimaciones más conservadoras, 800 mil millones de dólares al año, lo que representa el 15% del comercio mundial. Esta cifra convierte a la industria del crimen organizado en un verdadero imperio capaz de desestabilizar a la economía más sólida del planeta.

El dato es parte de los resultados de una investigación del magistrado francés Jean de Maillard, que se tradujo en un informe sobre la criminalidad financiera internacional, editado en Francia y reeditado recientemente en forma de Atlas en España [17].

Tan solo las actividades de comercio y tráfico de drogas le permiten a los narcotraficantes ganancias de entre 400 mil y 500 mil millones de dólares anuales, algo así como el 8 por ciento del comercio mundial, concluye De Maillard en “La criminalidad financiera, del narcotráfico al blanqueo de capitales”.

Podemos decir sin miedo a equivocarnos que la cifra de negocios a escala mundial de dinero proveniente de actividades ilícitas de las distintas organizaciones criminales, el producto criminal bruto, no es inferior a 800 mil millones de dólares [18].

Hablar de números exactos sobre la economía criminal es prácticamente imposible. “Lo único que podemos hacer en este campo es aventurar algunas estimaciones, advierte el autor, pues todos los métodos que se poseen para evaluar el impacto económico del mercado de la droga se conocen de forma indirecta.

*Podemos decir sin miedo a equivocarnos que la cifra de negocios a escala mundial de dinero proveniente de actividades ilícitas de las distintas organizaciones criminales, el producto criminal bruto, no es inferior a 800 mil millones de dólares.*

A la fecha, la cifra más conservadora que se acepta internacionalmente sobre las ganancias del narcotráfico es la que proporcionó la ONU hace casi seis años de 400 mil millones de dólares [19]. Sin embargo, hay cálculos de la propia Oficina para el Control Internacional de las Drogas de la ONU que hablan de 500 mil millones de dólares anuales [20].

Estamos ante un fenómeno económico y ante unas industrias bien estructuradas, cuya organización es parecida a la economía lícita. Los mercados ilegales tienen mucho en común con el resto de las industrias legales. Existen compradores y vendedores, mayoristas y minoristas, intermediarios y distribuidores.

Las investigaciones revelan que de los 500 mil millones de dólares, que es la cifra conservadora que se tiene de las ganancias del narcotráfico, el 45% se destina a pagar a los traficantes y a los profesionales de la sociedad legal que colaboran con las organizaciones criminales y el 30% se reinvierte directamente a las grandes bandas criminales, siendo susceptibles de blanqueo en la economía legal.

A las ganancias minoritarias corresponde el 25%, mientras que la cantidad que se inyecta directamente en el tráfico y el consumo de droga es también de 25%.

El uno por ciento es para productores; 15% es la ganancia que obtienen los abogados, los financieros, la industria química y el transporte; 75 mil millones de dólares se quedan en lo que el autor llama la organización criminal de las zonas de producción y 95 mil millones en la organización criminal de zonas de consumo. La pérdida que se registra es de alrededor del 10%, es decir, unos 50 mil millones de dólares, producto de incautaciones (véase figura 3).

La mitad de estas ganancias las consumen los revendedores, que están en la parte baja de la pirámide, ya que al ser incapaces de acumular los beneficios de su venta, utilizan una gran parte para su propio consumo [21].

Dos son los grupos que se aprovechan de las ganancias del tráfico: las mafias de los países consumidores, especialmente en los países

*El narcotráfico es un fenómeno económico e industria bien estructurada, cuya organización es parecida a la economía lícita. Los mercados ilegales tienen mucho en común con el resto de las industrias legales. Existen compradores y vendedores, mayoristas y minoristas, intermediarios y distribuidores.*

desarrollados, y los intermediarios legales que aportan una ayuda indirecta a los traficantes, abogados, consejeros financieros, banqueros, empresas proveedoras de productos químicos y medios logísticos, políticos y administrativos corruptos. De estos dos grupos, sólo el primero necesita blanquear dinero mediante recursos fraudulentos, ya que los intermediarios legales no tienen la necesidad de hacerlo.

Al sumar las cantidades de las ganancias de todas las escalas de las organizaciones criminales, se observa que el monto del dinero susceptible de ser blanqueado en el mundo es de 320 mil millones de dólares, como mínimo.

La cantidad resultante en el modelo propuesto se puede comparar con la cantidad obtenida por organizaciones mundiales tales como: UNESCO, ONU, DEA, FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, UNODC, JIFE, así como diversos investigadores, quienes consideran una ganancia anual aproximada de \$500,000 MDD. Teniendo este modelo una aproximación del 95.32% se puede tomar como válido con respecto a los resultados del mundo real.

De esta manera, al conjuntar el modelo matemático del Dr. Carlos Humberto Ortiz [22], con los estudios realizados por Maillard y la obtención de los valores promedio actuales de producción, precios, interdicción, costos de producción y de peajes, observamos que la interpretación, adaptación y conjunción realizada en esta tesis es **completamente funcional** y que puede resultar de gran utilidad para obtener los puntos débiles del narcotráfico con respecto a su forma de comercio.

## Conclusiones

El crecimiento del ingreso de los consumidores aumenta la rentabilidad del narcotráfico de forma inequívoca. La destrucción de firmas narcotraficantes también aumenta la rentabilidad del narcotráfico de forma inequívoca.

El aumento de la probabilidad de interdicción de cargamentos incrementa la ganancia esperada del narcotráfico si y sólo si la demanda de

estupefacientes es suficientemente inelástica con respecto al precio. No obstante, si la elasticidad-precio es alta -pero no muy alta- las ganancias esperadas disminuyen con la probabilidad de interdicción, las ganancias realizadas aumentan. En este caso se desalienta la entrada de firmas pero se fortalecen las existentes.

El aumento de los costos de peaje o de corrupción tiene un efecto negativo sobre la ganancia esperada. Este efecto sólo se anula en el caso extremo de que la elasticidad-precio sea nula.

El aumento de los costos relacionados con la captura de cargamentos también tiene un impacto negativo sobre la rentabilidad esperada del narcotráfico.

Los dos últimos efectos no pueden ser explotados como herramientas viables de política económica en la lucha contra el narcotráfico. Los costos de corrupción se asumen precisamente para neutralizar a los agentes oficiales encargados del control del narcotráfico.

Por otra parte, no sería eficaz imponer sobrecostos sobre los cargamentos capturados, a modo de multas, simplemente porque las firmas narcotraficantes son ilegales y, por tanto, clandestinas. El peaje y los sobrecostos por interdicción capturan en el modelo los costos que generan la prohibición y el riesgo de interdicción, por tanto, su principal efecto es aumentar el *extra* exigido y el precio final.

Pero los tres primeros efectos tienen la facultad de aumentar la rentabilidad del narcotráfico. Así, pues, el modelo genera la posibilidad, bajo supuestos relativamente laxos, de que las ganancias del narcotráfico aumenten cuando se expande la demanda de estupefacientes y/o se incrementa la represión a la oferta. En estas condiciones, la represión a la oferta más que infructuosa es contraproducente: la incrementada rentabilidad del narcotráfico induce la entrada de firmas que se ven así alentadas a superar las barreras a la entrada.

No se debe pasar por alto que tanto la destrucción de firmas narcotraficantes como la interdicción de cargamentos disminuyen el

consumo. En ese sentido la represión a la oferta puede ser “exitosa”. Pero el éxito conseguido por el lado de la demanda se pierde en el largo plazo por el lado de la oferta, pues la recuperación de la rentabilidad del narcotráfico induce la entrada de nuevas firmas a la actividad.

Si la represión a la oferta incrementa la rentabilidad del narcotráfico -tal como se ha planteado-, se ha contribuido a explicar por qué la imposición de esta política como herramienta principal de la lucha contra el narcotráfico ha generado enormes costos sociales para México, costos que se miden en mayores índices de violencia, criminalidad, corrupción, pérdida de legitimidad del Estado e inestabilidad social y política. Además, el ambiente de zozobra ha disminuido la inversión y el crecimiento económico; se estima que la inversión privada en México podría aumentar en siete puntos porcentuales del PIB si existiera un ambiente de estabilidad sociopolítica.

La situación en México se ha agravado en los últimos años porque los cárteles mexicanos han conseguido el poder absoluto sobre el mercado de cocaína más grande del mundo y al mismo tiempo han llegado a controlar en más del 90% la comercialización del principal país productor de cocaína, logrando controlar más de la mitad del tráfico de sustancias ilegales en el mundo.

En estas condiciones se genera una enorme masa de ganancias. La necesidad de perpetuarlas convierte al narcotráfico en un poder capaz de desafiar abiertamente al Estado, más aún, llega a comprarlo, al menos parcialmente.

De acuerdo con los factores que influyen en las ganancias del narcotráfico se observa que **no sólo la interdicción causa efectos negativos** en él, y que si se incide en los demás factores se obtendrían resultados favorables o decrecerían los valores a tal grado que **con una interdicción no tan alta, se produzcan pérdidas al narcotráfico**.

## Fuentes consultadas

- 1.- Arrazola, Jaime. *Hacia un nuevo modelo: La empresa global integrada*. Universia Business Review. Actualidad económica. Segundo trimestre 2007. ISSN 1698-5117.
- 2.- Estrello, María Elena Estrello. *El narcotráfico: Empresa multinacional que olvidó el honor*. Sistema Informativo PSN. México, 2009.
- 3.- Arrazola, Jaime. *Ibíd.* p. 3.
- 4.- Massieu, Ruiz Mario. *El marco jurídico para el combate al narcotráfico*. FCE. México, 1995. p. 7.
- 5.- Hernández Vela S., Edmundo. *Diccionario de la política internacional*. México, 1988. p. 979. Borja Rodrigo. *Enciclopedia de política*. FCE. México, 1997. p. 673.
- 6.- Zambada García, Ismael. *Revista Proceso No. 1744/4*. Mexico, 2010. p. 10.
- 7.- Massieu. *Ibíd.* p. 22.
- 8.- Linares, Adriana. *La leyenda negra. Mito y realidad, ese es el mundo de las drogas*. Mexico, 2005.
- 9.- *Campesino Colombiano, Making Cocaine, Manuel Francisco Contreras; Collective Journalism, Bogotá, Colombia*.
- 10.- Grossman, Michael, Chaloupka, Frank y Brown, Charles. 1996. "The Demand for Cocaine by Young Adults: A Rational Addiction Approach", NBER *Working Paper 5713*.
- 11.- Miron, Jeffrey. 1991. "Drug Legalization and the Consumption of Drugs: An Economist's Perspective", en Ortiz [16].
- 12.- Annual Report UNODC 2010, p. 94.

- 13.- *Ibíd.* p. 24.
- 14.- *The Economist.*
- 15.- *La Jornada.*
- 16.- *Campesino Colombiano, Making Cocaine, Manuel Francisco Contreras; Collective Journalism, Bogotá, Colombia.*
- 17.- De Maillard, Jean. "Atlas de la Criminalidad: Un monde sans loi. La criminalité financière en images. Francia, 1999, p. 37.
- 18.- *Ibíd.* p. 48.
- 19.- Informe ONU.
- 20.- Annual Report UNODC 2010, p. 432.
- 21.- De Maillard. *Ibíd.* p. 39.
- 22.- *Carlos Humberto Ortiz Q. Luchando infructuosamente contra la hidra: un modelo sencillo del narcotráfico. En publicación: Documento de trabajo No. 54. CIDSE, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Universidad del Valle. Cali: Colombia. Noviembre. 2000 01225944.*

## APÉNDICE 1

Valores de sustitución para Europa:

*p.- \$500,000 USD por kilogramo.*

*q.- 45 toneladas a Europa*

*c(q).- \$1,400 USD por kilogramo.*

*T.- 20% del precio por kilogramo (\$40,000 USD).*

*z.- 0.5.*

*Y.- Dos veces el costo (\$2,800 USD).*

Valores de sustitución para México:

*p.* - \$500,000 USD por kilogramo.

*q.* - 45 toneladas a México

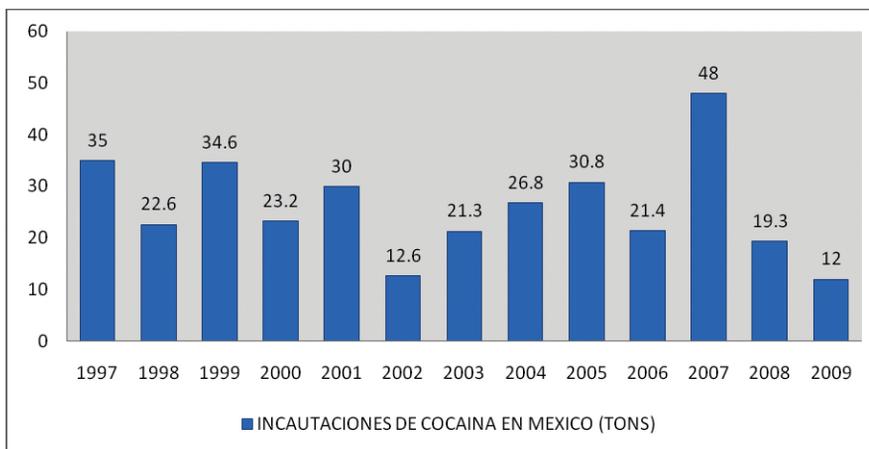
*c(q).* - \$1,400 USD por kilogramo.

*T.* - 20% del precio por kilogramo (\$ 40,000 USD).

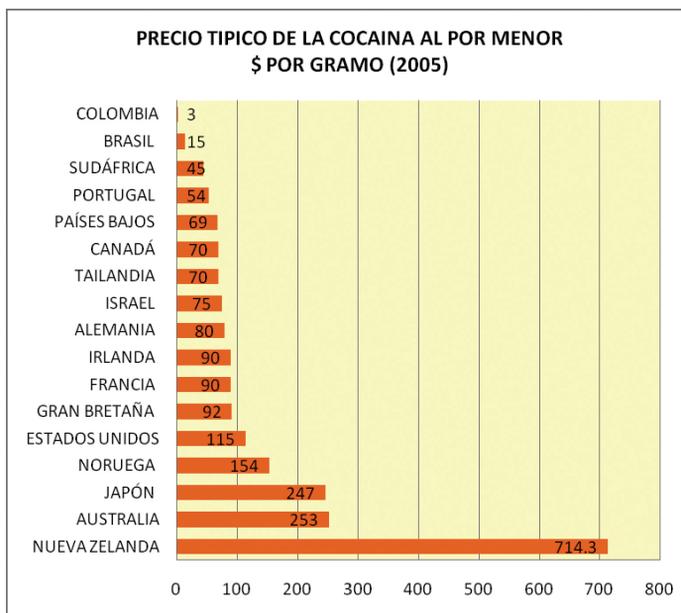
*z.* - 0.5.

*Y.* - Dos veces el costo (\$2,800 USD).

**ANEXO 1**

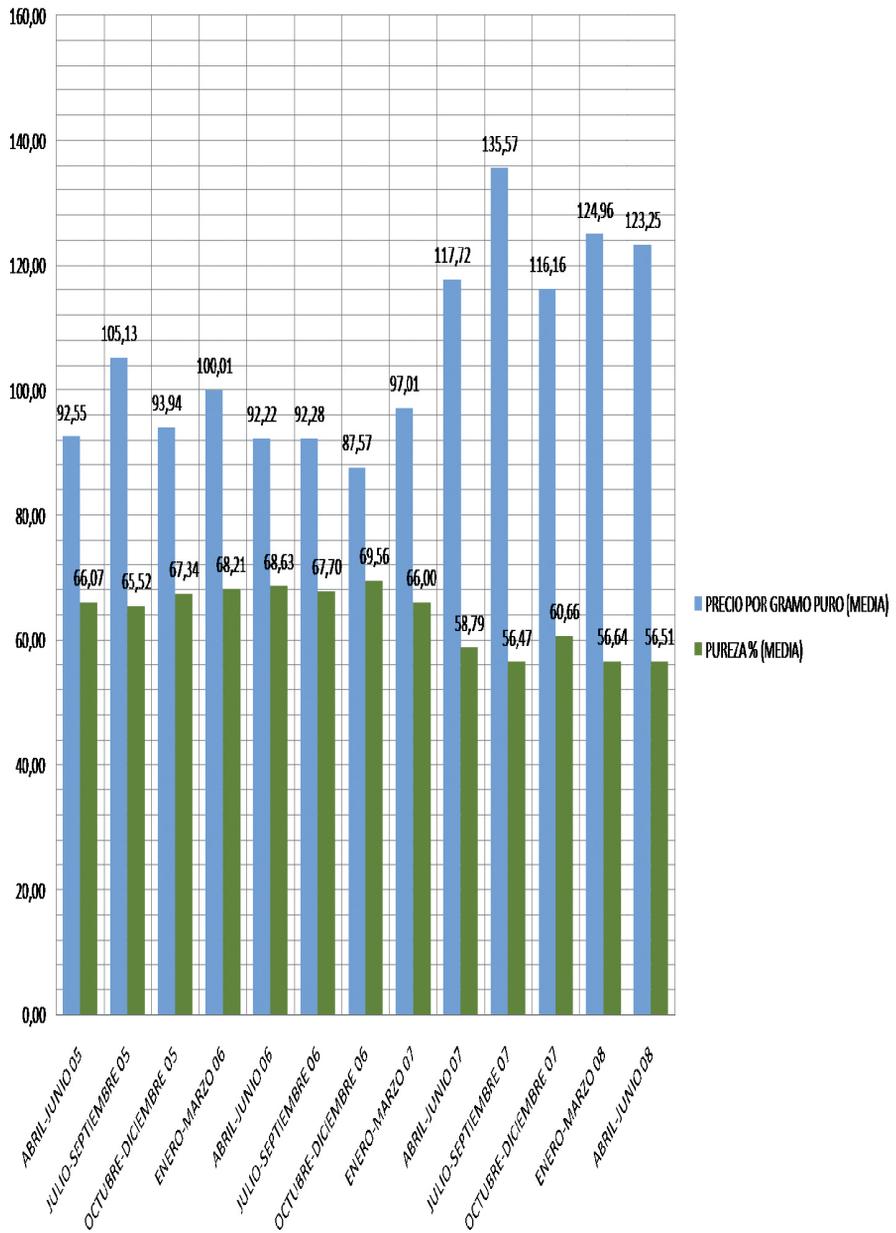


Fuente: informe anual UNODC 2008

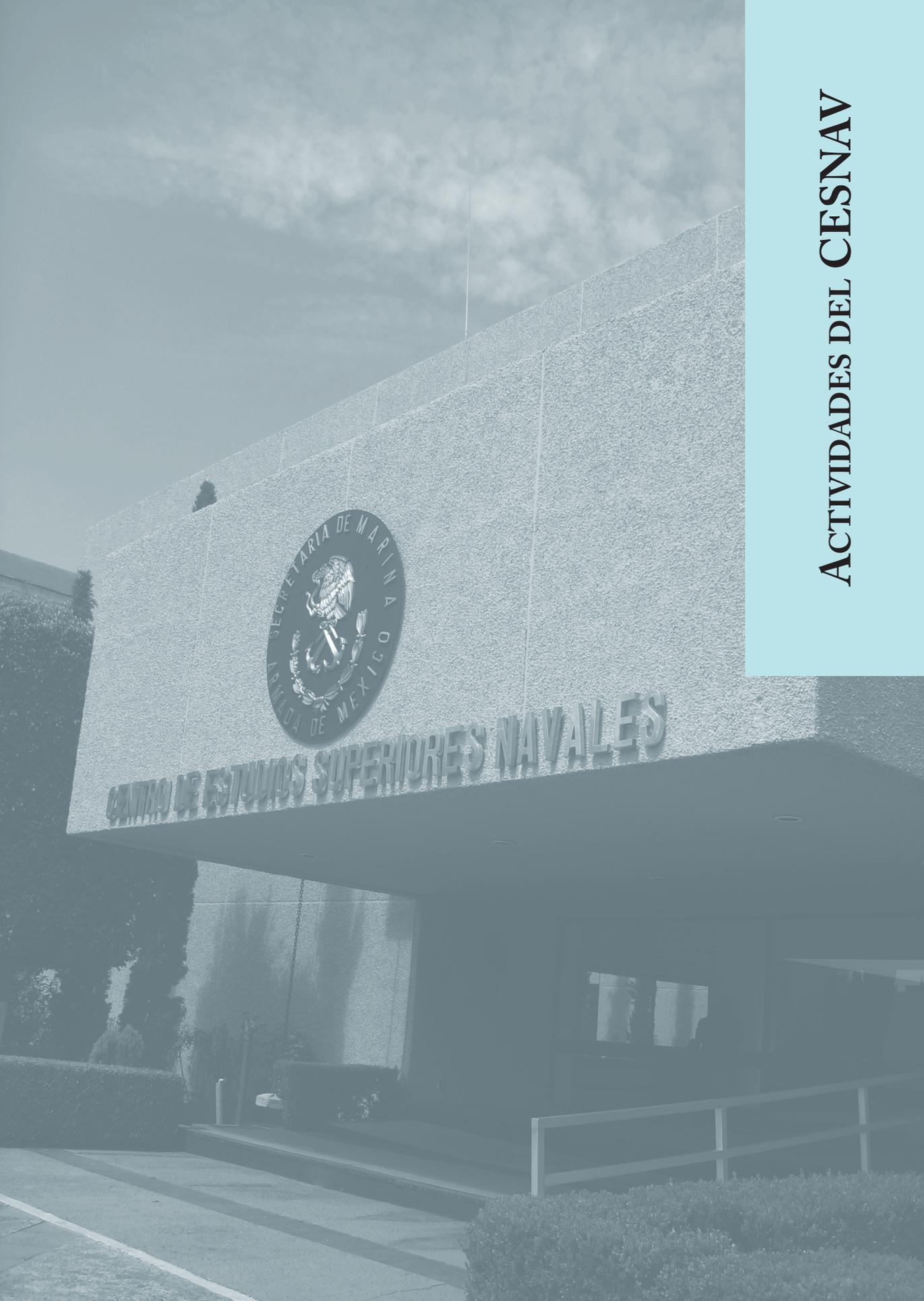


Fuente: The Economist, Informe Anual Narcotráfico 2009

### ANEXO 3 MUESTREO TRIMESTRAL



Fuente: Dirección de Lucha Contra las Drogas de los Estados Unidos



# ACTIVIDADES DEL CESNAV

## **Día 8 de junio - Conferencia**

“El sistema Penitenciario Mexicano” es el nombre de la conferencia pronunciada el día de hoy por el Licenciado Patricio Patiño Arias, dirigida a los alumnos de la Maestría en Seguridad Nacional, ello como parte al correspondiente plan de estudios.



## **Día 1º de julio-Ceremonia de graduación de alumnos del Centro de Estudios Superiores Navales**

En la explanada principal de la Secretaría de Marina, el Almirante Mariano Francisco Saynez Mendoza, Secretario de Marina, presidió la ceremonia de graduación de los alumnos colegiados del Centro de Estudios Superiores Navales, durante la cual se contó con la presencia de distinguidas autoridades: Almirante Raúl Santos Galván Villanueva, Subsecretario de Marina; General de División Humberto Alonso Guillermo Aguilar, Subsecretario de la Defensa Nacional; Embajador Horacio Brenes Icabalceta, Embajador de Nicaragua en México; Almirante Moisés Gómez Cabrera, Oficial Mayor de Marina; Almirante Sergio Enrique Henaro Galán, Inspector y Contralor de Marina; General Leonardo González García, Comandante de la Fuerza Aérea Mexicana; Almirante Jorge Arturo Maldonado Orozco, Director del Centro de Estudios Superiores Navales.

Durante el citado evento el Alto Mando de la Secretaría de Marina-Armada de México, exhortó a los 287 graduados de las diversas maestrías y especialidades, a capitalizar la experiencia académica recién concluida en beneficio de la sociedad a la cual pertenecen.



## Día 20 de septiembre-Exitoso simulacro de evacuación

En el marco de la “Jornada Nacional de Simulacros para la Prevención de Riesgos 2010”, el CESNAV llevó a cabo de manera exitosa un simulacro de evacuación por sismo, el cual tuvo como propósito fortalecer la cultura de prevención para actuar adecuadamente en caso de emergencia.

Durante el ejercicio se evacuó al personal expedita y ordenadamente, ante lo cual las brigadas de contraincendio, evacuación, primeros auxilios, y búsqueda y rescate, se alistaron para atender alguna situación de emergencia.



## Premio Iberoamericano de Calidad Educativa 2010

El C. Almirante Secretario de Marina Mariano Francisco Saynez Mendoza, recibió a nombre del Centro de Estudios Superiores Navales el “Premio Iberoamericano de Calidad Educativa 2010”, el cual le fue conferido por el Consejo Iberoamericano en Honor a la Calidad Educativa (CIHCE). Cabe destacar que la dimensión del reconocimiento radica en que el CIHCE es un organismo mundial no gubernamental constituido en la ciudad de Lima, Perú, fundado por profesionales multidisciplinarios de diversas nacionalidades, para investigar, promover y conducir el cambio en los actuales sistemas educativos, hacia una educación de excelencia, humanista e integral, basado en experiencias exitosas de la calidad educativa.



## Premio William J. Perry 2010

El Centro de Estudios Superiores Navales recibió el “Premio William J. Perry 2010”, a la excelencia en educación sobre seguridad y defensa en la categoría institucional, el cual fue otorgado por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de los Estados Unidos, en virtud de las sobresalientes contribuciones académicas, que el CESNAV a través de la educación, la investigación, la difusión e intercambio de conocimientos del Hemisferio ha aportado en los campos de seguridad y defensa occidental.

El Director del CHDS, Richard D. Downie, señaló la importancia que tuvo el CESNAV al ayudar al gobierno mexicano a enfrentarse a algunas de las mayores amenazas en su historia.



# BICENTENARIO

## MARINOS ILUSTRES EN LA HISTORIA DE MÉXICO

LAS BIOGRAFÍAS DE ESTOS MARINOS CORRESPONDEN A ALGUNOS DE LOS HOMBRES MÁS DESTACADOS EN LA HISTORIOGRAFÍA NAVAL, DURANTE LOS PERIODOS HISTÓRICOS DE LA INDEPENDENCIA Y REVOLUCIÓN MEXICANAS, PRODUCIENDO ALGUNOS DE LOS MOMENTOS MÁS EMBLEMÁTICOS DE AMBAS ETAPAS, PUES CON GRAN VALOR Y ARROJO DEFENDIERON LA DIGNIDAD Y SOBERANÍA NACIONALES.



Capitán de Fragata Hilario Rodríguez Malpica  
(1889-1914)

Su levantamiento contribuyó a que la lucha constitucionalista se consolidara en el Océano Pacífico y pudiera continuar hacia el centro del país. Su participación apoyó el surgimiento del primer combate aeronaval de la historia mundial.



Vicealmirante Ángel Ortiz Monasterio Irizarri  
(1849-1922)

Precursor de la Marina Mexicana. Defensor de las instituciones en el momento álgido de la Decena Trágica.



Comodoro David Porter  
(1780-1843)

Contribuyó a la Independencia nacional y su consolidación.



Capitán de Fragata Pedro Sainz de Baranda y Borreyro (1787-1845)

Apoyó la consolidación de la Independencia de México, al consumir la rendición del castillo de San Juan de Ulúa, cesando así el dominio español.