

# La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública

Juan Carlos Montero\*

## Resumen

Este artículo parte del reconocimiento de la amenaza que implica el crimen organizado para un régimen democrático y analiza la política que, para combatirlo, se ha adoptado en México durante la gestión del presidente Felipe Calderón. Asimismo, se cuestiona si el gobierno considera este asunto como de seguridad pública o de seguridad nacional. El hallazgo principal revela que el objetivo del gobierno federal no es combatir el crimen organizado sino la violencia que éste genera, y que para ello ha implementado una política basada principalmente en el uso de la fuerza pública, factor que no facilita la colaboración inter e intragubernamental por los conflictos que surgen cuando se articulan las políticas de seguridad pública con las de seguridad nacional.

## Abstract

This paper is based on the assumption that the organized crime is a menace for democracy. The article develops an analysis on the fight against organized crime's policy design in the Felipe Calderon's government, questioning if the policy is managed as a police's issue or a national security's issue. The main finding is the identification of the Mexican's government objective in the "war against organized crime" switching the focus from organized crime to the violence created by criminal organizations. To fight violence the government implements a policy based on the use of public force that doesn't consider the cooperation between different governmental agencies.

**Palabras clave:** política de seguridad nacional, política de seguridad pública, estrategia gubernamental contra el crimen organizado, análisis del diseño de políticas.

**Key words:** national security's policy, public safety's policy, government's strategy against crime, policy's design analysis.

\* Maestro en Gestión Pública Aplicada por el Tecnológico de Monterrey y doctorante en Política Pública de la Escuela de Gobierno por la misma institución, donde se encuentra adscrito a la Cátedra de Inteligencia Estratégica. Agradezco al Dr. Bernardo González Aréchiga por sus comentarios al presente artículo.

## Introducción

### Democracia y crimen organizado

**E**l crimen organizado amenaza la estabilidad de las instituciones democráticas y del Estado en sí, plantea el funcionamiento de instituciones gubernamentales que implican coerción — en un sistema institucional donde la libertad y los derechos individuales son cuestiones privilegiadas —, y exige la cooperación entre diferentes órdenes de gobierno y dependencias en un régimen diseñado para dividir y limitar el ejercicio del poder. Ello implica una paradoja en las instituciones democráticas al ejercer el monopolio legítimo de la violencia en contra de los criminales a través de las instituciones políticas diseñadas para dividir el poder.

El combate a la delincuencia puede llevar a que la democracia pase por alto ciertos derechos con la finalidad de garantizar otros. Por ejemplo, a que los gobiernos democráticos no respeten los derechos humanos de los criminales en aras de proteger los derechos humanos, políticos y sociales del resto de la sociedad, es decir, a cometer un mal menor a cambio de un bien mayor (Ignatieff, 2004). Pero de esta manera se corre el riesgo de olvidar los objetivos principales y que tales prácticas se conviertan en una constante. De aquí la importancia de los controles institucionales que limitan y regulan la actuación del gobierno, aunque, al parecer, más bien impiden su intervención. Por esta razón, la democracia no puede resolver los problemas públicos con medios no democráticos.

La incapacidad del gobierno para enfrentar retos como el crimen organizado contribuye a la inconformidad de la sociedad respecto de la democracia (Godson y Vergara, 2008: 9). Los ciudadanos advierten en la incapacidad gubernamental una “disfunción política” que los puede llevar a aceptar la limitación de ciertos derechos a cambio de obtener mejores resultados, lo cual implica aprobar la restricción de la democracia.

Por otra parte, el crimen aumenta las percepciones de inseguridad personal y reduce la legitimidad de las instituciones democráticas, aminora la inversión directa y demanda el gasto de recursos para su combate y prevención (Karstedt y LaFree, 2006; Karstedt, 2006; LaFree y Tseloni, 2006). Adicionalmente, en las democracias tal apreciación sobre la inseguridad puede magnificar los peligros en detrimento de los esfuerzos gubernamentales para resolverlos (Villalobos, 2009).

El descrédito del combate gubernamental contra el crimen organizado se alimenta de la debilidad institucional, lo cual se evidencia en la incapa-

cidad para hacer valer el Estado de derecho, lo que permite altos niveles de impunidad; la implementación de políticas públicas que no enfrentan las causas del crimen organizado como la pobreza y la falta de oportunidades para la clase media; y las constantes discusiones entre las fuerzas políticas nacionales que impiden la definición de una estrategia consensuada (Salinas, 2010; Williams, 2010).

El crimen organizado no se refiere a una actividad específica; tal como señala John Bailey (2010), este fenómeno puede entenderse como una asociación de tipo empresarial con ocupaciones delictivas que no se reducen al tema del narcotráfico, sino que involucran actividades cuya persecución es exclusiva del gobierno federal, pero también delitos de impacto internacional y local<sup>1</sup> (Williams, 2010). Dicha situación obliga a suscribir acuerdos tanto entre los diferentes países — para atacar el reto de las redes transnacionales del narcotráfico — como entre el gobierno federal y los estados.

Una segunda característica de la forma de operar del crimen organizado es su infiltración en las instituciones gubernamentales para garantizar un desarrollo, lo que deriva en la pérdida de autoridad territorial por parte del gobierno y genera las llamadas “zonas marrón” (Villalobos, 2010). La alianza entre las autoridades y el crimen organizado complejiza el problema y, por ende, su solución no depende sólo del fortalecimiento de las acciones policíacas (Bailey y Godson, 2000: 14). En este sentido, las políticas para combatir el crimen organizado requieren del desarrollo de sistemas de inteligencia y contrainteligencia que identifiquen las instituciones gubernamentales corruptas y brinden al Estado los elementos suficientes para una adecuada procuración de justicia, fortaleciendo el ejercicio de la acción policial y la creación de oportunidades para el desarrollo económico y social.

El crecimiento de las zonas marrón y la complejidad de la influencia del crimen organizado representan una amenaza a la viabilidad del Estado y del régimen democrático, cuestión que exige establecer políticas públicas conducentes a procurar la seguridad nacional mediante una estrategia integral.

Una tercera característica de estas organizaciones criminales es cómo utilizan la violencia pues, debido a que persiguen el negocio, se benefician del clima de estabilidad social y la emplean como último recurso para alcanzar sus fines; a diferencia de las pandillas, guerrillas y grupos terroristas, que

<sup>1</sup> Esta diferenciación es importante para el diseño de una estrategia de combate contra el crimen organizado, ya que no es lo mismo combatir a pandillas que a narcotraficantes o a una combinación de ambos (Villalobos, 2010); asimismo, el crimen organizado no incluye únicamente al narcotráfico, sino también al robo de vehículos, la extorsión y el secuestro, entre otros delitos, lo cual requiere de la colaboración de los gobiernos estatales y municipales.

hacen de la violencia una forma de vida (Bailey, 2010; Godson y Vergara, 2008; Villalobos, 2010; Salinas, 2010). De igual modo, este tipo de organizaciones emplean la violencia para eliminar a sus competidores e intimidar a las autoridades, sin atentar directamente contra la sociedad — aunque ésta resulta afectada por encontrarse en medio de esta lucha —, se apoyan en pandillas y grupos de jóvenes, y corrompen a las instituciones policíacas y de gobierno, ocupando a veces el vacío de poder que se produce por la pérdida de autoridad gubernamental.

En consecuencia, es indispensable el desarrollo de actividades de inteligencia que diferencien entre la actuación de los grupos criminales y su organización; que detecten la infiltración de las instituciones gubernamentales para definir claramente el objetivo que se ataca; que determinen si la materia es de seguridad pública o de seguridad nacional, así como la jurisdicción de la autoridad que debe resolverlo; y, por último, que sean capaces de diseñar las políticas para su atención.

La lucha contra el crimen organizado no puede ganarse. El gobierno puede ser exitoso en incrementar el número de decomisos de drogas, armas y piratería o en detener criminales, pero mientras siga habiendo actividades ilícitas que signifiquen una utilidad para estas organizaciones, las mismas continuarán existiendo. La magnitud de esta confrontación es proporcional a su nivel de riesgo, es decir, al tamaño de las organizaciones criminales y la valoración de su fuerza y afán por someter al gobierno y al Estado (Ignatieff, 2004); en este sentido, el nivel de riesgo que represente el crimen organizado determinará si se trata de un asunto de seguridad pública o de seguridad nacional.

En México, el crimen organizado pasó de conflicto policial a uno de seguridad nacional debido al aumento de la violencia que se le relaciona y, en particular, al narcotráfico. El número de homicidios violentos o “ejecuciones” lo convirtieron en un problema “saliente” o “emergente” en la agenda de gobierno, pero las políticas públicas no han mostrado efectividad para resolverlo (Elder y Cobb, 2000; Kingdon, 1984).

El problema se dejó crecer durante años a través de redes de corrupción e impunidad promovidas por los vínculos entre criminales y autoridades, y esto ha llevado a una alta infiltración en las estructuras gubernamentales, particularmente en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Procuraduría General de la República (PGR) y las policías estatales y municipales; pero la situación también ha crecido por la omisión de políticas públicas que atacaran las raíces del problema (Villalobos, 2009; Astorga, 2000; Salinas, 2010). Al respecto, debe señalarse que la violencia no es la enfermedad, sino un síntoma del crimen organizado. Es importante tener presente que

aunque la violencia y el crimen organizado mantengan una relación causal, son diferentes una del otro. Esta distinción es crucial porque determina el carácter de las políticas adoptadas para resolverlos.

En México, la violencia ha hecho del crimen organizado un fenómeno emergente que se ha integrado a la agenda de gobierno. Y el vínculo que existe entre una y otro ha incrementado la gravedad del problema, asimismo favorecido por los nexos de las organizaciones criminales con pandillas, las cuáles ejercen una violencia más irracional — expresada en ejecuciones, torturas y masacres —, y por la presencia de grupos armados más profesionales provenientes de la desertión de los ejércitos de México o de otros países y que son capaces de enfrentar las fuerzas armadas del Estado (Salinas, 2010; Williams, 2010). De acuerdo con Phil Williams (2010: 154), las características de la violencia en México son: un mayor profesionalismo de los brazos armados de los cárteles; la intimidación a través de la tortura y las decapitaciones; el uso de armamento más sofisticado, capaz de responder a las fuerzas armadas y superar las capacidades de la policía; el ataque a oficiales públicos, particularmente integrantes de los cuerpos policiacos de los diferentes órdenes de gobierno; y el asesinato de civiles inocentes, producto de los fuegos cruzados entre los propios grupos criminales o de éstos contra las Fuerzas Armadas.

A partir de la presidencia de Felipe Calderón, la lucha contra el crimen organizado se insertó en la agenda de gobierno como tarea prioritaria. Desde el primer día, el gabinete de seguridad nacional, y en particular las Fuerzas Armadas, han impulsado una política para combatirlo; sin embargo, la violencia y el número de homicidios que se le relacionan se han multiplicado, motivo que ha llevado a cuestionar la estrategia del gobierno federal y a exigir su modificación.<sup>2</sup> En respuesta, el gobierno federal ha establecido diferentes mecanismos de comunicación con la sociedad y otros actores políticos, entre los que destacan los “diálogos por la seguridad”, pero esto tampoco ha conseguido frutos.

La sociedad se ha manifestado en contra de la violencia producida por el crimen organizado y por el ejercicio de la fuerza pública que lo ataca, porque esto ha provocado la muerte de civiles inocentes. El gobierno federal ha contestado con discursos y comunicados que pretenden legitimar su estrategia, destacando la necesidad de combatir frontalmente las organizaciones criminales y con el argumento de que “vamos ganando” la

<sup>2</sup> Las cifras oficiales de homicidios violentos relacionados con el crimen organizado pueden consultarse en la página de la Presidencia de la República: <<http://www.presidencia.gob.mx/?DNA=119>>; fecha de consulta, febrero de 2010.

batalla, afirmación que se basa en el número de decomisos de enervantes y la aprehensión de criminales.

No obstante que el gobierno federal sostiene que su estrategia es la adecuada y que está funcionando correctamente, los niveles de violencia han crecido. ¿Por qué los métodos utilizados por el gobierno federal no logran aminorar el clima de violencia sino al contrario?

Para contestar la pregunta enunciada, en las siguientes páginas se analiza la política dirigida a derrotar el crimen organizado, atendiendo, en especial, el diseño de la política pública. Se trata de saber en qué consiste la estrategia del gobierno federal para alcanzar sus objetivos y cuáles son los medios de que se vale (sus planes y programas gubernamentales).

### Nota metodológica

El análisis de la política del gobierno federal con la que se combate el crimen organizado se fundamenta en la definición de políticas públicas como cursos de acción gubernamental para la resolución de problemas públicos acotados (Canto Chac, 2002). Por otra parte, la política de seguridad nacional se considera como una “política de Estado”, lo cual implica el ejercicio de la “razón de Estado” para la preservación de éste, en un entorno institucional que obliga a que el gobierno actúe con apego estricto a la ley, con eficiencia y legitimidad (Guerrero, 1997; Uvalle, 1993; Foucault, 2010).

El presente trabajo se ubica en el perfil de herramienta para la evaluación de políticas públicas y, en particular, para la etapa de diseño (*policy-design*). El diseño de la política es posterior a la incorporación del problema a la agenda de gobierno, a la toma de decisión y a la formulación de la política (*policy-making*); la evaluación del diseño de la política pública valora el producto del *policy-making* a partir de cuestionar el problema público acotado, el cual se atiende con la política e instrumentos de política para ello (Cabreró, 2003: 32; Howlet, 1995: 56). El diseño de la política pública está vinculado directamente con la implementación, pero como es un elemento en sí mismo, los análisis pueden ser complementarios o independientes. En este artículo sólo se aborda el diseño de la política, dejando de lado su implementación. Cabe también señalar que este trabajo se ubica en un área organizacional-administrativa, ya que se enfoca a la normatividad que determina los instrumentos de política para decidir lo que se puede hacer o exigir en su ejercicio (Aguilar, 2009: 13).

Respecto a la política de combate al crimen organizado en México, este artículo se limita al gobierno de Felipe Calderón, en un periodo que va

de 2006 a 2011. Sin embargo, como no existe una estrategia explícita sobre esta lucha en el gobierno federal, se han investigado la normatividad, los planes y los programas gubernamentales para inferir la estrategia e identificar los objetivos de estas políticas.

## Diseño de la política contra el crimen organizado: en busca de la estrategia del gobierno federal

Desde el inicio de su gestión, Felipe Calderón Hinojosa señaló que la demanda principal de las familias mexicanas era la seguridad, por lo que encomendaría a los titulares de las secretarías de la Defensa Nacional (Sedena), la Marina (SEMAR), la SSP y la PGR, la mayor responsabilidad en el combate contra la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado. A partir de entonces, el propósito de la política de seguridad se basó en actuar frontalmente contra la delincuencia. Y, en función de las dependencias a las que el presidente Calderón encargó este mandato, la política se consideró como un compromiso de seguridad nacional y no sólo de seguridad pública.

Dicha política colocó como objetivo la seguridad de las familias, y si bien cumplía el mismo papel en la ley de seguridad nacional, nunca se estableció una estrategia clara para alcanzar lo planteado. Es decir, no existe una política pública concreta que coordine los esfuerzos gubernamentales e intergubernamentales. Por esta razón, aquí se ha recurrido a la normatividad, los planes y programas correspondientes a la acción gubernamental para inferir cuál es la política del gobierno federal en su batalla contra el crimen organizado. Así es como se discute, en función de la normatividad aplicable, si el combate al crimen organizado es un asunto de seguridad pública o de seguridad nacional, cuestionando la relación entre estos ámbitos; en segundo lugar, se analizan los planes que estructuran las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública: el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales correspondientes. Finalmente, en tercer lugar, se expone y analiza la estrategia derivada del segundo punto.

El crimen organizado: ¿asunto de seguridad pública o de seguridad nacional?

La definición del crimen organizado como materia de seguridad pública o de seguridad nacional determina su magnitud. La discusión tiene consecuencias para las dependencias encargadas de definir, retroalimentar y

readaptar la estrategia, y para aquéllas que se responsabilizan de la táctica y la operación.

La seguridad pública es considerada materia principalmente policial y la seguridad nacional como la necesidad de garantizar la viabilidad del Estado. Según el artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), la seguridad pública es una función

[...] que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo [...].

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional define la seguridad nacional como “[...] las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano [...]”.

Para la Ley de Seguridad Nacional, el crimen organizado constituye una amenaza a la seguridad nacional. Sin embargo, de acuerdo con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la política para enfrentarlo es responsabilidad del Ministerio Público de la Federación, a través de la PGR, el cual puede auxiliarse de otras dependencias relacionadas con el sistema fiscal, bancario y financiero, pero esta misma ley no define con claridad la responsabilidad de otras como la SSP, la SEDENA o la SEMAR que integran el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y son actores cruciales en la implementación de la política para atacar el crimen organizado.

Existe una asimetría entre la Ley de Seguridad Nacional y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada respecto a la valoración del problema que representa el crimen organizado. La primera obliga a la participación de diferentes dependencias gubernamentales, a plantear políticas públicas que trasciendan el mero combate frontal de los grupos delictivos, y a buscar una solución desde las causas con estrategias a corto, mediano y largo plazos. La segunda, de acuerdo con el artículo 2, fracción IV, de la Ley de la Policía Federal, sitúa la responsabilidad en la PGR y en la colaboración de la SSP, por lo que propone políticas de carácter policial.

La determinación de la política de combate al crimen organizado como asunto de seguridad pública o de seguridad nacional, decide las dependencias que participan en su implementación. Si el asunto fuera de seguridad pública, la responsabilidad sería de la PGR y la SSP. Pero si se tratara de seguridad nacional, la estrategia sería diseñada por la Secretaría de

Gobernación (SEGOB) y, particularmente, por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), además de la colaboración de otras dependencias del gobierno federal.

Tomando en cuenta que el crimen organizado es un asunto de seguridad pública y de seguridad nacional, el dilema organizacional consiste en determinar quién o quiénes están encargados de definir la estrategia para contrarrestarlo. Para saber si se trata de políticas de seguridad nacional o sólo de seguridad pública, enseguida se analiza el diseño de la política de combate al crimen organizado con base en los planes y programas que construyen el marco que le da forma.

Políticas de seguridad pública y de seguridad nacional

### **El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Seguridad Pública**

Las políticas de seguridad pública y de seguridad nacional trazan sus estrategias a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), los planes sectoriales y un comunicado de la Presidencia de la República titulado “La lucha por la seguridad pública”.<sup>3</sup>

La estrategia se delinea en el PND y los objetivos de la política se integran en el eje 1, titulado “Estado de Derecho y seguridad”, el cual se compone de trece temas: certeza jurídica, procuración e impartición de justicia, información e inteligencia, crimen organizado, confianza en las instituciones públicas, cultura de la legalidad, derechos humanos, defensa de la soberanía, seguridad fronteriza, cooperación internacional, prevención del delito, cuerpos policíacos, y participación ciudadana. Estos puntos forman parte de las materias de seguridad pública y de seguridad nacional, sin distinguir unos de otros.

El eje 1 del PND parte de la consideración de que el respeto del Estado de derecho es un elemento necesario para el desarrollo económico y su propósito es garantizar su vigencia mediante el respeto de los derechos de las

<sup>3</sup> El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad tiene relevancia por ser producto de acuerdos entre el gobierno y diferentes organizaciones de la sociedad civil; sin embargo, no se incluye en nuestro análisis porque sus contenidos únicamente establecen y confirman periodos temporales para el cumplimiento de las estrategias y líneas de acción integradas en los planes sectoriales de las dependencias involucradas en el tema.

personas y la existencia de un clima de paz. En otros términos, la finalidad del PND es asegurar la aplicabilidad (*enforcement*) de la ley.

El punto 1.4 del eje 1 contiene los objetivos y las estrategias del combate al crimen organizado. El punto de partida es la afirmación de que el Estado no puede permitir que los grupos criminales controlen diversos territorios en el país, señalando que los cárteles del narcotráfico se han fortalecido y constituyen una amenaza para la seguridad nacional. Para enfrentarlos, se propone como objetivo general “Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”, y como estrategias: aplicar la fuerza del Estado para recobrar los espacios ocupados por los criminales, disponer de operativos junto con los diferentes órdenes de gobierno para abatir el narcomenudeo, fortalecer las medidas contra el lavado de dinero, y destruir las organizaciones criminales. En otras palabras, el crimen organizado se combate con medidas policiales.

La lectura de dichos objetivo y estrategias demuestra que, para el gobierno, el problema consiste en la pérdida territorial frente a las organizaciones criminales, por lo que ha establecido la lógica de que su recuperación depende únicamente del uso de la fuerza pública. La solución permite pensar que el asunto es consecuencia de la falta de fuerza del Estado. Esta afirmación se consolida al revisar los informes de ejecución del PND, los cuales concentran las cifras de operativos realizados, aprehensiones de criminales y decomisos de drogas y armas, pero no cuantifican la recuperación del número de espacios públicos y del nivel de la “fortaleza del Estado” con cada aprehensión, o el incremento de la “seguridad en la convivencia frontal”. En otras palabras, existe una asimetría entre el objetivo del PND y los caminos propuestos para alcanzarlo; por lo tanto, los resultados no conducen a cumplir la meta establecida.

Un segundo documento estratégico en materia de seguridad es el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP). En éste, las acciones para derrotar el crimen organizado quedan expuestas en el objetivo 2, el cual busca “combatir frontalmente el fenómeno delictivo y consolidar el Estado de Derecho”, apoyándose en la colaboración de los diferentes órdenes de gobierno, en los mecanismos de participación ciudadana y en la “Estrategia Nacional de Prevención al Delito y Combate a la Delincuencia”. Para conseguir este propósito se proponen: la estrategia 2.1, cuyo fin es “apoyar a las entidades federativas en el combate a los delitos más sensibles para la sociedad”, con acciones que disminuyan la incidencia de los secuestros, los homicidios dolosos y los robos con violencia; y la estrategia 2.2, que persigue “promover la cultura de la

denuncia ciudadana de hechos probablemente delictivos” recurriendo a las campañas de difusión.

Al igual que el PND, el PNSP sustenta el combate al crimen organizado con el uso de la fuerza pública; con ello se puede deducir que el gobierno federal espera que al incrementar el número de operativos y acciones contra la delincuencia organizada se reducirán los homicidios, los secuestros y los robos.

Sin embargo, al estudiar las estrategias en ambos documentos, llama la atención que no se tomen en cuenta las posibles causas del fortalecimiento del crimen organizado. Asimismo, que la política de seguridad pública no combate al crimen organizado sino a los delitos relacionados con éste, esto es, la política ataca los productos del crimen organizado, en particular la violencia, pero no su estructura organizacional.

Después del PND y el PNSP se ubican los planes sectoriales de las dependencias relacionadas con la política de seguridad pública y de seguridad nacional.<sup>4</sup>

### **La política de seguridad pública: Programas Sectoriales de Procuración de Justicia y de Seguridad Pública**

En función de que la política de seguridad nacional toma como base la política de seguridad pública, en esta sección se revisan los planes sectoriales de la PGR y la SSP, cuya responsabilidad es atacar al crimen organizado conforme a las leyes de la Policía Federal y del Combate a la Delincuencia Organizada.

En el Programa Sectorial de Procuración de Justicia (PSPJ) se parte de la identificación de diversos retos relacionados con el incremento de los delitos federales y la falta de coordinación institucional para contrarrestarlos. Para ello, se señala que es necesaria la coordinación de la PGR con las fuerzas armadas y con la SSP, según las políticas del SNSP. De esta manera, en cuanto al combate al crimen organizado, el PSPJ establece dos ejes rectores: el 4, referente a la coordinación y cooperación nacional e internacional; y el 5, correspondiente al fomento de la participación ciudadana.

<sup>4</sup> La política de seguridad pública se atiende a través del Consejo Nacional de Seguridad Pública integrado por el presidente de la República, la SEGOB, la Sedena, la SEMAR, la SSP, la PGR y los gobernadores de los estados. Para el caso de la política de seguridad nacional no se incluye a los gobernadores, pero sí a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, de Relaciones Exteriores, de Comunicaciones y Transportes y al CISAN.

En el eje rector 4, se establece el objetivo 4 para “desarrollar una actuación coordinada entre los actores clave en la lucha contra la delincuencia organizada”, a través de la implementación de sistemas de inteligencia que identifiquen las cadenas de valor de la delincuencia organizada en términos geográficos y logísticos, lo mismo que espacios de impunidad. Para evaluar el desempeño de la PGR en torno a este objetivo, se propone usar como indicador el porcentaje de averiguaciones previas concluidas en materia de delitos contra la salud.

En el eje rector 5, el objetivo 5 establece “fortalecer la participación en el combate a la delincuencia organizada” para consolidar la legitimidad de la actuación de la PGR y diseñar políticas de procuración de justicia que eliminen la percepción de ineficacia y corrupción. Para evaluar el desempeño de la PGR se propone como indicador el promedio mensual de denuncias del orden federal, estableciendo como meta su incremento. Respecto del indicador propuesto por la PGR, vale la pena cuestionar si la participación social se puede medir con el número de denuncias.

En el Programa Sectorial de Seguridad Pública (PSSP) los objetivos son:

1. Alinear las capacidades del Estado en el combate a la delincuencia organizada [...]
2. Combatir la impunidad, disminuir la incidencia delictiva y fomentar la cultura de la legalidad [...]
3. Recuperar el sentido original de los centros de reclusión [...]
4. Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial [...]
5. Profesionalizar a las corporaciones policiales [...]
6. [...] fomentar la credibilidad y confianza de la sociedad en las instituciones de seguridad pública (PSSP, 2008: 22-27).

El interés de esta investigación se ubica en el objetivo 1 que el PSSP busca lograr con tres estrategias. La primera consiste en homologar y certificar la actuación policial y sus procedimientos en las 32 entidades federativas según los criterios internacionales y mediante las siguientes líneas de acción: establecer procesos y procedimientos para homogeneizar y certificar a las policías estatales; generar divisiones especializadas en la policía federal; promover un nuevo modelo de actuación policiaca para la policía federal y las policías estatales, e impulsar la Plataforma México. La segunda estrategia consiste en llevar a cabo operativos conjuntos para restablecer la seguridad y paz públicas en las regiones más afectadas por la delincuencia organizada, para lo cual se determina como línea de acción la coordinación con las fuerzas armadas y los gobiernos de los estados, a fin de recuperar los espacios públicos ocupados por la delincuencia. La tercera estrategia consiste en fortalecer el despliegue de la policía federal en todo el país,

basándose en: la instalación de estaciones de la policía federal, la instauración de la policía de proximidad social, la vigilancia de las instalaciones estratégicas del país y la consolidación de los acuerdos internacionales de seguridad pública para el intercambio de información.

Para evaluar estas tres estrategias, el PSSP cuenta con cinco indicadores: 1) delitos federales cometidos por cada cien mil habitantes; 2) implantación del nuevo modelo de actuación policial en las entidades federativas; 3) población beneficiada con la adopción de procedimientos sistemáticos de operación policial en municipios; 4) reportes policiales homologados según la Plataforma México, y 5) la eficiencia de las acciones de la policía federal coordinada bajo un mando único.

Es necesario cuestionar las estrategias y los indicadores del PSSP. La primera busca mejorar las policías federal y estatal, por lo que su indicador debería ser el número de policías e instituciones policiales certificadas y no sólo la implantación del modelo, pues esto no garantiza su correcta adopción y ejercicio.

La segunda estrategia se refiere a la implementación de operativos conjuntos para recuperar espacios públicos únicamente con el ejercicio de la fuerza policial, sin mencionar la necesidad de que otras dependencias gubernamentales actúen para eliminar las causas del crimen. Además, esta estrategia se evalúa conforme al número de delitos federales cometidos, pero también hay delitos del fuero común que se relacionan con este problema y que no son contabilizados. Igualmente, aprehender a los criminales mediante el ejercicio de la fuerza pública no significa prevenir la comisión de las actividades delictivas. Es por esto que el indicador no es adecuado, pues omite el aspecto preventivo de crear las condiciones para evitar futuros delitos. Finalmente, recuperar los espacios públicos controlados por la delincuencia sólo a través de operativos conjuntos con las fuerzas armadas y los estados, refuerza la lógica de usar la fuerza pública como remedio, lo cual no necesariamente es así ya que también se requiere la acción coordinada de otras dependencias gubernamentales para promover el desarrollo económico y social, y atacar así las raíces del crimen organizado.

La estrategia del PSSP únicamente combate efectos del crimen, pero no considera su estructura organizacional. Este programa ignora la relación de las organizaciones criminales con otros grupos, por ejemplo, con las pandillas, delincuentes del fuero común cuya actuación escapa de la jurisdicción federal a pesar de sus vínculos con el crimen organizado; asimismo, se carece de una coordinación para impedir el lavado de dinero. En conclusión, la estrategia del PSSP no es adecuada para combatir el crimen organizado, pues se limita a fortificar las capacidades policiales que responderán a las

acciones cometidas por las organizaciones criminales, con el fin de que el Estado mexicano esté mejor preparado para reaccionar y no para prevenir o reducir las acciones criminales.

En cuanto a la tercera estrategia. Ésta propone desplegar la policía federal por todo el territorio, no se la evalúa en los indicadores, lo cual podría realizarse con base en el número de instalaciones estratégicas y los recursos que esta dependencia tiene en el país y el porcentaje de ellas que vigila la policía federal.

La sección que sigue presenta la política de seguridad nacional a través de los planes sectoriales del CISEN, la Sedena y la SEMAR.

### **La política de seguridad nacional: el Programa para la Seguridad Nacional y el papel de las Fuerzas Armadas**

Al considerar el crimen organizado como un asunto de seguridad nacional, la dependencia encargada de coordinar su combate es la SEGOB, a través del CISEN; por lo tanto, el primer plan sectorial que se revisará es el Programa para la Seguridad Nacional (PSN), es decir, el plan sectorial del CISEN.

Las principales políticas en materia de seguridad nacional se esbozan en el PSN 2009-2012 y en el Plan Estratégico de Acción (PEA), ambos guiados por la Agenda Nacional de Riesgos (ANR). El PSN fue publicado por la SEGOB y la ANR fue elaborada por el CISEN, pero aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), al igual que el Plan Estratégico de Acción.<sup>5</sup> El PSN se constituye como el plan sectorial del CISEN y no como un plan intersectorial para la seguridad nacional. Y cumple el objetivo general de “mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, a través de la anulación de las amenazas y la desactivación de riesgos que puedan impactar dichos atributos”, señalando como uno de sus objetivos específicos “atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la Seguridad Nacional”. Debe señalarse que el PSN se alinea con el PND, por lo tanto, la política para combatir el crimen organizado también tiene

<sup>5</sup> El PSN contiene políticas que tienen que ver con inteligencia estratégica, mientras que “la Agenda Nacional de Riesgos es un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la probabilidad de su ocurrencia, la vulnerabilidad del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos [...] y permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de Seguridad Nacional [...]”. La ANR ha recibido el estatus de documento reservado por siete años con posibilidad de prórroga hasta doce, al igual que el PEA, lo que impide su consulta, razón por la que no se discutirán en este texto.

un enfoque policial. En otras palabras, un asunto de seguridad nacional –que también incumbe a la seguridad pública– se atiende con políticas de seguridad pública.

En el PSN se reitera que “preservar la seguridad nacional significa mantener la integridad del Estado Mexicano” y se detalla que una amenaza a la seguridad nacional es “una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses titulados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado”. Asimismo, en el punto 1.4.2.1 se considera que la delincuencia organizada conforma una amenaza a la seguridad nacional, puesto que puede vulnerar la soberanía nacional y el orden constitucional, valiéndose de la cooptación de miembros de las instituciones gubernamentales en los diferentes órdenes de gobierno y en los diferentes poderes, lo que generaría impunidad y obstaculizaría el ejercicio del monopolio estatal de la fuerza.

Por otra parte, el punto 1.4.2.2 del PSN menciona que el narcotráfico es “la manifestación más significativa de la delincuencia organizada y por tanto, fenómeno de atención prioritaria”; y, para enfrentarlo, establece ocho vías estratégicas con diferentes líneas de acción, de las cuales destacan la línea 2.1, que subraya “el profundizar en el conocimiento en torno a amenazas y riesgos específicos vía la generación de inteligencia”; la 2.2, que determina la necesidad de “incidir, a través de políticas públicas, sobre factores que desempeñan un papel crítico en la génesis de amenazas y de riesgos”; y la 2.3, que busca “acotar vulnerabilidad existente frente a amenazas y riesgos” y que se refiere al combate frontal.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En el caso de la línea estratégica 2.1, las acciones específicas se encuentran en las siguientes líneas de acción: 2.1.1, relativas a la generación de inteligencia para acotar los intentos de la delincuencia organizada en su afán por vulnerar a las instituciones democráticas de gobierno; 2.1.2, relativa a la generación de inteligencia sobre el impacto de la delincuencia organizada en otras implicaciones de seguridad nacional; 2.1.3, relativa a la generación de inteligencia que beneficie a los servicios de seguridad. En el caso de la línea estratégica 2.2, las acciones específicas se definen en las líneas de acción 2.2.1, relativa al realineamiento de las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada; 2.2.2, relativa a “disminuir la actividad de la delincuencia organizada, dando énfasis al impulso al otorgamiento de nuestras atribuciones legales y desarrollar las capacidades operativas correlativas, para combatir al narcomenudeo”; 2.2.3, que busca identificar y atacar las estructuras que han sido cooptadas por el crimen, y la 2.2.4 que se refiere a la instrumentación de operativos conjuntos “para restablecer la seguridad y la paz públicas en las regiones más afectadas por la delincuencia organizada”. En el caso de la línea 2.3, las acciones específicas se encuentran en estos puntos: 2.3.1, relativo a las acciones para definir nuevas atribuciones legales para combatir el narcomenudeo y el tráfico de armas; 2.3.2, relativo a tomar acciones para combatir el transporte ilegal de personas, armas, dinero y drogas; 2.3.3, relativo a combatir las adicciones, promover la cultura de la legalidad y la articulación de programas educativos y de reconstrucción urbana.

Los objetivos, las líneas estratégicas y las de acción establecidos en el PSN se refieren, en su mayoría, a la generación de inteligencia estratégica. Frente a esta situación, contrastan las líneas de acción 2.2.2, 2.2.3 y 2.2.4 correspondientes a la colaboración para el fortalecimiento de las acciones policiales contra el crimen organizado, así como la 2.3.3, que sostiene la necesidad de articular las acciones policiales con otras que promuevan cambios en la cultura a través de la educación y la recuperación de espacios públicos.

Debe señalarse que la colaboración de las instituciones integrantes del CSN se define en el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad y se establece como responsabilidad del secretario ejecutivo en el artículo 11, señalando, en el artículo 15, que debe respetarse la autonomía de las autoridades, buscando la corresponsabilidad y la óptima confluencia de esfuerzos; de igual modo, la colaboración con las entidades federativas se determina en los artículos 43 y 44.

En conclusión, la estrategia de la política de seguridad nacional no se encuentra en el PSN. Es posible que la contengan los acuerdos del CSN y el PEA, documentos reservados, según el artículo 17 de la Ley de Seguridad Nacional.

Pese a que la política de seguridad nacional amplía el número de dependencias gubernamentales que participan en su diseño y aplicación, particularmente de las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Hacienda también debería jugar un papel determinante en la política, específicamente en el combate del lavado de dinero, pero en el plan sectorial no hay detalles sobre ello y sólo aparece la disposición y obligación de colaborar con las dependencias encargadas de la seguridad.

Con la finalidad de continuar con el análisis de la política, abajo se analizan los planes sectoriales de la Sedena y la SEMAR.

El Plan Sectorial de Defensa Nacional (PSDN) tiene como cuarto objetivo “apoyar las políticas en materia de seguridad interior” y, como metas, disminuir el área de siembra de enervantes y realizar operaciones para su erradicación; para ello, se ha establecido como indicadores del desempeño la superficie de enervantes erradicada y el número de operaciones cumplidas contra la delincuencia organizada.

Para alcanzar tal objetivo, se han aplicado cuatro estrategias. La primera consiste en “mejorar los esquemas de operación en el combate integral al narcotráfico, para hacer más eficientes las actividades que se realizan en las vertientes de erradicación, intercepción y lucha contra la delincuencia organizada”, para lo cual se ha seguido, como principales líneas de acción, el obtener medios tecnológicos para mejorar la capacidad de respuesta en las operaciones de erradicación de enervantes; el realizar operaciones de erradicación

dicación; el inhibir el uso del territorio nacional para el tráfico de drogas, y el coadyuvar con otras autoridades en la desarticulación de las estructuras de la delincuencia organizada. La segunda estrategia pretende “contribuir con las actividades que realizan las instituciones de seguridad pública”, y ha seguido como líneas de acción el “apoyar a las autoridades civiles en tareas para la restauración del orden y seguridad pública, el combate a la delincuencia o en contra de actos que atenten contra la seguridad de la nación”, el mantener la participación del personal militar en la coordinación de apoyo interinstitucional para la seguridad pública, y el coadyuvar en la consolidación y actuación de la policía federal. La tercera estrategia se centra en acotar a los grupos armados identificados en el territorio nacional; y, la cuarta, en fortalecer las capacidades para aplicar la ley federal de armas de fuego y explosivos.

El PSDN sobresale por la especificidad de sus estrategias y líneas de acción, pero carece de indicadores para cada una de ellas. Tal omisión muestra también la falta de un diagnóstico que determine la magnitud del problema que se ataca. Por ejemplo, en la erradicación de enervantes no se tiene una estimación sobre la superficie total destinada a su cultivo o sobre el tráfico de estas sustancias, por lo que no es posible saber si el número de acciones llevadas a cabo para su combate es significativo o no.

El Plan Sectorial de la SEMAR (PSM) tiene como base el reconocimiento del incremento de las actividades del crimen y organizado y la delincuencia común, mismas que han penetrado a la sociedad, a las autoridades y a las estructuras de gobierno, convirtiéndose en un riesgo para la gobernabilidad. Para enfrentar este problema, con el objetivo 2 se persigue “aplicar el Estado de Derecho en los mares y litorales mexicanos”, mediante la participación en operativos para combatir la delincuencia organizada y en operaciones navales que aseguren el orden constitucional en mares y costas nacionales.

Para cumplir dicha meta, el PSM ha establecido tres líneas de acción. La primera busca controlar las zonas marinas y litorales para evitar que la delincuencia organizada las utilice; para cumplirlo, ha designado como líneas de acción: el despliegue de operaciones navales en función de los problemas específicos para cada estado; el fortalecimiento del trabajo coordinado con otras dependencias en materia de seguridad pública y combate al crimen organizado; y la protección de las instalaciones estratégicas del país. La segunda estrategia consiste en “el desarrollo y adquisición de tecnología, equipos y sistemas para incrementar la generación de inteligencia contra el narcotráfico, delincuencia organizada y el terrorismo”. Y, la tercera, se basa en incrementar la profesionalización del personal naval. Para evaluar el desempeño de esta dependencia, se ha usado como indicadores

el número de operaciones ejecutadas contra la delincuencia organizada y el porcentaje de puertos de altura efectivamente protegidos.

En este punto cabe resaltar que la SEMAR no delinea estrategias para combatir el crimen organizado sino que su finalidad es colaborar en tal cometido. Tal participación es garantizar el orden constitucional y combatir el incremento de la criminalidad, por lo que surge una asimetría entre el problema identificado, el objetivo y los indicadores. Se reconoce que el problema es el incremento de la criminalidad, pero no se indica la magnitud que esto tiene; para enfrentarlo se propone cooperar en la estrategia de combate al crimen organizado, pero sin establecer metas; y los indicadores propuestos evalúan el desempeño de la dependencia, pero no los resultados de las acciones.

No hay claridad en el sentido de la estrategia para combatir el crimen organizado ya sea a través de la política de seguridad pública o la de seguridad nacional. Tampoco es posible conocer con precisión los propósitos que se persigue, aunque se infiera la táctica empleada para alcanzarlos. Por esa razón, es que el comunicado de la Presidencia de la República titulado “La lucha por la seguridad pública”, que formó parte de un desplegado en los periódicos de seguridad nacional y un mensaje televisado en cadena nacional el día 13 de junio del 2010, debe ser tomado en cuenta para el análisis, a pesar de que no se constituye como un plan o programa, se trata de la “estrategia declarada” por parte del gobierno federal.

El comunicado de la Presidencia de la República se realizó debido al incremento de los homicidios violentos o “ejecuciones” presuntamente vinculados al crimen organizado y al crecimiento de la violencia que la sociedad percibe como producto de la lucha del gobierno federal contra el crimen organizado. Para justificar la lucha del gobierno federal, el presidente expuso primero las causas: la elevación del consumo de drogas en Estados Unidos, fenómeno que se repite en México y que ha permitido el fortalecimiento del narcomenudeo y el control de ciertos territorios por parte del crimen organizado; la expansión de la extorsión; la cooptación de ciertas instituciones gubernamentales por el crimen organizado; el incremento del tráfico de armas; la falta de oportunidades para el desarrollo social, y la guerra desatada entre los cárteles del narcotráfico por el control de los territorios y vías para el comercio y la distribución de las drogas.

Cuando aborda la estrategia del gobierno federal, el presidente Calderón pondera, en primer lugar, que los gobiernos locales habían perdido control territorial por lo que era necesario el uso coordinado de la fuerza pública de los tres órdenes de gobierno, a través de operativos conjuntos y con una participación destacada de la Policía Federal y las Fuerzas Armadas. En segundo, que había que fortalecer y profesionalizar a la Policía Federal. En tercero, que

se requería impulsar reformas legales que promovieran los juicios orales y facilitar el acceso a la procuración e impartición de justicia. En cuarto, que era preciso tomar medidas para recuperar espacios públicos urbanos (escuelas, deportivos, estancias infantiles e infraestructura hospitalaria), incrementar la confianza en la policía federal (con el Programa Escuela Segura), y auxiliar a diferentes centros dedicados al tratamiento de adicciones, además de propulsar otros programas como el Seguro Popular, Oportunidades, Empleo Temporal y diferentes apoyos a empresas. Finalmente, en quinto lugar, que había que fomentar la cooperación internacional para combatir el crimen organizado como un problema compartido, mediante la iniciativa Mérida y la extradición de criminales hacia Estados Unidos.

Descritos los documentos relacionados con la política para el combate al crimen organizado, a continuación se discute el diseño de la política.

## La estrategia del gobierno federal para combatir el crimen organizado

En principio, la normatividad, los planes y las políticas públicas para el combate del narcotráfico son poco claros. Por un lado, la Ley para el Combate a la Delincuencia Organizada y la Ley de la Policía Federal consideran que el crimen organizado es un asunto de seguridad pública que debe enfrentarse con la policía federal, auxiliándose de la investigación y la procuración de justicia más la actuación del ministerio público federal y la PGR. Por otro lado, la Ley de Seguridad Nacional señala que la lucha contra el crimen organizado es materia de seguridad nacional y combatirlo implica métodos de inteligencia que fortalezcan la acción policial, la política de seguridad pública y las políticas de recuperación de espacios públicos en beneficio del desarrollo económico y social.

En lo que se refiere a políticas específicas, el PND afirma que el crimen organizado es un asunto de seguridad nacional, por lo que sus líneas de acción se enfocan principalmente hacia la política de seguridad pública, pero también destaca la necesidad de generar oportunidades para el desarrollo; sin embargo, en los informes de ejecución del plan sólo se proporcionan estadísticas sobre decomisos de armas y drogas, así como de detenciones y desarticulación de grupos criminales, sin informar el resultado de dichas acciones.

Derivados del PND se elaboraron el PNSP y el PSN. Las políticas del PNSP buscan acabar con el crimen organizado usando la fuerza pública, profesionalizando y fortaleciendo a la policía federal; mejorando la provisión de justicia con reformas legales que apoyen al ministerio público federal;

y realizando operativos policiales coordinados con otras dependencias del gobierno federal y los diferentes órdenes de gobierno para recuperar el control territorial de espacios dominados por el crimen organizado. Por su parte, el PSN se propone aplicar la inteligencia estratégica para auxiliar la política de seguridad pública, a fin de abatir la infiltración del crimen organizado en las instituciones gubernamentales; fomentar la coordinación con otras dependencias del gobierno federal e instancias de gobierno, y establecer políticas que aperturen oportunidades para el desarrollo económico y social. En este sentido, el comunicado “La lucha por la seguridad” que expone la estrategia del gobierno federal contra el crimen organizado se refiere entonces a la política de seguridad nacional.

Los planes sectoriales muestran los objetivos, líneas de acción y responsabilidades de cada dependencia. En el caso de la PGR y la SSP, la batalla contra el crimen organizado se enfoca en el desarrollo de sistemas de inteligencia que permitan atacar la estructura organizacional de los criminales y ejercer la fuerza pública en su contra, pero consideran que la recuperación de los espacios públicos se basa únicamente en el ejercicio de dicha fuerza.

La política de seguridad nacional derivada del plan sectorial del CISEN, a pesar de sostener que la tarea contra el crimen organizado no sólo depende del ejercicio de la fuerza pública, propone pocas estrategias complementarias para abrir más oportunidades de desarrollo económico y social. De igual modo, en cuanto a los planes sectoriales de las Fuerzas Armadas, destacan por su disposición para colaborar con las dependencias encargadas de la seguridad, pero no plantean métodos diferentes.

Es necesario cuestionar dos aspectos de la estrategia del gobierno federal: *a)* cuál es el objetivo en el combate al crimen organizado; y *b)* cómo se articula la política de seguridad pública con la de seguridad nacional.

En el primer caso se aspira a identificar los propósitos del gobierno federal en esta materia. Al pensar al crimen como asunto de seguridad pública, el objetivo sería combatir y prevenir el delito, pero también alcanzar el restablecimiento del orden y la paz pública, los cuales impulsan el desarrollo económico y social. Por un lado, el combate del delito se propone mediante el ejercicio de la fuerza pública y la procuración de justicia; la prevención, se cumple con la investigación y la desarticulación de las organizaciones criminales, sin embargo, es destacable que la política de seguridad pública no utiliza otras acciones complementarias para la prevención del delito, por ejemplo, la generación de oportunidades para el desarrollo. La política de seguridad reduce el problema a un asunto policial y de procuración de justicia. Por otra parte, el restablecimiento del orden y la paz pública significa que hay espacios donde esto no existe. Este problema objeta la

capacidad del Estado para ejercer su autoridad, establecer el orden y garantizar la seguridad. La respuesta desde la política de seguridad pública han sido los operativos policiales y el despliegue territorial de la fuerza que imponga la autoridad del Estado; no obstante, no atiende las causas, mismas que pudieran requerir una atención diferente al uso de la fuerza.

El énfasis de la estrategia gubernamental en el carácter policial de la política de seguridad permite inferir que el objetivo de la política no es derrotar al crimen organizado sino a la violencia que éste produce, es decir, que el interés del gobierno no consiste en desarticular las organizaciones, sino en ejercer la fuerza pública para restablecer el orden y la paz pública.

Que el crimen organizado sea un asunto de seguridad nacional y no sólo de seguridad pública demuestra la insuficiencia de la política de esta última para enfrentarlo. Para ello se requiere de la intervención de otras dependencias del gobierno federal y de otros órdenes de gobierno, así como políticas públicas que estimulen el desarrollo económico y social para reactivar los espacios vacíos una vez que fueron reconquistados. La política de seguridad nacional busca desarrollar una visión integral para combatir el crimen organizado a fin de recuperar los espacios que el Estado ha perdido, y para consolidar la autoridad del mismo mediante la generación de alternativas. Por eso es preciso cuestionar cómo se articula la política de seguridad pública con la de seguridad nacional, definiendo quién establece los objetivos y las estrategias.

La política de seguridad nacional se apoya en la política de seguridad pública, y en otras políticas públicas que incentiven el desarrollo económico y social. Sin embargo, la implementación de la política de seguridad pública se vuelve un asunto de seguridad nacional y su responsabilidad corresponde al Consejo de Seguridad Nacional (CSN), el cual establece los objetivos de dicha política a través de la ANR y del PEA. Esto no significa que el CSN desplaze al Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) en la determinación de políticas de seguridad pública, sino que es una exigencia de colaboración para que el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) pueda impulsar las políticas adecuadas que cumplan con los objetivos delineados por el CSN.

## Consideraciones finales

El análisis del diseño de la política para combatir el crimen organizado expone los conflictos en la normatividad y la dificultad para articular la política de seguridad pública con la de seguridad nacional. Asimismo, muestra que el objetivo de la política no es combatir al crimen organizado

sino la violencia que éste provoca y que la estrategia utilizada se funda principalmente en el ejercicio de la fuerza pública.

Basándonos en la “estrategia declarada” del gobierno federal inferimos que la política de combate al crimen organizado es una política de seguridad nacional, sin embargo, se sustenta principalmente en la política de seguridad pública con un carácter policial, considerando que el ejercicio de la fuerza pública es suficiente para alcanzar los objetivos.

Una vez que se ha identificado que el objetivo de esta política es reducir los niveles de violencia y que el medio para efectuarlo es la política de seguridad pública, surge una de las causas de las fallas: la falta de una visión integral respecto de la actuación política, debido a que, al privilegiar la seguridad pública, se pierde la consideración de que en realidad se trata de un asunto de seguridad nacional, lo que resta importancia a las políticas que complementan el esfuerzo de la seguridad pública, en particular las de desarrollo económico y social. De esta manera, a pesar de las constantes aprehensiones de criminales y los grandes decomisos de enervantes y armas, la violencia no cederá porque no se atacan sus causas. Al tratar de resolver un problema se origina otro.

La política de seguridad nacional demanda altos niveles de cooperación, además de transformaciones en la cabeza de la política, lo cual, inevitablemente, conduce a múltiples dificultades. La seguridad nacional coordina las Fuerzas Armadas con las dependencias encargadas de la seguridad pública, bajo la coordinación de la SEGOB. Esta tarea es viable porque en los planes sectoriales de ambas instituciones se establece la colaboración en el combate contra el crimen organizado; sin embargo, en el caso de la PGR y de la SSP, por ser las encargadas de la política de seguridad pública, entran en conflicto con la SEGOB ya que es difícil determinar quién establece los lineamientos de la política de seguridad pública y cómo compaginarlos con la seguridad nacional. Estos mismos obstáculos se reproducen al cooperar con las entidades federativas, pues aunque se reconoce la necesidad de colaborar con los gobiernos subnacionales respetando su soberanía y facultades legales, ello contradice el sentido de una “política de Estado”, en la que debería haber un mando único que organice las acciones de las dependencias involucradas.

Otro problema en el diseño de la política para combatir el crimen organizado, es la ambigüedad en cuanto a las tareas que desempeñan las Fuerzas Armadas, al punto de que estas mismas dependencias han acusado y exigido que se las regule mediante la actualización de la normatividad aplicable. A pesar de las estrategias de colaboración entre el gobierno federal y las Fuerzas Armadas, no existe ningún documento público que defina qué

compromiso tiene cada dependencia, por lo que no se puede fincar una responsabilidad específica para la SSP, la Sedena, la SEMAR, la PGR y policías estatales, lo que las puede llevar a competir entre sí en vez de participar en torno a una estrategia que establezca claramente sus responsabilidades.

Ante la imprecisión de las estrategias y la ambigüedad en la asignación de responsabilidades, habrá que hacer una reconfiguración con objetivos claros y un plan integral. La propuesta actual contiene los elementos indispensables para combatir el crimen organizado, pero carece de una adecuada coordinación inter e intragubernamental; por ello podemos concluir que no es necesaria una nueva estrategia sino implantar los mecanismos que faciliten la cooperación en torno a los objetivos gubernamentales.

## Bibliografía

Aguilar, Luis F., 2009, "Marco para el análisis de las políticas públicas", en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú, *Política pública y democracia en América Latina*, México, Porrúa/EGAP.

Astorga, Luis, 2000, "Crimen organizado y organización del crimen", en John Bailey y Roy Godson, *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, México, Grijalbo.

Bailey, John, 2010, "Policy Changes facing Mexico", ponencia presentada el 26 de marzo en Georgetown University, recurso de audio disponible en <<http://webcast.georgetown.edu/>>.

Base de datos de homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada, disponible en <[http://www.presidencia.gob.mx/voceria\\_seguridad](http://www.presidencia.gob.mx/voceria_seguridad)>.

Cabrero, Enrique, 2003, "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria", en Enrique Cabrero Mendoza, *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, Porrúa/CIDE.

Canto Chac, Manuel, 2002, "Introducción a las políticas públicas", en Manuel Canto Chac y Óscar Castro Soto (coords.), *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio*, México, MCD.

Elder, Charles y Roger Cobb, 2000, "Formación de la agenda", en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa.

Foucault, Michel, 2010, *El nacimiento de la biopolítica*, Buenos Aires, FCE.

- Godson, Roy y José Manuel Vergara, 2008, *Democratic Security for the Americas*, Washington: National Strategy Information Center.
- Guerrero, Omar, 1997, "Las políticas públicas antes de las ciencias de políticas", *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2.
- Howlet, Michael, 1995, "Policy Instruments, Policy Styles and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice", en Ray C. Rist (ed.), *Policy Evaluation. Linking Theory to Practice*, Great Britain, Edward Elgar Publishing Company.
- Ignatieff, Michael, 2004, *El mal menor. Ética política en una era de terror*, Madrid, Taurus.
- Karstedt, Susanne, 2006, "Democracy, Values and Violence", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 605.
- Karstedt, Sussane y Gary LaFree, 2006, "Democracy, Crime and Justice", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 605.
- Kingdon, John, 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, MA, Little Brown.
- LaFree, Gary y Tseloni Andromachi, 2006, "Democracy and Crime", *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 605.
- Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, 2008, *Diario Oficial de la Federación*, México, SEGOB.
- Salinas, Carlos, 2010, *Democracia republicana*, México, Debate.
- Uvalle, Ricardo, 1993, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, México, Plaza y Valdés.
- Villalobos, Joaquín, 2010, "12 mitos de la guerra contra el narco", *Nexos*, enero.
- Villalobos, Joaquín, 2009, "La fuerza de México", *Nexos*, marzo.
- Williams, Phil, 2010, "Organized Crime, Drug Trafficking and Trafficking in Women", en Myriam Dunn y Victor Mauer (eds.), *The Routledge Handbook of Security Studies*, Nueva York, Routledge.

Recibido el 30 de junio de 2010.

Acceptado el 4 de julio de 2011.