

# La actual lucha del gobierno mexicano contra la delincuencia en la frontera con Estados Unidos

## The Current Mexican Government's Fight Against Crime in the U.S.-Mexican Border

*Vicente Sánchez Munguía*

Profesor-investigador de El Colegio de la Frontera Norte

Dirección electrónica: vsanchez@colef.mx

### RESUMEN

En este artículo se analiza el entorno de inseguridad y violencia asociadas con el narcotráfico en la frontera de México con Estados Unidos y las acciones emprendidas por el gobierno federal para desarticular a las organizaciones criminales que pelean el control del mercado y el acceso a los cruces fronterizos para la introducción de drogas a Estados Unidos, partiendo de la hipótesis de que la violencia e inseguridad han estado presentes desde mucho antes en la frontera, pero las agencias responsables del control fronterizo y la seguridad son parte del problema al asociarse con las bandas criminales, mientras que éstas han fortalecido su presencia echando raíces entre sectores de la sociedad fronteriza.

*Palabras clave:* 1. Frontera, 2. gobierno, 3. narcotráfico, 4. seguridad, 5. corrupción.

### ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the environment of insecurity and violence associated with drug trafficking on the U.S.-Mexican border, and the actions taken by the federal government to dismantle criminal organizations that fight to control the market and access to border crossing points for the introduction of drugs into the United States. The assumption is that violence and insecurity have existed on the border for a long time, but that the agencies responsible for border control and security are now part of the problem because of their association with criminal gangs, which in turn have strengthened their presence by taking root among sections of border society.

*Keywords:* 1. Border, 2. government, 3. drug trafficking, 4. safe, 5. corruption.

Fecha de recepción: 8 de octubre de 2009

Fecha de aceptación: 1 de diciembre de 2009

## INTRODUCCIÓN

A estas alturas no hay duda de que la violencia asociada con el narcotráfico se ha incrementado en México y de modo particular en la frontera con Estados Unidos. Para enfrentar los reclamos de la sociedad que por lustros ha atestiguado y sufrido esa violencia sin acciones efectivas de parte del gobierno en distintos espacios regionales del país,<sup>1</sup> el presidente Felipe Calderón declaró la guerra al narcotráfico apenas entró en funciones, recurriendo de manera abierta al despliegue de tropas a lo largo y ancho del territorio mexicano.<sup>2</sup>

Como se menciona frecuentemente por analistas y voceros del gobierno es probable que, dada la infiltración de la delincuencia en las policías de todo el país, el gobierno federal no haya tenido más alternativa que recurrir al despliegue del ejército para enfrentar la fuerza de los cárteles de la droga. Hay que tener presente que el tema de la inseguridad en México ha venido cobrando relevancia pública desde la década de 1980 cuando la incidencia delictiva se empezó a manifestar con mayor fuerza, mientras que los delitos asociados con el narcotráfico adquirieron mayor visibilidad, lo que a su vez condujo al involucramiento de las fuerzas armadas en las operaciones de combate a los delitos ligados con el tráfico de drogas, debido a la debilidad estructural que significa la corrupción de las corporaciones policiacas, las cuales han sido penetradas por la delincuencia organizada a la que brindan protección, indicativo de la vulnerabilidad del Estado mexicano en su capacidad de ejercer el control territorial.<sup>3</sup>

Uno de los espacios territoriales mayormente afectados por la actividad desplegada por las organizaciones delictivas ha sido la frontera con Estados Unidos, particularmente las ciudades de mayor importancia poblacional y económica, donde los homicidios, secuestros y desapariciones han escalado, afectando de diversas formas

<sup>1</sup>Edgardo Buscaglia, especialista en narcotráfico y profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), estima que entre 50 y 60 por ciento de los gobiernos municipales del país han sido “capturados o feudalizados” por el narcotráfico y ejercen algún tipo de control sobre las estructuras de los gobiernos locales (Castillo, 2008).

<sup>2</sup>“Durante las operaciones contra el narcotráfico llevadas a cabo por el gobierno federal, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) participó con promedio mensual de 45 723 elementos militares”, Calderón Hinojosa (2007:26).

<sup>3</sup>Tanto en Tijuana como en Ciudad Juárez, en Monterrey o en municipios de Michoacán, de Tabasco y de otros estados, las policías municipales han debido ser intervenidas por el ejército con el objetivo de proceder a su depuración, e igualmente se han presentado casos de colusión de policías ministeriales de los estados que han sido consignados por su apoyo al narcotráfico.

a la sociedad.<sup>4</sup> Por otro lado, la lucha del gobierno mexicano contra el narcotráfico difícilmente se puede entender si no se toma en cuenta la relación de vecindad con Estados Unidos, y en ese sentido, la percepción y la opinión del gobierno de ese país es fundamental para entender las formas y la intensidad que adquiere esa lucha, mostrando así el peso específico que tiene el país vecino en estos asuntos.

En consecuencia, las definiciones de política y las acciones del gobierno mexicano en el combate al narcotráfico adquieren un cierto grado de mediación por la percepción y las señales emitidas por el gobierno estadounidense, sobre todo cuando el teatro de las acciones tiene lugar en la frontera entre los dos países. Como en el verano de 2005 en que tanto la embajada de Estados Unidos en México como el Departamento de Estado llamaron la atención del gobierno mexicano respecto de la violencia en la frontera, llegando a cerrar temporalmente el consulado de Estados Unidos en Nuevo Laredo como una medida extrema que causó molestias en el gobierno mexicano.<sup>5</sup>

A finales de 2008 y primeros días de 2009 distintos actores de la élite política estadounidense dieron señales de alerta sobre los riesgos que representa para Estados Unidos el poder que han logrado alcanzar las organizaciones criminales en México, ligando ese poder a la vulnerabilidad del Estado mexicano y la corrupción imperante de sus agencias de seguridad, llevando incluso a un debate en torno de las capacidades institucionales del Estado mexicano para ejercer control sobre su territorio y su relación con la posibilidad de estar ante la inminencia de un “Estado fallido”.<sup>6</sup>

Sin embargo, los señalamientos más puntuales sobre las amenazas para la seguridad de Estados Unidos, a partir del narcotráfico,<sup>7</sup> se refieren a la presencia de organizaciones criminales que controlan este tipo de actividades en la frontera común

<sup>4</sup>Los secuestros de pequeños y medianos empresarios de una clase media típica de la frontera, la desaparición por el método de “levantones” y los homicidios que expresan una violencia extrema como el descuartizamiento, la disolución de restos humanos en ácido y otras tantas formas de exteriorizar la violencia, han calado profundo en la sociedad fronteriza que de diversas formas ha demandado acción eficaz del gobierno (Scherer, 2009b).

<sup>5</sup>“Esta situación es intolerable, dijo el embajador Garza, por lo que el consulado se cerrará hasta que el gobierno de México tome control de la situación. Esta ciudad que se ha convertido en una ciudad sin leyes y completamente fuera de control [...] El gobierno de Vicente Fox encontró irritantes las palabras del embajador americano y a través de un vocero dijo que la situación es un problema bilateral que debe ser resuelto por ambos gobiernos” (Davis, 2009).

<sup>6</sup>George Friedman (2008) fue el primero en tocar el tema como un riesgo por tipo y nivel de violencia que estaba afectando a México, luego de los asesinatos de altos mandos de la Policía Federal Preventiva (PFP).

<sup>7</sup>A principios de 2009, Barry Mc Caffrey indicó que los cárteles mexicanos de la droga tienen presencia en 295 ciudades de Estados Unidos, en una referencia clara al poder que han alcanzado y los riesgos que significan para ese país (Hernández, 2009).

y son capaces de penetrar a los organismos de seguridad del Estado mexicano o asesinar a sus altos mandos, debilitando las capacidades institucionales para hacerles frente. Hay que mencionar que las ciudades mexicanas localizadas a lo largo de la frontera con Estados Unidos han vivido desde hace varios lustros en medio de la violencia desatada por las distintas organizaciones criminales que regularmente mantienen una lucha despiadada por el control territorial para la distribución de drogas y el control de acceso a los cruces fronterizos para su introducción a Estados Unidos. Matamoros, Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Nogales y Reynosa, se han convertido en centros de operación de importantes y poderosas organizaciones delictivas y han hecho de esas ciudades territorios de disputa, cuya violencia se ha visto incrementada también a partir de la presión que ejercen las fuerzas de seguridad del Estado que buscan desarticular a ese tipo de organizaciones y reducir los riesgos de inseguridad que representan para la población, pero también para enviar señales de control frente a los frecuentes señalamientos en Estados Unidos.

El objetivo de este artículo es analizar el entorno de inseguridad y violencia asociadas con el narcotráfico en la frontera de México con Estados Unidos y las acciones emprendidas por el gobierno federal para desarticular a las organizaciones criminales que pelean el control del mercado y el acceso a los cruces fronterizos para la introducción de drogas a Estados Unidos, partiendo de la hipótesis de que la violencia e inseguridad han estado presentes desde mucho antes en la frontera, pero las agencias responsables del control fronterizo y la seguridad son parte del problema al asociarse con las bandas criminales, mientras que éstas han fortalecido su presencia echando raíces entre sectores de la sociedad fronteriza.

### *Control fronterizo, violencia e inseguridad*

Interpretaciones recientes sobre la inseguridad y la violencia contemporáneas en América Latina sugieren que se trata de temas asociados con los procesos de globalización y la forma en que los países de la región se han incorporado a la dinámica de la economía internacional. Desde esta perspectiva, Altwater y Mahnkopf (2008) señalan que la inseguridad de la era de la globalización está sustentada por la preeminencia de la informalidad de la economía, la privatización del monopolio de la violencia, la laxitud de las regulaciones, la corrupción de las instituciones de justicia y el desvanecimiento del Estado social. En este sentido, la violencia y la inseguridad que le acompañan es parte de un fenómeno mucho más complejo que atraviesa fronteras, adaptándose a las distintas situaciones de orden político, social

y económico. En forma muy parecida, Salama (2008) sugiere que la violencia que afecta a América Latina en tiempos más recientes es posible entenderla atendiendo al hecho de que la crisis de la década de 1980 y la presión neoliberal de la década de 1990 debilitó al Estado, el cual redujo su participación en infraestructura, salud y escuelas, lo que llevó a una educación insuficiente y procesos incontrolados de urbanización. La atención priorizada del mercado habría conducido a una menor capacidad de control de la nación y del territorio, el cual se habría tornado poroso.

Por su parte, Briseño-León (2002) ha señalado que la violencia, sobre todo la de tipo urbano en América Latina, está vinculada a los procesos de empobrecimiento que han experimentado los países de esta parte del mundo a partir de los años ochenta del siglo pasado y que se expresa en condiciones de exclusión educativa y laboral de una parte importante de la población, haciendo más evidentes algunos de los rasgos más significativos de este subcontinente, los cuales están dados por la existencia de grandes sectores de la población, que a veces es mayoría, en condiciones de pobreza, informalidad y exclusión, con alto contenido de etnicidad que acentúa tales condiciones, lo que en gran medida presenta a la pobreza con un rostro de violencia (Kruijt, 2008), no obstante que una y otra no tengan una relación causal directa. Se trata de una creciente violencia urbana que ha llevado al Estado a enfrentarla con el uso de la violencia, sobre todo cuando se trata de delitos de narcotráfico, en la que la ilegalidad con que actúan las autoridades también es frecuente, en lo que pareciera como una especie de recuperación de patrones del pasado autoritario (Fedesco, 2009).

En cuanto a los factores de inseguridad y violencia en la frontera México-Estados Unidos y de manera particular en algunas ciudades fronterizas, tanto los trabajos académicos sobre el tema como otro tipo de literatura ambientada en esos espacios y los reportes de prensa, sugieren la presencia endémica de organizaciones dedicadas al ilícito, asociadas con agentes gubernamentales de los tres niveles de gobierno, en una relación de complicidad y protección. Ciertamente no se trata sólo de narcotráfico, sino de una relación mucho más amplia que comprende otras expresiones de lo ilícito desarrolladas a partir de la colusión de policías y funcionarios de los tres niveles de gobierno con la delincuencia,<sup>8</sup> en la que el arraigo

<sup>8</sup>Molina Ruiz (2000:271) atribuye la extensión de ese tipo de relaciones en la frontera a la tolerancia existente hacia las prácticas corruptas que generan las ambigüedades de los sistemas legales y la lejanía de los sistemas de control y vigilancia en un mercado de bienes y servicios de ritmo vertiginoso en el cual particulares y autoridades no son menos que socios y progresan a la par, pero ese tipo de trato cotidiano sería el sustento de una moral social que ha sido aprovechada por el narcotráfico para establecerse.

logrado por dichas organizaciones en estas ciudades se podría explicar a partir del tipo de nexos que el narcotráfico ha tejido en la sociedad fronteriza.<sup>9</sup>

Tampoco se trata sólo de oficiales de policía y burócratas mexicanos mantengan ese tipo de relaciones con la delincuencia. El verdadero trasfondo de toda la violencia criminal asociada con el narcotráfico en la frontera es la demanda de drogas en Estados Unidos,<sup>10</sup> su crecimiento en las ciudades fronterizas<sup>11</sup> y, por supuesto, del tráfico a través de la frontera, el cual sería más difícil si no hubiera colaboración de las agencias de seguridad y aduanas de ese país; se trata, por tanto, de un problema con una fuerte complejidad y la intervención de muchos actores, sean las organizaciones criminales, gobiernos de países distintos con una pléyade de agencias y cuerpos de seguridad con distintas atribuciones y objetivos en relación con el tráfico de drogas en su carácter de actividad ilícita.

Es notable que desde que se estableció la frontera, el tipo de la delincuencia que mayor preocupación ha representado para el gobierno mexicano ha sido aquella que puede ser motivo de algún problema con el gobierno de Estados Unidos, aunque también se puede observar que se ha tratado casi siempre de un tema vinculado con las definiciones de política de ese país y las repercusiones de sus políticas en el espacio fronterizo, lo cual podría explicar parcialmente el carácter reactivo de las políticas de seguridad del gobierno mexicano en la frontera.

En este sentido, el tema de la seguridad fronteriza permite atisbar con mayor claridad el hecho de que las relaciones entre los dos países vecinos se han definido desde siempre a partir de la asimetría que las caracteriza y no tanto por el conflicto o la cooperación que sólo las describe (Orcinoli, 2003). Es decir, la relación asimétrica determina el papel de cada país en el espacio fronterizo y define

<sup>9</sup>Un caso elocuente es el de Jesús Labra, quien manejaba las finanzas del cártel de los hermanos Arellano Félix. Él fue aprehendido por miembros del ejército en las gradas de un campo deportivo cuando acompañaba a sus nietos a un juego de fútbol de una liga infantil local; a ese tipo de juegos acuden regularmente los familiares de los niños en su apoyo y es un espacio de convivencia.

<sup>10</sup>El consumo de drogas sigue siendo alto en Estados Unidos, no obstante que se ha registrado una tendencia a la baja del consumo en algunos grupos de edad. Información sobre esas tendencias, véase National Institute on Drug Abuse (2008).

<sup>11</sup>La presencia del narcotráfico ha ido dejando una huella que ha quedado registrada en la Encuesta Nacional de Adicciones levantada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), en la cual Baja California y especialmente Tijuana ha reportado, desde 1998, consumo de drogas mayor que en el resto del país. La encuesta de 2008 confirmó que tanto el nivel de exposición como el consumo de drogas ilegales es mayor en este estado que el registrado para el país y que las mujeres tienen aquí un nivel de exposición que representa el doble del que se registra para las mujeres a nivel nacional, en tanto que para los hombres es 1.3 veces mayor que el registrado para los hombres a escala nacional, siendo la marihuana, la cocaína y las metanfetaminas las drogas que mayor consumo registran (INSP, 2009).

los giros de las políticas en cada momento. La asimetría juega a favor de Estados Unidos y, en consecuencia, las acciones del gobierno de México para enfrentar los desafíos de la delincuencia y la inseguridad que su presencia acarrea al espacio fronterizo se relacionan de manera estrecha con las percepciones de riesgo y amenazas para la seguridad de Estados Unidos exteriorizadas por el gobierno de este país y en el caso particular las definiciones sobre el consumo y el tráfico de drogas, pero también el riesgo percibido a partir del poder de violencia que representan las organizaciones delictivas mexicanas para la población en Estados Unidos.

Lo antes dicho se expresa abiertamente en la forma en que las políticas de regulación y control del gobierno estadounidense determinan los papeles que desempeña el espacio fronterizo mexicano, incluida su expresión económica ilícita, por el hecho de que la puesta en marcha de las regulaciones y controles abre espacios de oportunidad de negocios en los huecos que deja el desfase entre los marcos regulatorios de un país y otro, justo en los puntos en que ambos países registran mayor interacción y contacto, es decir, en las ciudades más dinámicas. Son esos huecos entre regulaciones desfasadas los que vienen a representar los campos de oportunidad para mercados negros y relaciones viciadas de la delincuencia con las burocracias responsables de vigilar y penalizar las violaciones a las leyes y reglamentos por los particulares. El desfase en las regulaciones entre los dos países propicia la oportunidad del mercado negro, pero la propensión de la burocracia a la corrupción lo rentabiliza en la medida que existe la posibilidad de esa relación corrupta.

La conversión de las ciudades fronterizas en espacios para los negocios ligados con el juego, el consumo de alcohol y la prostitución a partir de la segunda década del siglo pasado caló profundamente en los estereotipos de la frontera mexicana, proyectados en la imagen sórdida del alcohol, las prostitutas y el juego,<sup>12</sup> recreados por distintos medios, incluida la literatura regional y el cine que abundaron en referencias a ese carácter. Sin embargo, el florecimiento de ese tipo de negocios sucedió en medio de densas redes de intereses que involucraron a agencias del gobierno en sus tres niveles, sin que hasta ahora hayan sido desmanteladas,<sup>13</sup>

<sup>12</sup>La proliferación de centros para la diversión en estas ciudades marcó el carácter estereotipado de ciudades como Tijuana, con el que hasta el presente se les asocia, cfr. Félix (2003).

<sup>13</sup>Por ejemplo, las redes de traficantes de indocumentados para cruzar ilegalmente la frontera hacia Estados Unidos, las cuales se han mantenido y fortalecido al grado de llegar a ejecutar acciones de mayor alcance como el asesinato de un oficial del Grupo Beta por miembros de una red de “polleros” (traficantes de indocumentados), véase Fernández (2001:283-285).

debido a que alcanzan niveles de decisión que van más allá del espacio territorial de la frontera, en el marco de la estructura del Estado mexicano, pero también porque las condiciones estructurales que han dado origen a este tipo de actividades ilegales permanecen sin cambios mayores.

En ese sentido, la fortaleza del narcotráfico y de otras actividades delictivas en la frontera norte de México se puede explicar por las demandas originadas en el lado estadounidense y la participación directa de agentes del gobierno mexicano en el control de ese tipo de negocios, tanto en el plano local como de las burocracias del gobierno federal. Al respecto, se ha sugerido la existencia de diversos grados de involucramiento de los agentes políticos mexicanos en la relación con las actividades delictivas fronterizas a partir de la época posrevolucionaria del siglo pasado (Astorga, 2005). Al respecto se ha destacado el papel que ejerció el gobernador de Baja California Esteban Cantú en la venta de permisos a los empresarios estadounidenses para abrir establecimientos para el juego, la prostitución y la venta de licor, así como los fumaderos de opio entre los chinos (Astorga, 2003). En el mismo sentido se ha mencionado que el gobernador del territorio de Baja California entre 1923 y 1929, Abelardo L. Rodríguez, acumuló parte de su fortuna a partir de la relación establecida con los dueños de ese tipo de negocios en el estado, llegando incluso a convertirse en socio de algunos de esos giros (Ruiz, 2008:40-46). También se ha referido que el gobernador de Chihuahua, general Rodrigo Quevedo, era un personaje de la política implicado en el control del robo de automóviles y el tráfico de drogas en contubernio con el jefe de policía de Ciudad Juárez (Astorga, 2003) y seguramente este tipo de situaciones se repetían en distintos estados y municipios de la frontera y otros lugares del país.

En otras palabras, se trata de los acuerdos y reglas del juego con los que operaba el régimen político posrevolucionario en su relación con la delincuencia organizada. La evolución posterior hacia el régimen político priísta mantuvo en gran medida algunos de los elementos de control de la anterior etapa, aunque las condiciones cambiaron a partir de que el gobierno de Estados Unidos empezó a presionar sobre el gobierno mexicano para que ejerciera control en el flujo de drogas hacia su espacio territorial, cuya demanda había crecido en proporciones alarmantes.

Las distintas interpretaciones que se han propuesto en torno del tipo de relación entre los gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la delincuencia organizada sugieren la existencia de algún tipo de acuerdo que resultaba en cierta tolerancia del gobierno y beneficios mutuos en términos de los recursos obtenidos. Por ejemplo, Bailey y Godson (2000:53-83) han sugerido



diversas hipótesis sobre la inseguridad en la frontera y el nivel de participación de agentes del gobierno de México en la red de negocios ilícitos, en la que la diferencia entre cada una de las seis hipótesis que propone se da a partir del nivel de control ejercido por el poder político central sobre los grupos dedicados a ejercer directamente las actividades delictivas. En el trabajo mencionado se establecen diferencias analíticas para cada una de las hipótesis propuestas, pero en las seis propuestas se asocia el poder político del gobierno de México con la actividad delictiva.<sup>14</sup> En palabras de otro autor:

Las autoridades políticas ofrecieron inmunidad a los elementos criminales y obtuvieron a cambio dinero para desarrollo, inversión y fondos de campaña para el partido, así como para el enriquecimiento personal. De los criminales se esperaba que pagaran y obedecieran a las autoridades y cuando se convertían en un riesgo o cuando ya no producían se les encarcelaba o aniquilaba (Pimentel, 2000:54).

En una perspectiva distinta, se sugiere que la iniciativa para mantener la red de protección a los negocios prohibidos en la frontera también podría haber partido de los propios agentes dedicados a ese tipo de actividades, como parece ser el caso de Juan N. Guerra, prototipo de un jefe de la delincuencia surgido en otra época en que la economía del país mantenía cerrada su frontera a los productos extranjeros. Ese tipo de control de la frontera hacía rentable el contrabando de mercancías inexistentes en el mercado nacional o con precios arriba de los introducidos ilegalmente. Fernández (2001:203-207) sugiere que la práctica de esas actividades requerían de contactos y protección de políticos en el poder y eso habría llevado a Juan N. Guerra a establecer una red de protección al más alto nivel y con agentes políticos regionales, lo cual lo habría convertido en un cacique con control territorial para efectos de ese tipo de actividades, pero cuyo poder habría entrado en declive una vez que el país abrió sus fronteras y las actividades ilícitas en ese nuevo escenario fueron dominadas por el narcotráfico, lo cual llevó al recambio de ese poder de control ejercido por Guerra en Matamoros, frontera de Tamaulipas.

Para Serrano (2007), la prohibición de las drogas llevó a un modelo regulador sostenido por la presión externa y la centralización de la autoridad del Estado que, aun con limitaciones funcionaba, pero la evolución posterior de la evolución del

<sup>14</sup>Para Bailey y Goodson (2000) la corrupción de los agentes fronterizos de México es un elemento sistémico, en tanto que son situaciones de tipo causático los casos de corrupción de los agentes fronterizos de Estados Unidos.

mercado y la erosión de las normas que lo regulaban condujo a la privatización de ese mercado, el repliegue de las agencias del Estado y el surgimiento de guardias de protección privadas, con la consecuente violencia que caracteriza actualmente al narcotráfico. Para otros autores, la pérdida de eficacia del gobierno en el combate a la delincuencia es producto de la pérdida en la mediación que antes había entre el régimen político y la delincuencia, sobre todo la que controla el narcotráfico. Se trata de una consecuencia de los cambios que ha experimentado el propio régimen político, en el que el desvanecimiento del poder presidencial ha llevado a la paulatina descentralización del poder político a los estados (Astorga, 2007), lo cual implica que también las organizaciones delictivas han ganado autonomía en el control que antes había sobre ellas, al mismo tiempo que se presentaron condiciones para diversificar sus opciones de interlocución con el poder político y obtener la protección de distintos agentes del Estado, sobre todo en lo que se refiere a los cuerpos de seguridad.

Es así como en el caso de México, los dos procesos, el de descentralización del poder político con desvanecimiento del presidencialismo y el de la creciente informalidad de la economía, la corrupción y laxitud de las regulaciones, se convirtieron en factores propicios para el fortalecimiento de las organizaciones criminales, volviendo al crimen altamente rentable y con baja probabilidad de ser penalizado,<sup>15</sup> dado el colapso del sistema de justicia y la corrupción de los cuerpos de seguridad, e incluso con la probabilidad de que agentes políticos de distintas regiones del país participen activamente en alianzas con las organizaciones criminales.

En las ciudades de la frontera donde el narcotráfico ha cobrado mayor visibilidad y presencia, las organizaciones han contado siempre con la colaboración de los distintos cuerpos de seguridad,<sup>16</sup> incluidas las instituciones responsables de la procuración de justicia a cuyos agentes e incluso a titulares de las procuradurías se les relaciona con cierta frecuencia, a veces con algunos indicios de evidencia de ese tipo de relaciones.<sup>17</sup>

<sup>15</sup>Se estima que sólo se penaliza a dos por ciento de los delitos cometidos en el país (Zepeda, 2007).

<sup>16</sup>Al respecto, es interesante la hipótesis de otro autor que plantea para el caso específico de la policía municipal de Tijuana, que entre ésta y las organizaciones de la delincuencia organizada han encontrado una forma de cooperación en vez de conflicto, a partir de una relación corrupta (*collusive corruption*) de la policía con la delincuencia que ha llevado a un estatus de equilibrio entre ambas (Sabet, 2008:3).

<sup>17</sup>Como ejemplo está el caso del procurador de Justicia de Baja California en el gobierno de Eugenio Elorduy, a quien se ha mencionado en diversos medios impresos como probable implicado con el narcotráfico, con base en un video en el que agentes cercanos a él declararon cierta relación con el cártel de Sinaloa. La última alusión a ese video la hace Héctor de Mauleón (2009).

El narcotráfico como presencia activa del quehacer cotidiano en los espacios fronterizos ha afectado de manera considerable a las instituciones de seguridad y de procuración de justicia. Su descrédito es casi absoluto, con el agregado del cinismo tanto en los espacios institucionales como en la sociedad, sin que los cambios que ha experimentado el país en términos de la alternancia en el gobierno y el cambio de régimen se vean reflejados en una mejora del funcionamiento institucional.

### *LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y LA CORRUPCIÓN EN EL GOBIERNO*

Como se ha visto, la política de seguridad en el país y de manera particular en la frontera con Estados Unidos se ha focalizado en alto grado sobre el narcotráfico porque se considera que es la principal fuente de violencia y la mayor amenaza para la seguridad nacional, pero sobre todo porque hay una renovada preocupación del gobierno de Estados Unidos sobre los impactos de la violencia fronteriza sobre su territorio y también le preocupa la debilidad institucional de México para enfrentar la narcoviolenencia. Ha habido muchas declaraciones públicas de agentes responsables de Estados Unidos que indican el grado de preocupación, aunque también son formas de presionar al gobierno mexicano para que mejore sus capacidades y reduzca los riesgos.

La novedad es que el gobierno de Estados Unidos ha mostrado abiertamente la disponibilidad de asumir un papel más activo y mantener una relación de cooperación en materia de seguridad, tema en el cual el gobierno mexicano ha insistido, pero también de manera ambigua, toda vez que aún hay limitaciones para el trabajo conjunto debido a principios ideológicos de la élite política mexicana y su desconfianza hacia Estados Unidos. No obstante, los dos países han venido trabajando al amparo de la Iniciativa Mérida,<sup>18</sup> que entró en vigor sólo hace tres años y han concretado algunos rubros de cooperación que incluye ese programa, sobre todo en equipamiento, transferencia de tecnología y apoyo para la reforma del sistema de justicia.

Aunque los desacuerdos entre los gobiernos de los dos países en torno del narcotráfico han estado presentes por lo menos desde los años de la presidencia

<sup>18</sup>El principal objetivo de la Iniciativa Mérida es frenar el flujo de drogas hacia Estados Unidos a partir de la relación de cooperación de ese país con los países de tránsito en Centroamérica, México y el Caribe, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2009).

de Nixon en Estados Unidos, el ciclo de desencuentros y presión mayor para influir de manera determinante en la política del gobierno mexicano contra el narcotráfico se podría pensar a partir de 1985, año en el cual los especialistas y expertos del tema sugieren que el narcotráfico se convirtió en un factor central en la definición oficial de los riesgos para la seguridad y por tanto para el diseño de las políticas de seguridad pública en México. En ese año, Enrique Camarena, de la agencia antidrogas estadounidense (DEA, por su nombre en inglés), destacado en México, fue secuestrado, torturado y asesinado por un grupo de narcotraficantes mexicanos en la ciudad de Guadalajara, lo cual provocó una fuerte protesta del gobierno de Estados Unidos y el despliegue de la llamada Operación Intercepción en la frontera, consistente en revisiones exhaustivas a las personas, automóviles y camiones de carga que cruzaban la frontera hacia ese país, con los consecuentes trastornos y enojo de la población de las ciudades fronterizas de México.<sup>19</sup> Se ha mencionado que el objetivo de los oficiales de aduanas de Estados Unidos era presionar al gobierno mexicano para que pusiera mayor interés en la investigación del caso (De la Madrid, 2004:393-404).

El ex presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) ha señalado que la estrategia de la DEA fue atacar a los países productores como responsables de los problemas del narcotráfico, ante la incapacidad de hacerlo internamente en el territorio de Estados Unidos, y ha dicho (2004:394):

Este cambio de estrategia hace que la atención se centre sobre nuestros problemas de corrupción e ineficacia y no sobre los suyos. Lo grave de este enfoque es que sí tenemos cola que nos pisen. En México existe corrupción en la policía y las sumas millonarias del narcotráfico han creado complicidad o tolerancia de algunas autoridades [...] hemos orientado nuestro combate a la quema del producto o a su decomiso, pero no hemos desarrollado una política de combate contra la cabeza del narcotráfico

El reconocimiento explícito del ex presidente de México acerca de la corrupción de las policías del país resulta muy importante, ya que éste ha sido seguramente uno de los factores centrales en la explicación de los fracasos de sucesivos go-

<sup>19</sup>El caso ha sido ampliamente documentado tanto en México como en Estados Unidos; sin embargo, lo más importante es el hecho de que a partir de ese suceso la DEA, el FBI y otras agencias, tanto como jueces y la misma Suprema Corte de Estados Unidos iniciaron una serie de acciones unilaterales y extraterritoriales para presuntamente aplicar la justicia, llevando al secuestro de mexicanos y a la compra de testigos para enjuiciar a quienes ellos han supuesto participaron en el secuestro, tortura y asesinato del agente de la DEA, buscando implicar a ex funcionarios del gobierno mexicano como autores intelectuales.

biernos en la lucha contra el crimen y en particular contra el narcotráfico. Pero lo es al mismo tiempo porque también asume que la lucha no ha tenido por objetivo a los actores centrales de la delincuencia (por lo menos con los gobiernos del PRI), lo cual explica también el florecimiento del poder de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, no sólo en la frontera, sino en diversas regiones del país. En todo caso, la lucha habría sido orientada, en gran medida, a mantener el control de las actividades del narcotráfico mediante la destrucción de plantíos, la intercepción de cargamentos y la captura de traficantes con funciones operativas que no afectaron de manera sustantiva a las organizaciones criminales.

Aunque la lucha contra el narcotráfico había adquirido cada vez más el perfil que le imprimía la política de Estados Unidos frente a ese tipo de actividad delictiva y el gobierno de México había asumido la lucha con cierto comedimiento ante evidencias de la corrupción en sus estructuras policíacas, también había actuado con sentido de oportunidad y objetivos de política frente a Estados Unidos. El gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), por ejemplo, capturó en 1989 a Miguel Ángel Félix Gallardo y luego a Joaquín Guzmán Loera (el “Chapo”), a Francisco Arellano Félix, a Miguel Ángel Caro Quintero y a Humberto García Ábrego, pertenecientes a las principales organizaciones del narcotráfico en México, encarcelando además a 102 000 personas por delitos contra la salud (narcotráfico) y decomisos importantes de vehículos y armas (Salinas de Gortari, 2000:349-350), una demostración necesaria frente a la expectativa de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sintiéndose en la obligación de generar una opinión favorable en el Congreso y en la sociedad estadounidenses, los cuales de otra forma hubieran presionado para que no se firmara, o se firmara atendiendo condicionamientos específicos en la materia de combate al narcotráfico.

Igualmente, se podría suponer que en virtud de la firma del TLCAN y las probables reacciones de congresistas de Estados Unidos el gobierno de Salinas de Gortari decidió emprender la lucha contra el narcotráfico sólo con recursos propios, renunciando a cualquier ayuda adicional del gobierno de Estados Unidos para tal efecto, buscando de esa forma no depender de aquel país en esa política y “mexicanizar” la lucha contra las drogas (Salinas de Gortari, 2000:356).

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico se incrementó, al tiempo que se reformaba la *Constitución* para dar legitimidad y legalidad a una mayor participación al ejército contra la delincuencia organizada (Arzt, 2002). Personal con formación militar tomó posición de diversas áreas de mando en la Procuraduría General de

la República (PGR). En ese período, la lucha contra el narcotráfico por parte del gobierno mexicano también tuvo un fuerte descalabro, una vez que en 1997 se descubrió que el general Jesús Gutiérrez Rebollo, comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, organismo responsable de conducir la lucha contra el narcotráfico, era un funcionario militar que se había puesto al servicio de uno de los cárteles de la droga en México. Pero más delicado aún era que Gutiérrez Rebollo se había reunido con su similar en Estados Unidos para compartir información estratégica para la lucha contra el narcotráfico. Esos hechos no sólo alimentaban la natural desconfianza del gobierno de aquel país respecto del gobierno de México y de sus servicios de seguridad, sino que significaban grandes costos políticos para el gobierno mexicano que exhibía su grado de vulnerabilidad y el nivel de penetración del narcotráfico en las estructuras de seguridad del Estado mexicano, aunque se ha dicho que todo fue parte de una maniobra operada para deshacerse de uno de los principales agentes protectores del narcotráfico en el país (Fernández, 1999:63-7), o como una venganza por indagar en el entorno familiar del presidente (Scherer, 2009a:171-185).

En el mismo período de gobierno fue creada la Policía Federal Preventiva (PFP) unificando las distintas policías sectoriales dependientes del gobierno federal, la cual fue adscrita a la Secretaría de Gobernación. El propósito era fortalecer la disuasión preventiva de delitos federales, como primer paso para desmilitarizar el combate al tráfico de drogas y la delincuencia organizada, así como cuidar de las instalaciones federales. En el gobierno de Vicente Fox fue creada la Secretaría de Seguridad Pública y la PFP fue adscrita a esa dependencia. Igualmente, durante ese mismo sexenio la Policía Judicial Federal, dependiente de la PGR, fue transformada en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), en lo que se presentó como un modelo de policía investigadora basada en las experiencias del FBI y la Scotland Yard. Sin embargo, en el gobierno de Felipe Calderón, tanto la AFI como la PFP han desaparecido para dar paso a la Policía Federal, ante las evidencias de que la delincuencia organizada y el narcotráfico habían penetrado hasta los niveles más altos de la estructura de mando de esos cuerpos de seguridad

Lo cierto es que aunque desde 1984 el gobierno definió por primera vez al narcotráfico como amenaza para la seguridad nacional (De la Madrid, 1984:62-76) y luego se incluyó formalmente bajo ese concepto en el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, la estructura institucional del gobierno mexicano para combatirlo no ha logrado consolidarse debido a la persistencia de la arraigada corrupción al interior de los cuerpos de seguridad mexicanos. Desde la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad en el gobierno de Miguel de la Madrid, el área dedicada a la

lucha contra el narcotráfico ha experimentado cambios, reestructuraciones, ajustes y depuraciones en cada administración federal, debido a fallas provenientes de la calidad ética del personal adscrito, pero probablemente también como resultado de los juegos de poder que caracterizan la dinámica de las relaciones de las agencias gubernamentales especializadas que giran en torno del narcotráfico y la seguridad pública.<sup>20</sup> El Instituto Nacional para el Combate a las Drogas fue sustituido por la Fiscalía Especializada de Atención a Delitos contra la Salud luego del escándalo que significó el caso Gutiérrez Rebollo. Pero sólo unos años después esa fiscalía se transformó en la Subprocuraduría para la Investigación en Delincuencia Organizada (SIEDO), después de descubrir, en 2003, que los agentes destacados en Tijuana estaban extorsionando a dos narcotraficantes a quienes habían decomisado droga y armas, además de almacenar en sus instalaciones vehículos con reporte de robo (Cortés, 2003).

En términos de resultados, la estrategia seguida en la lucha contra el narcotráfico en México durante varias administraciones gubernamentales, incluida la actual, se ha orientado a la erradicación de cultivos de enervantes, la intercepción de cargamentos y la captura de miembros de los cárteles del narcotráfico, buscando dañar las estructuras de esas organizaciones.<sup>21</sup> Consecuentemente, las victorias más cantadas por el gobierno se refieren a la captura de líderes de los cárteles de la droga, la desarticulación de algunas organizaciones y bandas, decomisos de droga, armas y dinero. Los críticos de la estrategia que ha seguido la actual administración federal se refieren al protagonismo que se ha dado al ejército y los riesgos de su

<sup>20</sup>Uno de los argumentos que se han manejado en torno de la crisis del sistema de seguridad del país se refiere a la fragmentación y desmantelamiento de que fueron objeto los servicios de seguridad durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, una medida probablemente encaminada a golpear a lo que él menciona como la “Nomenclatura” para referirse a los políticos del antiguo régimen que tenían en las áreas de seguridad del Estado uno de sus mayores instrumentos de control. Además, no hay que olvidar que tanto los superagentes de la época de Salinas en la lucha contra el narcotráfico terminaron de aliados de sus antiguos enemigos y de informantes de la DEA en Estados Unidos, como fue el caso de González Calderoni. De la misma manera, altos mandos de seguridad como el coronel Jorge Carrillo Olea, que se convirtió en gobernador del estado de Morelos, terminó siendo acusado de proteger a narcotraficantes y secuestradores, o el de Jorge Tello Peón, subsecretario del área responsable de la gestión del sistema penitenciario, cuando se fugó el “Chapo” Guzmán del penal de Puente Grande, en Jalisco.

<sup>21</sup>Por ejemplo, el gobierno de Salinas de Gortari capturó a Joaquín Guzmán Loera, el “Chapo”, el presidente Zedillo lo hizo con Juan García Ábrego, cabeza del llamado Cártel del Golfo, con sede en Matamoros, Tamaulipas, y el gobierno de Fox a Benjamín Arellano Félix, aunque en este último período gubernamental se fugó de una cárcel de alta seguridad el “Chapo” Guzmán, en una muestra de los niveles que alcanza la corrupción al interior del Estado.

eventual corrupción por el narcotráfico,<sup>22</sup> señalando además el costo en vidas<sup>23</sup> que ha significado el enfrentamiento directo con las organizaciones delictivas y el daño a la imagen del ejército por su contacto con la población civil, del que han resultado frecuentes acusaciones a los militares por violaciones a los derechos humanos.<sup>24</sup>

### *LA INCORPORACIÓN DE MILITARES A LOS MANDOS DE LAS POLICÍAS DE LA FRONTERA*

En cuanto al papel protagónico de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico es importante recordar que no se trata de ninguna novedad, toda vez que llevan varias décadas ejerciendo un papel activo contra el narcotráfico, en la detección y eliminación de plantíos, la intercepción de embarcaciones, operativos de disuasión recurrentes en las ciudades fronterizas en momentos en que las rachas de violencia siembran la zozobra en esos lugares y el control de tráfico terrestre en carreteras, sobre todo en las que comunican hacia la frontera con Estados Unidos.

La presencia militar ha sido justificada a partir de la evidencia del poder de infiltración a las estructuras institucionales del Estado y el control territorial que ha alcanzado en algunas partes del país, donde por supuesto que representa un riesgo para la seguridad de la población y del país. En regiones como la frontera norte, los llamados cárteles de la droga han convertido las calles de las ciudades en escenario de acciones de extrema violencia en una lucha abierta por el control de los mercados, al mismo tiempo que las policías de todos los niveles de gobierno han sido infiltradas por el crimen organizado, no sólo para su protección, sino con la participación activa de miembros de las corporaciones policiacas en las filas de la delincuencia.

La depuración de las corporaciones municipales y estatales de la frontera se ha convertido una prioridad del gobierno y en un desafío a la delincuencia organizada que ha respondido con agresiones directas a los agentes de la policía y miembros de las fuerzas armadas, a los que buscan eliminar físicamente a manera de vengan-

<sup>22</sup>El 13 de junio de 2009, la Secretaría de la Defensa Nacional anunció que puso a disposición del ministerio público a un grupo de 10 oficiales del ejército por haber encontrado que estaban al servicio de la organización del “Chapo” Guzmán, a la que filtraban información sobre los operativos de ese cuerpo armado.

<sup>23</sup>El número de víctimas de la violencia ha venido creciendo año con año y los muertos se cuentan por miles.

<sup>24</sup>La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha recibido cada año más quejas sobre este tipo de violaciones por los militares que participan en los operativos de la campaña contra el narcotráfico en distintas regiones del país.



za, pero también de intimidación,<sup>25</sup> buscando condiciones para seguir operando como lo habían hecho antes, pues la presencia militar y policiaca inhibe la operación de las organizaciones delictivas que han visto debilitada la protección que antes recibían, ya que uno de los mayores impactos resentidos por los cárteles del narcotráfico ha sido el desmantelamiento de las redes de protección que partían de los cuerpos de policía locales, los cuales han sido intervenidos por el ejército, logrando la consignación y procesamiento de agentes de las policías en algunas de estas ciudades, afectando la operación de los cárteles. En algunos casos, las acciones combinadas de captura de líderes de organizaciones y desmantelamiento de las redes de protección han llevado a la fragmentación y la conformación de nuevas alianzas entre distintas organizaciones, aunque siempre con secuelas de violencia entre antiguos socios. Hay indicios de que la violencia que ha venido afectando en los años recientes a Baja California, a Tamaulipas y a Chihuahua, está relacionada con el daño que les ha inflingido el gobierno.<sup>26</sup>

En varios casos, el ejército ha tenido que asumir el control de las policías locales, mientras se llevan a cabo los controles de confianza y se depuran las corporaciones. En otros, los mandos policiacos han sido asumidos por militares en retiro o con licencia, ante la desconfianza de las autoridades locales dadas las evidencias de la infiltración y el control que habían alcanzado las organizaciones delictivas sobre la policía, incluidos mandos medios.<sup>27</sup> El caso extremo ha sido el de Ciudad Juárez, donde el recrudecimiento de la violencia incluyó a la policía como blanco de los ataques del crimen organizado para obligar a la renuncia de un jefe militar al frente de la corporación local, poniendo en riesgo la colaboración con la delincuencia, lo que llevó al ejército a asumir las funciones de la policía municipal en la ciudad.

<sup>25</sup>En las principales ciudades de la frontera como en otras de regiones distintas, las organizaciones delictivas han venido ejecutando a jefes de las policías y a los mismos agentes que ahora identifican como enemigos, también es probable que en algunos casos sean policías los ejecutores de sus propios jefes y compañeros de corporación, trasladando así la lucha al interior de los cuerpos de seguridad.

<sup>26</sup>La captura de importantes líderes de las estructuras organizacionales del narcotráfico, su encarcelamiento en centros de alta seguridad y en muchos casos su extradición a Estados Unidos, han sido sin duda golpes que han alterado los balances de fuerza entre esas organizaciones y el control sobre territorios y mercados que se disputan de forma violenta, véase Calderón Hinojosa (2008).

<sup>27</sup>Tanto en Ciudad Juárez como en Tijuana y en la ciudad de Chihuahua, las policías municipales han quedado al mando de cuadros militares. En Tijuana, desde el proceso electoral, el actual presidente municipal mantuvo como propuesta de gobierno llevar a un militar a la dirección de la corporación y ya en el cargo así ha sido, incluyendo también a militares en las jefaturas de sector en sustitución de policías de carrera. Hasta ahora los resultados en términos de seguridad no son evidentes, aunque ha sido parte de un proceso de depuración de las policías locales.

La tendencia a la militarización de las policías e instancias de procuración de justicia se ha mantenido desde el período gubernamental de Ernesto Zedillo en que los militares ocuparon posiciones en las delegaciones de la PGR y en las áreas vinculadas a la lucha contra el narcotráfico. El ex presidente Vicente Fox siguió el mismo patrón (Arzt, 2002) y con aprobación del Senado nombró como procurador general a Rafael Macedo de la Concha. Este tipo de incorporaciones de militares en tareas de seguridad pública y procuración buscaban limpiar de corrupción esas áreas, pero la PGR se mantuvo y se ha mantenido como una institución poco eficaz para enfrentar los retos que plantea el combate al crimen organizado,<sup>28</sup> además de las limitaciones que le implica su falta de autonomía política. Esa misma tendencia de incorporar personal militar a los cuerpos de policía se ha acentuado en los últimos años en los tres niveles de gobierno, al grado de que en los estados y los principales municipios del país se ha reclutado a militares de graduación para dirigir los cuerpos de seguridad, ante la penetración alcanzada por el narcotráfico en las estructuras policíacas locales<sup>29</sup> y las promesas de los gobernantes a los electores de traer personal militar a dirigir esas áreas ante los cuestionamientos desde algunos sectores de la sociedad por la deshonestidad de las policías.

Pero también se han presentado situaciones graves de cooptación del narcotráfico a las fuerzas armadas. El caso más sobresaliente ha sido el pase de cuerpos de élite del ejército federal al llamado Cártel del Golfo que controla el narcotráfico en la frontera del estado de Tamaulipas. Una vez capturado y extraditado el jefe del cártel, Juan García Ábrego, a Estados Unidos, la organización pasó a ser controlada por Osiel Cárdenas, quien logró cooptar e incorporar a un grupo de militares de élite entrenados en Estados Unidos para el combate al narcotráfico.<sup>30</sup> El grupo autodenominado los “Zetas”, por lo menos la estructura original, contaba con el entrenamiento y el conocimiento de las tácticas de combate del ejército,

<sup>28</sup>El entramado institucional del ministerio público y la procuración de justicia fue diseñado en un contexto de baja incidencia delictiva y centralización excesiva del poder, mientras que la realidad actual es lo contrario, un poder descentralizado y una incidencia delictiva alta. Al mismo tiempo, se ha mantenido una posición ambigua de los gobiernos de la alternancia política que han transformado el aparato de seguridad sin hacer los cambios en las atribuciones del área de procuración de la cual dependía la Policía Judicial Federal, luego Agencia Federal de Investigación.

<sup>29</sup>Es el caso de municipios fronterizos como Tijuana, Playas de Rosarito, Ciudad Juárez y otros más, donde las policías municipales han quedado al mando de oficiales del ejército, ya sea en retiro o con licencia, pero con la aprobación del ejército.

<sup>30</sup>En un ejercicio comparativo de las formas en que desarrollan sus actividades las organizaciones del narcotráfico de Sinaloa y las demás, Astorga (2007) señala que el Cártel del Golfo introdujo el militarismo como característica sobresaliente en su lucha contra el Estado.

pero además se ha caracterizado por el nivel de violencia con que actúa contra sus enemigos. Se trata de un aspecto relevante por el hecho de que la actividad de los “Zetas” al servicio del crimen organizado introduce la paramilitarización de las acciones de la mayor parte de las organizaciones entre sí y contra los cuerpos de seguridad del Estado, lo que ha llevado también a un creciente flujo de armas largas propias de ejércitos regulares.

Por otra parte, el hecho de que ese tipo de organizaciones delictivas se haya mantenido a pesar de los golpes que les ha propinado el gobierno, el descabezamiento de sus liderazgos y de sus estructuras operativas, es indicativo de la densidad de intereses que han logrado conectar a través de sus redes y es donde cobra peso la relación de protección que mantienen con las agencias de seguridad, tanto en México como en Estados Unidos. Desde luego, son importantes sus capacidades logísticas y su penetración en el tejido de la sociedad, pero sin duda el factor determinante de su continuidad es la protección cómplice que otorgan áreas de seguridad del Estado.

En algunas ciudades fronterizas la violencia e inseguridad que se venía registrando desde años previos motivó la presencia de operativos de patrullaje y retenes con la participación de militares y contingentes de la Policía Federal Preventiva. Aunque los objetivos de ese tipo de acciones eran meramente disuasivos y se proponían llevar tranquilidad a la población ante quejas reiteradas por las olas de violencia e inseguridad que las acompañaba, terminaban por naufragar en el malestar ciudadano por los inconvenientes de los filtros para la circulación del tránsito vehicular. Sin embargo, ha sido el despliegue de las fuerzas armadas y los operativos que puntualmente han llevado a cabo lo que ha permitido los mayores golpes en contra de las organizaciones de narcotraficantes en la frontera. Han sido operaciones encabezadas por el ejército las que han desarticulado a la organización de los Arellano Félix en Baja California,<sup>31</sup> llevándola a una situación de guerra interna por el liderazgo, una vez apresados varios de los miembros del clan familiar que la comandaba.<sup>32</sup>

<sup>31</sup>Esta organización ha sido prototípica por el nivel de penetración alcanzado en las estructuras institucionales del gobierno (procuradurías, policías locales) y entre algunos sectores de la sociedad, al haber incorporado a su estructura operativa a un sector de jóvenes pertenecientes a la clase media alta de Tijuana, conocidos como los “narcojuniors”, quienes en su mayoría están presos o han caído muertos a manos de sus enemigos de otras organizaciones criminales.

<sup>32</sup>Dos de los hermanos se encuentran presos, otro fue muerto en Mazatlán y uno más acaba de ser liberado en Estados Unidos, pero también los principales lugartenientes y personal operativo a su servicio han sido capturados. Una de las mejores historias sobre esa organización criminal está contenida en el libro *El Cártel*, de Jesús Blancornelas (2002).

## *LA INSEGURIDAD FRONTERIZA ES EL NARCOTRÁFICO Y ALGO MÁS*

Como se ha mencionado antes, la violencia que emana de las actividades que despliegan las organizaciones delictivas en la frontera con Estados Unidos, ya sea en Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo o Reynosa, no es reciente, aunque su intensidad ha sido mayor en la medida que los controles de la frontera por el gobierno estadounidense se han fortalecido y el gobierno mexicano ha endurecido su posición frente a ese tipo de delincuencia, complicado el control de acceso a rutas, puntos de cruce fronterizo y mercados. La misma situación de bloqueo de accesos a la frontera ha llevado a esas organizaciones a diversificar el tipo de delitos que cometen, entre los cuales el secuestro y la extorsión de hombres de negocios y miembros de la clase media alta de las ciudades fronterizas se ha llegado a convertir en una actividad alternativa al narcotráfico,<sup>33</sup> ante los golpes que el gobierno les ha proporcionado, aunque también se han extendido los “levantones” como una práctica común a través de la cual desaparecen a sus enemigos.<sup>34</sup>

Por otro lado, desde que el gobierno de Estados Unidos puso a las actividades del tráfico de drogas en la categoría de amenazas a la seguridad nacional, la presión para el gobierno mexicano se ha tornado cada vez más fuerte a efecto de que logre mayor efectividad en evitar que la droga llegue a territorio de aquel país. La posición geográfica de México se considera un recurso estratégico de los grupos delictivos dedicados a esas actividades y ése ha sido un factor de vulnerabilidad del país que se ha hecho más evidente con la presencia, en cada ciudad fronteriza, de una organización que ejerce control territorial y cuenta con la protección de alguna de las policías mexicanas. Es cierto que el territorio mexicano había sido considerado oficialmente como un espacio de producción y tránsito de drogas. Sin embargo, esa noción también se ha modificado debido a que el mercado interno de consumo de drogas ha crecido, trayendo consigo nuevas situaciones de inseguridad a partir de la disputa del mercado interno y el crecimiento en el número

<sup>33</sup>Como resultado del clima de inseguridad en las ciudades fronterizas, una parte de la clase media y empresarios pequeños y medios han emprendido el camino de la emigración, sobre todo a Estados Unidos, aunque también a otros estados, buscando protegerse de las amenazas de secuestro, aunque las mismas bandas han trasladado parte de la actividad del secuestro y asesinato a las ciudades del sur de Estados Unidos, como sería el caso de Phoenix, Arizona, y en menor medida a San Diego, California.

<sup>34</sup>Se trata de lo que técnicamente se conoce como “privación ilegal de la libertad”, popularizados en el lenguaje coloquial como “levantones”, acciones siempre encaminadas a la desaparición de enemigos y en muchos casos con prácticas de tortura e interrogatorios para obtener información, aunque también se ha hablado de “comandos negros” organizados por policías al servicio de la delincuencia.

de delitos atribuidos a la población adicta y al narcomenudeo. Las ciudades más grandes de la frontera como Ciudad Juárez y Tijuana se encuentran entre las que más incidencia de adicciones (INSP, 2009). Eso también se ha traducido en agravamiento de problemas de violencia intrafamiliar y una alta incidencia de robos con violencia, riñas y lesiones.

En general, la incidencia delictiva en los estados fronterizos ha tendido a ser mayor que la nacional; no obstante, se trata de un fenómeno que tiende a ser más urbano y de la frontera con variaciones de estado a estado. En este sentido, la información oficial sobre incidencia de delitos federales en las entidades fronterizas (cuadro 1) muestra que Baja California y Sonora han mantenido en el período 2001 y 2008 entre tres y cinco veces más eventos de ese tipo por 100 mil habitantes que el promedio nacional, mientras que Chihuahua y Tamaulipas reportan índices muy parecidos a los nacionales; Coahuila y Nuevo León registran un índice por debajo del nacional, aunque este último estado muestra una tendencia de crecimiento que le llevó a duplicarse en los últimos años.

CUADRO 1. *Incidencia delictiva del fuero federal en las entidades de la frontera norte: índice delictivo (2001-2008)\**

	Nacional	Baja California	Chihuahua	Coahuila	Nuevo León	Sonora	Tamaulipas
2001	72.78	351.02	90.24	56.03	45.68	225.46	80.28
2002	71.63	322	105.79	49.34	40.61	245.06	100.38
2003	77.95	272.05	126.1	53.35	46.64	231.51	84.7
2004	77.4	259.97	78.14	50.34	47.63	249.42	60.9
2005	84.1	251.34	87.75	40.46	69.65	264.89	62.74
2006	101.96	321.53	85.66	54.89	91.82	295.44	62.26
2007	129.77	454.1	108.39	62.27	100.34	293.41	98.52
2008	129.57	508.71	117.8	53.65	84.84	268.45	114.49

\*Número de delitos por cada 100 mil habitantes.

Fuente: PGR (2009).

La participación de los estados fronterizos en el conjunto de delitos federales registrados históricamente ha sido alta, oscilando entre 25 y 30 por ciento en el período 2001-2008 (cuadro 2) y con un ritmo de crecimiento menor al que ha seguido el país, lo que se traduce en una tendencia a una participación menor en el agregado nacional. De esta forma, la participación de los estados fronterizos en el registro de delitos del fuero federal pasó de 31 por ciento en 2001 a 25 por ciento

en 2008, pero al mismo tiempo se observa un crecimiento importante en los estados de Baja California, Sonora y Nuevo León. Sin embargo, no está claro que se pueda atribuir a la estrategia iniciada en 2006 esa ralentización de delitos federales en la frontera, porque se trata de una tendencia que ya había comenzado antes.

CUADRO 2. *Delitos del fuero federal registrados en las entidades de la frontera norte, 2001-2008 (números absolutos)*

	Nacional	Baja California	Chihuahua	Coahuila	Nuevo León	Sonora	Tamaulipas	Estados fronterizos
2001	74 113	9 209	2 878	1 350	1 817	5 252	2 352	22 858
2002	73 803	8 712	3 440	1 206	1 643	5 808	3 001	23 810
2003	81 230	7 582	4 178	1 322	1 918	5 579	2 582	23 171
2004	81 539	7 455	2 636	1 264	1 990	6 108	1 892	21 345
2005	89 530	7 409	3 012	1 029	2 955	6 588	1 985	22 978
2006	109 629	9 735	2 990	1 413	3 954	7 459	2 005	27 556
2007	137 289	13 593	3 606	1 616	4 352	7 229	3 070	33 466
2008	136 091	15 665	3 958	1 396	3 727	6 668	3 628	35 042

Fuente: PGR (2009).

Por otro lado, entre los delitos federales registrados, los correspondientes a delitos contra la salud (narcotráfico) representan algo más de 50 por ciento en el país, mientras que en estados fronterizos como Baja California y Nuevo León son del orden de 70 y 60 por ciento respectivamente. En otros estados fronterizos el porcentaje de delitos de este tipo en el conjunto de delitos federales es más cercano al promedio nacional e incluso más bajo, como en Coahuila, y en menor medida de Tamaulipas y Chihuahua, aunque es muy probable que sean los municipios fronterizos los que registran mayor participación al interior de esos estados. Lo anterior se ve reflejado también en los registros de ese tipo de delitos en términos absolutos (cuadro 3), observándose además que los estados fronterizos registran en ese período (2001-2008) una baja en la proporción de delitos contra la salud en el país, pasando de 43 por ciento a 28 por ciento, lo cual probablemente es parte del impacto del mayor control que el gobierno estadounidense ha impuesto en la frontera y podría explicar el efecto de un mayor ritmo de crecimiento de ese tipo de delitos a nivel nacional, ya que en la frontera creció 2.2 veces en el período, mientras que en el país lo hacía 3.5 veces, lo que estaría indicando que el impacto de las restricciones en la frontera se ha manifestado en un crecimiento del mer-

cado interno de drogas, con las consecuencias que ello implica en términos de violencia e inseguridad.

En ese sentido, desde hace más de una década los estados de la frontera norte de México, y sobre todo las ciudades como Tijuana, Mexicali, Juárez o Nuevo Laredo, han venido registrando una incidencia delictiva que las coloca entre las de mayor inseguridad en el país, junto con la ciudad de México. Al mismo tiempo, se presentan situaciones como la de Ciudad Juárez, conocida globalmente por ser la ciudad de las mujeres jóvenes asesinadas y desaparecidas, sin una investigación creíble que satisfaga las demandas sociales de justicia para ese caso. En esas ciudades hay una presencia importante de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas y en ellas se han repetido operativos temporales de todas las fuerzas de seguridad del Estado, aunque con mayor presencia y protagonismo del ejército y la armada.

CUADRO 3. *Delitos contra la salud registrados en las entidades de la frontera norte, 2001-2008 (número absolutos)*

	Nacional	Baja California	Chihuahua	Coahuila	Nuevo León	Sonora	Baja Tamaulipas	Estados fronterizos
2001	23 232	3 845	1 363	482	896	2 788	570	9 934
2002	23 588	3 937	1 671	477	526	3 440	645	10 686
2003	28 645	2 866	2 027	464	829	3 249	601	10 036
2004	28 715	2 527	1 228	398	796	3 856	440	9 245
2005	38 903	3 090	1 300	354	1 706	4 486	523	11 459
2006	58 066	5 968	1 324	637	2 953	5 239	499	16 620
2007	81 491	9 795	1 960	780	3 234	4 909	1 195	21 873
2008	73 222	11 019	1 585	510	2 696	3 788	1 503	21 101

Fuente: PGR (2009).

Los operativos del ejército habían sido criticados con anterioridad por sus escasos o nulos resultados, pero ahora han sido reconocidos y bien recibidos por la comunidad en las distintas ciudades de la frontera, sobre todo porque en los operativos recientes han demostrado mayor efectividad en la detención de personas que trabajan para la delincuencia organizada. Pero al mismo tiempo se ha criticado que los operativos de las fuerzas armadas no han frenado la actuación de los delincuentes, tanto del crimen organizado como de la delincuencia común, e incluso se ha mencionado que cierta calma en la incidencia de hechos violentos podría ser

resultado de arreglos entre organizaciones delictivas rivales, y es que, en efecto, se han registrado secuestros y homicidios atribuidos a la delincuencia organizada e igualmente se ha asesinado a policías de las diversas corporaciones policiacas aún con la presencia de los soldados en las calles fronterizas, lo cual podría ser indicativo del límite para la presencia militar y la necesidad de mayor participación de las policías para enfrentar al crimen organizado, además de otro tipo de acciones preventivas para mejorar las condiciones de seguridad en la frontera.

Algunos medios han dado seguimiento a las ejecuciones atribuidas al narcotráfico en todo el país; de acuerdo con esa información (cuadro 4), los estados fronterizos participan con un tercio de las ejecuciones registradas, con un ligero crecimiento en esa participación al pasar de 28 por ciento en 2006 y 2007 a 33 por ciento en 2008, con un aporte importante de Chihuahua, Sonora y Baja California, que guarda relación con los registros oficiales sobre los estados fronterizos con mayor incidencia delictiva relacionada con el tráfico de drogas.

CUADRO 4. *Registro de ejecuciones atribuidas al narcotráfico en estados fronterizos*

Estado	2006	2007	2008
Baja California	163	154	185
Chihuahua	130	147	853
Coahuila	17	29	46
Nuevo León	50	107	47
Sonora	61	125	358
Tamaulipas	181	88	61
Estados fronterizos	602	650	1 750
República	2 120	2 275	5 207

Fuente: *Reforma* (2009).

Lo anterior podría ser un indicio de que la presencia del ejército en las calles para disuadir a la delincuencia organizada es importante pero no suficiente. La coordinación entre corporaciones policiacas y fuerzas armadas no logra pasar del discurso, sobre todo por la desconfianza de las últimas a las primeras, pues a pesar de las depuraciones que se han dado en las corporaciones de seguridad locales, aún son frecuentes las noticias de agentes involucrados con la delincuencia o incorporados como activos de las organizaciones delictivas. Pero también hay las quejas de las policías locales que han sido desarmadas y puestas a merced de las balas de los narcotraficantes, sin auxilio oportuno de las fuerzas federales, ya sea



el ejército o la policía federal. También es notoria aún la falta de información de inteligencia que contribuya a ganar efectividad de la presencia de los militares en las calles de las ciudades.

El hecho es que el crimen organizado es motivo de los operativos militares y de la mayor preocupación de los gobiernos en el diseño de las políticas de seguridad pública. Sin embargo, la focalización en la delincuencia organizada por el impacto que tiene el tipo de delitos que cometen y el temor que provocan entre importantes sectores de la población han hecho que se pierda de vista la delincuencia común que registra el mayor número de delitos que se cometen entre la población.

El recrudecimiento de la violencia en algunas ciudades ha llevado al gobierno federal a reforzar la presencia militar, mientras que es notoria en todas estas ciudades la ausencia de los visitantes extranjeros que animaban algunos giros de servicios en la frontera, contribuyendo a dinamizar la economía regional y a dar vida a los espacios públicos. Es obvio que el temor también ha hecho presa de ellos, aunque abundan los testimonios que señalan las policías municipales en frecuentes prácticas de extorsión a los turistas estadounidenses.<sup>35</sup>

Los gobiernos de los estados han optado por recurrir al auxilio de las fuerzas federales, debido a que se han sentido rebasados por la violencia desatada en sus dominios, pero también porque no confían en sus policías, y es que éstas se encuentran atrapadas en la deslealtad, corrupción e ineficacia, sin que haya hasta ahora en los niveles estatal y municipal mayores visos de una política que implique una reforma profunda de esas corporaciones y mucho menos una orientación distinta de las estrategias de seguridad, que implique una auténtica visión de carácter preventivo, integral y con mayor participación de la comunidad.<sup>36</sup>

Por otro lado, aunque el narcotráfico se ha convertido oficialmente en el principal enemigo para la seguridad del Estado y de la sociedad, lo cierto es que en las ciudades fronterizas ha echado raíces un abanico más amplio de organizaciones delictivas con nexos internacionales, como es el caso de las organizaciones de “polleros” dedicadas a la introducción de inmigrantes de forma ilegal a Estados Unidos, las cuales también tienen una larga historia de existencia en las

<sup>35</sup>En Tijuana es un tema común entre taxistas y comerciantes de las áreas centrales de la ciudad a las que acudían regularmente los turistas estadounidenses en su visita a México.

<sup>36</sup>Para los gobernantes locales la comunidad se reduce a los grupos de empresarios organizados y con capacidad de presión, a los cuales les otorgan protección directa con la asignación de escoltas, pero ese tipo de prestaciones no están disponibles para otros ciudadanos e incluso para medianos y pequeños empresarios que han sido el blanco favorito para el secuestro por parte de la delincuencia organizada en Baja California.

ciudades mexicanas de la frontera y con las cuales las policías también han tenido una participación importante. Igualmente se señala con frecuencia a las redes que controlan la trata de mujeres, de menores y la prostitución infantil ampliamente documentadas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y algunas organizaciones no gubernamentales (Martínez, 2008).

### *LOS CAMBIOS EN LA RELACIÓN DE COOPERACIÓN DE ESTADOS UNIDOS CON MÉXICO CONTRA LA DELINCUENCIA*

Hay que considerar que la militarización de la lucha contra la delincuencia y su definición en el marco de la seguridad nacional hace tono con la presión que el gobierno de Estados Unidos ha ejercido desde hace tiempo sobre el mexicano para que las fuerzas armadas se involucren más en el combate al narcotráfico, eso explica en alguna medida los oportunos reconocimientos del gobierno de Estados Unidos al trabajo que está haciendo el ejército y cuyos resultados en intercepción de cargamentos y aprehensión de narcotraficantes son presentados como hechos sin precedentes en la historia de las relaciones entre los dos países. Todavía la Iniciativa Mérida como eje articulador de la cooperación bilateral en materia de seguridad está marcada por la urgencia de Estados Unidos de tender un cerco que mantenga alejado el tráfico de drogas de su territorio, para lo cual el propósito es establecer una frontera virtual de seguridad desde Centroamérica y el Caribe.

Ciertamente, hay por primera vez el reconocimiento de que las armas que usan los narcotraficantes vienen principalmente de Estados Unidos y que el gobierno de ese país tiene la obligación de hacer algo para evitar que fluyan hacia la delincuencia, ejerciendo más control sobre el mercado de armas, pero también está el hecho de que hay preocupación por el poder de los cárteles mexicanos y su creciente presencia en las ciudades de Estados Unidos con el mercado de drogas más grande del mundo y ésa es una razón importante para la cooperación bilateral en este tema.

Recién asumió la presidencia Barak Obama, los responsables de seguridad de Estados Unidos mostraron preocupación por el nivel de violencia que han provocado los cárteles de la droga, sobre todo en la frontera y los han considerado como una amenaza por el poder y control que ejercen sobre el mercado de drogas de ese país (Cruz, 2009). Algunos señalamientos dieron inicio a un debate sobre la capacidad del Estado mexicano para ejercer la gobernabilidad de su territorio,

preguntándose qué tan cercano estaba a lo que se ha denominado un “Estado fallido”, lo que provocó reacciones nacionalistas entre la clase política mexicana. Sin embargo, es un hecho que los encargados de la seguridad hicieron pública su preocupación; de esta forma, el almirante Michael Mullen, jefe del Estado Mayor Conjunto del Pentágono, señaló: “Estoy extremadamente preocupado por esa frontera (con México) y la guerra contra las drogas [...] Si uno ve el número de secuestros y asesinatos que han ocurrido a lo largo de los últimos años y el rápido incremento en eso, esto tiene toda nuestra atención” (Díaz, 2009a) considerando como altamente preocupante la situación en México y afirmando que igualmente el jefe del Comando de las Fuerzas Conjuntas, James N. Mattis, y el jefe del Comando Norte, Victor E. Renuart, comparten esa visión sobre México y están dispuestos a cooperar en la lucha contra el narcotráfico.

En el mismo sentido se expresó el director de Inteligencia Nacional, Dennis C. Blair, quien dijo: “A Washington le preocupa que los narcotraficantes han mostrado su deseo y capacidad de golpear a funcionarios mexicanos y militares”, considerando además que la influencia y creciente violencia de los cárteles de la droga dificultan al gobierno federal la habilidad para gobernar zonas de su territorio (AFP y AP/*Reforma*, 2009).

Por su parte, el general Barry McCaffrey, ex comisionado antidrogas de Estados Unidos, expuso en una conferencia en Heritage Foundation: “El reciente incremento en los niveles de violencia y los actos brutales y sorprendentes cometidos por los cárteles de la droga han provocado una emergencia nacional en México”, por lo que urgió al gobierno de Estados Unidos a prestar ayuda a México (Díaz, 2009b).

A su vez, el secretario de la Defensa, Robert Gates, declaró en entrevista a la cadena NBC que una de las razones por las que el narcotráfico ha empeorado la situación en la frontera entre los dos países es que los anteriores presidentes del país (México) no enfrentaron el problema de manera directa como lo viene haciendo el presidente Calderón (*Reforma*/Redacción, 2009).

La serie anterior de declaraciones de altos responsables de la seguridad en Estados Unidos confirma la urgencia de la cooperación en materia de seguridad fronteriza, abre un capítulo inédito de acercamientos entre los dos países en torno de un tema que ahora preocupa a los dos gobiernos y seguramente llevará al gobierno mexicano a tomar medidas más puntuales orientadas a ejercer control efectivo sobre el espacio fronterizo, a las que había sido muy renuente.

## CONCLUSIÓN

La frontera de México con Estados Unidos históricamente ha padecido los embates de la inseguridad y la violencia, pero parte de la vulnerabilidad mostrada a ese respecto se relaciona con el papel que han asumido también de manera crónica las autoridades responsables de la gestión del espacio fronterizo, en lo cual la corrupción ha sido un factor que ha jugado en favor de los grupos dedicados a actividades desarrolladas en la ilicitud y bajo la protección de esos mismos agentes gubernamentales, sobre todo los relacionados con la seguridad pública. A largo plazo ha sido el narcotráfico el que se ha instalado como factor principal de violencia e inseguridad, amparado en la protección de autoridades y la amenaza permanente a la sociedad, aunque comparte ese espacio con otro tipo de organizaciones delictivas transnacionales.

Si atendemos a la información oficial, los estados fronterizos registran una incidencia delictiva mayor que el promedio nacional y contribuyen de manera importante al agregado de delitos asociados con el narcotráfico, por lo que las principales ciudades de la frontera padecen recurrentemente la violencia desatada en la lucha por el control y rutas de paso al principal mercado en Estados Unidos. El involucramiento de las fuerzas federales, incluido el ejército y la armada en esta lucha, ya se había dado desde antes, empujando el gobierno por la urgencia de responder a las presiones desde Estados Unidos, pero esta vez también a partir de un diagnóstico doblemente riesgoso que se expresa en la necesidad de restablecer el control territorial en los espacios copados por el crimen organizado, así como la imposibilidad de enfrentar dicha tarea con cuerpos de policía controlados por la delincuencia.

Aunque las intervenciones militares han sido fundamentales para golpear a las organizaciones de narcotraficantes, hasta ahora no han sido tan contundentes como para extinguirlas y bajar la percepción de inseguridad en la población fronteriza. Al mismo tiempo que los registros oficiales señalan que probablemente la acción combinada del control fronterizo ejercido desde Estados Unidos y la presencia de las fuerzas armadas de México causan mayor violencia entre distintas organizaciones criminales en la región, lo cual no indica que necesariamente los delitos violentos se hayan disparado en todas partes de la frontera, sino que los delitos de alto impacto con mayor uso de la violencia, como las torturas, decapitaciones, desmembramiento de cuerpos y desintegración de los mismos, así como los secuestros y las desapariciones, son recurrentes y han logrado impactar fuertemente en la población. La información disponible señala también que la actividad

del crimen organizado en otras regiones del país ha crecido en mayor proporción que en la frontera, lo que se traduce en que esta región registre una baja en la participación relativa en los eventos delictivos en el país en los últimos años. Sin embargo, también empieza a haber evidencias de que la focalización de la estrategia de seguridad en las actividades relacionadas con el narcotráfico está dejando en el olvido la actividad de la delincuencia común, en la que los delitos patrimoniales están creciendo de manera considerable y aquellos que conllevan mayor violencia.

Finalmente, el interés que ha puesto el gobierno del presidente Obama en el tema de la violencia que se vive en la frontera mexicana y los riesgos para la seguridad de Estados Unidos ha llevado por primera vez a un punto de cooperación abierta para frenar el flujo de armas y ejercer mejores controles en la frontera. Por primera vez el gobierno de México está buscando ejercer algún control de los flujos de personas hacia su espacio territorial, lo que en conjunto podría tener resultados alentadores para la población de la frontera, aunque sigue pendiente el tema del control interno sobre las policías y su depuración constante, sobre lo cual hay una crítica y presión recurrente del gobierno estadounidense que puede tener algún impacto positivo en el futuro cercano, pero donde la exigencia requiere de un compromiso serio y permanente de los gobiernos de los estados fronterizos, tanto en lo que toca a las policías locales como en lo que se refiere a los programas preventivos y acciones de desarrollo comunitario.

## BIBLIOGRAFÍA

- AFP y AP/Reforma, 2009, “Preocupa México a gobierno de Obama”, en *Reforma*, sección Internacional, 12 de febrero, en <<http://reforma.com/internacional/articulo/484/967346/default.asp?plazaconsulta=reforma>>, consultado el 20 de agosto de 2009.
- Altvater, Elmar y Birgit Mahnkopf, 2008, *La globalización de la inseguridad. Trabajo en negro, dinero sucio y política informal*, Buenos Aires, Paidós.
- Astorga, Luis, 2003, *Drogas sin fronteras. Los expedientes de una guerra permanente*, México, Grijalbo.
- Astorga, Luis, 2005, *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, México, Plaza y Janés.
- Astorga, Luis, 2007, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, México, Tusquets.

- Arzt, Sigrid [ponencia], 2002, "New Democracy, Old Arrangement: The Civil-Military Relations Under Fox", *Retos a la seguridad y defensa de México en el siglo XXI*, Brasilia, Center for Hemispheric Defense Studies/Redes.
- Bailey, John y Roy Godson, eds., 2000, *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, México, Grijalbo.
- Blancornelas, Jesús, 2002, *El Cártel*, México, Plaza y Janés.
- Briseño-León, Roberto, 2002, "La nueva violencia urbana de América Latina", *Sociologías*, núm. 8, Porto Alegre, en <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/5792/3399>>, consultado el 13 de agosto de 2009.
- Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2009, "Merida Initiative: Myth vs. Fact, Fact Sheet", 23 de junio, en <<http://www.state.gov/p/inl/rls/fs/122395.htm>>, consultado el 2 de octubre de 2009.
- Calderón Hinojosa, Felipe, 2007, Primer Informe de Gobierno, en <[http://primer.informe.gob.mx/pdf\\_excel/PrimerInformeDeGobierno.pdf](http://primer.informe.gob.mx/pdf_excel/PrimerInformeDeGobierno.pdf)>, consultado el 20 de agosto de 2009.
- Calderón Hinojosa, Felipe 2008, "Segundo Informe de Gobierno", Presidencia de la República, en <[http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/ESTADO\\_DE\\_DERECHO\\_Y\\_SEGURIDAD/M23-27.pdf](http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M23-27.pdf)>, consultado el 20 de agosto de 2009.
- Castillo García, Gustavo, "El narco ha feudalizado 60% de los municipios, alerta ONU", en *La Jornada*, 2008, sección Política, 26 de junio, en <<http://www.jornada.unam.mx/2008/06/26/index.php?section=politica&article=013n1p0l>>, consultado el 2 de noviembre de 2009.
- Cortés, José Luis, 2003, "FEADS. Un almacén de narcofederales", *El Mexicano*, sección Estatal, en <<http://www.el-mexicano.com.mx/noticias/estatal/2003/01/12/feads-un-almacen-de-narcofederales.aspx>>, consultado el 20 de agosto de 2009.
- Cruz, Guillermo, 2009, "Son narcos mexicanos mayor amenaza", Estados Unidos, en *Reforma*, sección Nacional, 6 de enero, en <<http://www.reforma.com/nacional/articulo/479/956011/default.asp?param=4&PlazaConsulta=reforma&EsCobertura=&TipoCob=0>>, consultado el 20 de agosto de 2009.
- Davis, Lourdes, 2009 "Se cierra el consulado americano en Nuevo Laredo", en *La Palabra*, sección Política, 30 de julio, en <http://esp.mexico.org/lapalabra/una/20419/se-cierra-el-consulado-americano-en-nuevo-laredo>>, consultado el 4 de septiembre de 2009.

- De la Madrid, Miguel, 1984, "Mexico: The New Challenges", *Foreign Affairs* 66, núm. 1, México, Council on Foreign Relations New York.
- De la Madrid, Miguel, 2004, *Cambio de rumbo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- De Mauleón, Héctor, 2009, "Tijuana. En la colina del pozolero", *Nexos*, núm. 380, agosto, en <<http://www.nexos.com.mx/?mes=8&anio=2009&search=go&P=numanteriores&PAGE=2>>, consultado el 10 de agosto de 2009.
- Díaz Briseño, José, 2009a, "Tiene EU 'preocupación extrema' por país", en *Reforma*, sección Nacional, 27 de enero, en <<http://reforma.com/nacional/articulo/482/962338/dafault.asp?Param=4&PlazaConsulta=reforma&EsCobertura=false&DirCobertura=&TipoCob=0>>, consultado el 20 de agosto de 2009.
- Díaz Briseño, José, 2009b, "Vive México narcoemergencia: McCaffrey", en *Reforma*, sección Nacional, 13 de febrero, en <<http://reforma.com/nacional/articulo/484/967554/dafault.asp?Param=4&PlazaConsulta=reforma&EsCobertura=false&DirCobertura=&TipoCob=0>>, consultado el 29 de agosto de 2009.
- Félix Berumen, Humberto, 2003, *Tijuana la horrible. Entre la historia y el mito*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte/Librería El Día.
- Fernández Menéndez, Jorge, 1999, *Narcotráfico y poder*, México, Rayuela Editores.
- Fernández Menéndez, Jorge, 2001, *El otro poder. Las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México*, México, Nuevo Siglo/Aguilar.
- Friedman, George, 2008, "On the road to a failed state", *Stratfor*, en <[http://www.stratfor.com/weekly/mexico\\_road\\_failed\\_state](http://www.stratfor.com/weekly/mexico_road_failed_state)>, consultado el 13 de agosto de 2009.
- García, Ariadna, 2009, "Preocupa más México que Colombia:EU", en *Reforma*, sección Nacional, 20 de agosto, en <<http://www.reforma.com/nacional/articulo/514/1026728/default.asp?Param=4&PlazaConsulta=reforma&EsCobertura=false&DirCobertura=&TipoCob=0>>, consultado el 28 de agosto de 2009.
- Hernández, J. Jaime, corresponsal, 2009, "México, lejos de ser Estado fallido, señala McCaffrey", en *El Universal*, en <<http://www.eluniversal.com.mx/nacional/165747.html>>, consultado el 28 de agosto de 2009.
- Instituto Nacional de Salud Pública, 2009, Encuesta Nacional de Adicciones, en <[http://www.insp.mx/Portal/Inf/encuesta\\_adicciones08.php](http://www.insp.mx/Portal/Inf/encuesta_adicciones08.php)>, consultado el 3 de noviembre de 2009.
- Kruijt, Dirk, 2008, "Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados",

- Pensamiento Iberoamericano*, núm. 2, pp. 55-70, en <<http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/73/0/violencia-y-pobreza-en-america-latina-los-actores-armados.html>>, consultado el 13 de agosto de 2009.
- Martínez, Julieta, 2008, “Trata de personas, principal fuente de de recursos ilícitos en Tijuana: CNDH”, *El Universal*, 16 de mayo, en <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/507392.html>>, consultado el 29 de junio de 2009.
- Molina Ruiz, Francisco Javier, 2000, “Crimen organizado y gobernabilidad democrática en la frontera México-Estados Unidos: Dinámica de la zona fronteriza”, en John Bailey y Roy Godson, eds., *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, México, Grijalbo, pp. 251-276.
- National Institute on Drug Abuse, 2008, en <<http://www.nida.nih.gov/DrugPages/Stats.html>>, consultado el 6 de noviembre de 2009.
- Orcinoli, Pablo [tesis de licenciatura], 2003, “México-Estados Unidos: conflicto bilateral migratorio 1986-11/S p/2001”, Buenos Aires, Universidad del Salvador.
- Pimentel, Stanley, 2000, “Los nexos entre política y crimen organizado en México”, en John Bailey y Roy Godson, eds., *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, México, Grijalbo, pp. 53-83.
- Procuraduría General de la República (PGR), 2009, “Incidencia delictiva por entidad federativa”, en <<http://www.pgr.gob.mx/temas%20relevantes/estadistica/Incidencia%20Entidad/incidencia%20entidad.asp>>, consultado el 29 de junio de 2009.
- Reforma*, 2009, “El Ejecutómetro”, en <[http://gruporeforma.reforma.com/graficoanimado/nacional/ejecutometro\\_2008/?plazaconsulta=reforma](http://gruporeforma.reforma.com/graficoanimado/nacional/ejecutometro_2008/?plazaconsulta=reforma)>, consultado el 29 de junio de 2009.
- Reforma*-Redacción, 2009, “En México no se enfrentó a narco: Gates”, en *Reforma*, sección Nacional, 1 de marzo, en <<http://reforma.com/nacional/articulo/487/972575/default.asp?Param=4&PlazaConsulta=reforma&EsCobertura=false&DirCobertura=&TipoCob=0>>, consultado el 29 de agosto de 2009.
- Ruiz Vargas, Benedicto, 2008, *La democracia de las élites. La lucha por el poder en Tijuana*, Tijuana, Librería El Día/Entrelíneas.
- Sabet, Daniel, 2008, *Collusive Corruption in Disequilibrium: The Relationship between Organized Crime and Law Enforcement in Tijuana*, s.e.
- Salama, Pierre, 2008, “Informe sobre la violencia en América Latina” *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, núm. 18, primer semestre, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 81-102.



- Salinas de Gortari, Carlos, 2000, *México: un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés.
- Scherer García, Julio, 2009a, *Máxima seguridad. Almoloya y Puente Grande*, México, Random House Mondadori.
- Scherer García, Julio, 2009b, *Secuestrados*, México, Grijalbo.
- Serrano, Mónica, 2007, “México: narcotráfico y gobernabilidad”, *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 1, segunda época, Madrid, AECID, pp. 251-278.
- Tedesco, Laura, 2009, “Violencia urbana. Soluciones locales y regionales”, *Policy Brief*, núm. 4, en < [http://www.fride.org/descarga/PB\\_Violencia\\_Urbana.ESP\\_ESP\\_ene09.pdf](http://www.fride.org/descarga/PB_Violencia_Urbana.ESP_ESP_ene09.pdf)>, consultado el 13 de agosto de 2009.
- Zepeda Lecuona, Guillermo, 2007, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México, Fondo de Cultura Económica/CIDAC.