

## Seguridad en México en tiempos de la 4T

Guadalupe Correa-Cabrera\*

**RESUMEN:** El presente texto analiza el tema de la seguridad en México en la primera mitad de la administración de Andrés Manuel López Obrador. Aquí se explican los principales elementos de la estrategia en este rubro del gobierno de la llamada Cuarta Transformación (4T) y sus resultados. También se describe el estado de la delincuencia organizada en el país durante este periodo. Finalmente, se identifican áreas de oportunidad y posible acción para el resto del sexenio. Se reconocen algunos avances mínimos en materia de seguridad en fechas recientes, pero se concluye que los resultados generales dejan mucho que desear.

*Palabras clave:* Cuarta Transformación, AMLO, seguridad pública, narcoviencia.

### *Public Security in Mexico During the “Cuarta Transformación”*

**ABSTRACT:** This article analyzes the issue of public security in Mexico during the first half of the Andrés Manuel López Obrador administration. The main elements of the strategy in this area of the government of the so-called “Cuarta Transformación” (4T) and its results are explained here. The state of organized crime in the country during this period is also described. Finally, areas of opportunity and potential action are identified for the remaining three years of the administration’s term. Although some advances in public security have to be acknowledged, I nonetheless conclude that the overall results are unsatisfactory.

*Keywords:* Cuarta Transformación, AMLO, public security, drug violence.

El problema de la seguridad en México es tan agudo que este tema debería ser prioridad para el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). En lo que va del presente sexenio, pareciera ser que los resultados en esta área no son del todo alentadores, por lo que la estrategia de seguridad del gobierno mexicano en general requiere una revisión estructural. Este giro debería realizarse de forma inmediata, pues de otra forma el proyecto de gobierno de la llamada Cuarta Transformación (4T) fracasará en una de sus dimensiones más importantes. Es totalmente cierto que la presente administración heredó una situación crítica en este rubro, pero es su responsabilidad resolverla o aminorarla lo antes posible. En el presente ensayo se hace una breve evaluación sobre el estado de la seguridad en México en lo que va de la administración de AMLO. También se identifican áreas de oportunidad y posible acción para el resto del sexenio.

\*Guadalupe Correa-Cabrera es profesora asociada en la Escuela Schar de Política y Gobierno, Universidad George Mason, Arlington Campus, Van Meter Hall, Room 676, 3351 Fairfax Drive, Arlington, VA, 22201, Estados Unidos. Tel: (703) 993 6273. Correo-e: gcorreac@gmu.edu. ORCID iD 0000-0003-1995-8457.

Texto recibido el 15 de marzo de 2021 y aceptado para su publicación el 1 de mayo de 2021.

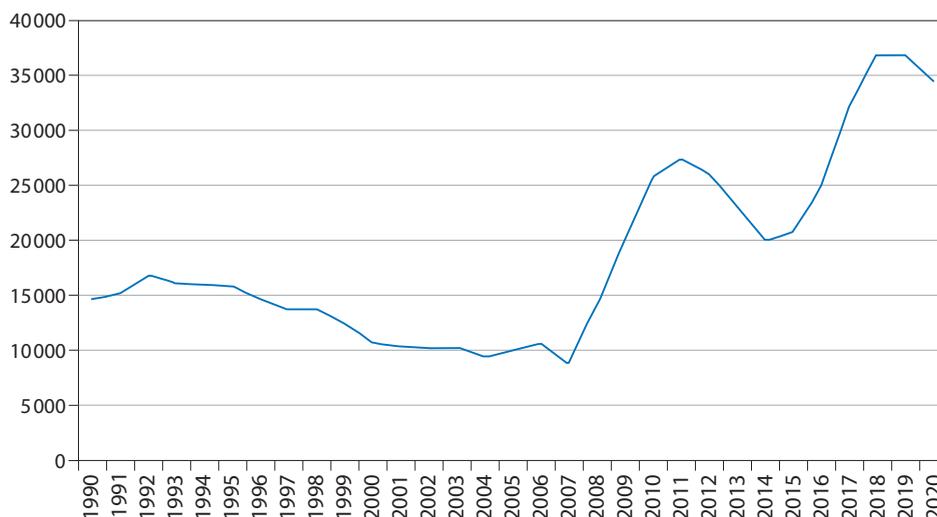
## LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE AMLO Y RESULTADOS

En su campaña, el actual presidente mexicano prometió erradicar la violencia. Por desgracia, es visible la ausencia de resultados contundentes en materia de seguridad durante los primeros años del gobierno de López Obrador. Los datos de violencia homicida en México, aunque ligeramente a la baja en los últimos dos años, aún muestran niveles sumamente preocupantes. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2018 se registraron 36 685 homicidios, cifra que se redujo en 2019 a 36 661 y a 34 515 en 2020 —este último dato es reportado por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)—. De acuerdo con las bases de datos de Lantia Consultores, en los primeros dos años de la presente administración se registraron más de 48 mil muertes asociadas a enfrentamientos entre grupos criminales y de estos con autoridades gubernamentales (Lantia Consultores, 2021).

La Secretaría de Gobernación reporta algunos avances en el tema de desaparecidos. Entre el primero de diciembre de 2018 y el 31 de diciembre de 2020, las autoridades mexicanas recibieron aproximadamente 37 800 denuncias de desaparición, pero cerca de 56 por ciento de estas personas fue localizado, la mayoría con vida. Según datos oficiales, en 2020 se registró una disminución de poco más de 22 por ciento en el número de denuncias por desaparición respecto a 2019. También se registró una reducción en el hallazgo de fosas clandestinas (Agencia EFE, 2021). En lo que se refiere a los feminicidios, el panorama continúa siendo difícil, aunque se registró una mejora relativa en el último año (Fuentes, 2021).

En 2018, después de ser elegido presidente y durante el periodo de transición, AMLO prometió desmilitarizar la estrategia antinarcoóticos —y de seguridad en general— en el marco de su emblemática frase “abrazos, no balazos”. El ahora presidente de México incluso se había referido a una “amnistía” para descriminalizar a las comunidades pobres que, al encontrarse sin empleo u oportunidades de desarrollo, se dedican a la siembra o al tráfico de estupefacientes (Beauregard, 2017). AMLO pretendía así un cambio de rumbo que redujera los efectos negativos de la militarización implementada por Felipe Calderón, y después seguida por Enrique Peña Nieto, que buscó atacar la creciente presencia de organizaciones criminales con la entrega de las tareas de seguridad interior a las fuerzas armadas. Sin embargo, las condiciones políticas y de seguridad en el país le impidieron materializar sus objetivos iniciales.

Es verdad que después de dos sexenios de militarización de la estrategia de seguridad en México, la estructura de diversas organizaciones criminales —a las que muchos se refieren como “cárteles de la droga”— ha sufrido una gran transformación por las dinámicas mismas de los mercados de estupefacientes y otros mercados ilegales, el contexto internacional y las acciones de gobierno. Es preciso destacar que muchos de estos grupos ya no se dedican únicamente a traficar drogas. Hoy han

**GRÁFICA 1.** Homicidios en México (1990-2020)

*Fuente:* INEGI (2021), para 1990-2019; SESNSP (2021), para 2020.

diversificado sus actividades y tienen amplio acceso a armamento de alto calibre, equipo especializado y a la participación de personal que fue entrenado en tareas militares y de contrainsurgencia. Se estaría hablando de una especie de nuevo paramilitarismo criminal que opera de forma más horizontal a través de células con gran capacidad de fuego, enfocadas principalmente en extraer rentas a la sociedad (Correa-Cabrera, 2020). Este modelo criminal parece haber derivado de la creación de la organización de los Zetas a finales del siglo pasado y principios del presente, la cual introduce de forma esencial el componente militar a la delincuencia organizada. Dicho modelo de negocios criminal y militarizado se expande y se exporta a otras regiones del país con gran éxito adaptativo (Correa-Cabrera, 2017).

Es en este contexto en el que AMLO se vio aparentemente forzado a dar marcha atrás a sus promesas de buscar la “seguridad sin guerra” y de lograr reestablecer la paz a través de la implementación de esquemas de justicia transicional y un enfoque en la legalización de la marihuana o la regulación de los mercados de otras drogas. Su proyecto estrella ha sido la creación de la Guardia Nacional (García, 2019). Dicha institución sustituye a la Policía Federal y está conformada por policías militares, navales y federales. La Guardia Nacional es una especie de policía semimilitarizada o híbrida, cuyo entrenamiento y disciplina están a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar), pero administrativamente se encuentra adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (Márquez Gómez *et al.*, 2019).

## EL ESTADO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO

La creación de la Guardia Nacional reforzó la dependencia en las fuerzas armadas para la seguridad interior. A pesar de esta continuidad (o quizá por ella), la situación de inseguridad en el país que caracterizó a las anteriores administraciones no ha cambiado mucho al día de hoy. La tasa de homicidios sigue en niveles altísimos y se ha registrado una serie de eventos desafortunados que reflejan la debilidad de las instituciones de procuración de justicia y seguridad en el país. Por ejemplo, el escándalo de la liberación del hijo de Joaquín (“El Chapo”) Guzmán Loera en Culiacán (Blistein, 2019) y la masacre de los niños y mujeres mormones en la frontera norte (Semple, 2019) dejaron en muy mal lugar a las instituciones de seguridad del gobierno federal.

A estos terribles incidentes se suman múltiples acontecimientos violentos en otras regiones de México, como enfrentamientos entre grupos criminales y bandas de “huachicoleros” (o grupos que se dedican al robo de combustibles), y de estos con las autoridades encargadas de la procuración de justicia. La extracción de rentas a la sociedad por parte de algunos grupos de la delincuencia organizada a través del secuestro y el cobro de derecho de piso continúa en diversas regiones del país, particularmente en estados del noreste mexicano y en la región del Pacífico. La situación de seguridad en la frontera continúa siendo delicada y, en los primeros años del gobierno de la 4T, se han registrado múltiples enfrentamientos que involucran a grupos delincuenciales y miembros de las fuerzas del orden.

En importantes ciudades fronterizas como Nuevo Laredo, Tamaulipas, por ejemplo, con frecuencia se observan eventos de paramilitarismo criminal, ejecuciones extrajudiciales y secuestros de migrantes (Correa-Cabrera, 2019). En el noreste mexicano también es apreciable la fragmentación de grupos criminales que en el pasado cercano tuvieron un control regional de los mercados de estupefacientes. En años recientes, dichos grupos diversificaron sus actividades y se multiplicaron en forma de células criminales que se fueron desprendiendo de grupos que antes operaban regionalmente.

Hoy en día no es fácil identificar a todos los grupos criminales que operan en la frontera pues existen una multitud de células que se especializan en distintas actividades ilícitas (Correa-Cabrera, 2019). Se ha perdido la cuenta de todos los grupos armados que operan principalmente en el norte y la región del Golfo de México. Aquí se pueden identificar múltiples células del Cártel del Golfo y de lo que fueron los Zetas. Como se mencionó antes, en el lado del Pacífico y el noroeste mexicanos operan, de forma más consolidada, organizaciones criminales regionales, como el Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), pero también grupos más pequeños y especializados como la Línea, Gente Nueva, Los Salazar y Los Jaguares, entre otros.

## SEGURIDAD EN MÉXICO EN TIEMPOS DEL CORONAVIRUS

El año 2019 no fue un buen año para México en materia de seguridad y cerró con el arresto en Dallas de Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública durante el sexenio de Felipe Calderón, acusado de haber recibido sobornos millonarios del Cártel de Sinaloa en por lo menos dos ocasiones, a cambio de protección o de no combatir las actividades ilícitas de esta organización (Correa-Cabrera y Payan, 2021a). En esta coyuntura, y considerando los acontecimientos violentos en la frontera registrados ese año, algunos grupos políticos en Estados Unidos y el mismo presidente entonces, Donald J. Trump, intentaron denominar a los llamados cárteles de la droga mexicanos como organizaciones terroristas extranjeras (FTO, por sus siglas en inglés) (Sheridan, 2019; Superville, 2019). Al final, esta propuesta no se materializó afortunadamente para México, dadas las consecuencias que esto podría haber tenido en términos de pérdida de soberanía y una posible incursión de las fuerzas del orden estadounidenses en territorio mexicano.

El año 2020 y los meses que van de 2021 han estado marcados por la pandemia del coronavirus y las medidas para enfrentar este fenómeno tan delicado. El año pasado se registró una ligera reducción en la tasa de homicidios, pero los problemas de seguridad en México continuaron manteniéndose en un nivel crítico. Por su parte, se registraron eventos de gran impacto como el atentado fallido al secretario de Seguridad capitalino, Omar García Harfuch, en junio de 2020 y el asesinato, en diciembre del mismo año, de Aristóteles Sandoval, exgobernador del estado de Jalisco.

También se registró el arresto en Estados Unidos, y posterior liberación, de quien fuera secretario de la Defensa Nacional (Sedena) durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, Salvador Cienfuegos Zepeda, por supuestos vínculos con el crimen organizado. Dicho episodio culmina con una reforma a la ley que regula la actuación de las agencias de seguridad extranjeras en México. Además, en enero de 2021, en la ciudad fronteriza de Camargo (Tamaulipas), se hallaron los cuerpos de 19 migrantes guatemaltecos, quienes fueron asesinados y calcinados. Al parecer —y según investigaciones preliminares— dicha masacre fue perpetrada por miembros del Grupo de Operaciones Especiales (Gopes), que es una fuerza policiaca estatal creada apenas el año pasado para supuestamente contrarrestar los delitos de alto impacto en la entidad.

Todo esto ha atraído la atención de la nueva administración estadounidense encabezada por Joe Biden. En el marco de la pandemia del covid-19, algunos analistas han llegado a sugerir que el cierre de la frontera México-Estados Unidos, lejos de reducir el acceso de los denominados cárteles mexicanos a los mercados de droga estadounidenses, han generado una mayor capacidad de los mismos alimentada por un mejor uso de la tecnología y comunicaciones (Felbab-Brown y Ávila Martínez, 2020). Esto aún no se puede comprobar. Por otro lado, la agencia anti-

narcóticos estadounidense —la DEA— y el representante del Comando Norte, el general Glen VanHerck, han declarado que los denominados cárteles mexicanos constituyen una amenaza fundamental para la seguridad nacional de Estados Unidos (DEA, 2021; DOD, 2021). VanHerck llegó a mencionar incluso que cerca de una tercera parte del territorio mexicano (entre 30 y 35 por ciento) está dominado por los llamados “cárteles”.

### REFLEXIONES FINALES

La situación de la seguridad en México es efectivamente compleja en la era del covid-19 y existen muchos intereses contradictorios que están en juego. Se encuentra, por un lado, el actual gobierno de López Obrador que heredó una muy difícil situación, la cual se salió de control por una estrategia de seguridad fallida y doce años de militarización. El gobierno de la 4T decidió continuar haciendo uso del ejército a través de la creación de la Guardia Nacional.

Por el otro lado, se encuentra una oposición que desconfía de cualquier acción del actual gobierno mexicano en este tema, externa sus críticas sin mucha reflexión y parece creer que su sobrevivencia política se sustenta en el fracaso del gobierno de la 4T. Al parecer, se han registrado algunos avances (aunque mínimos) en materia de seguridad en fechas recientes, pero es cierto que los resultados de la estrategia del gobierno de AMLO en este rubro dejan mucho que desear.

Uno de los principales problemas que se enfrentan hoy en día es la aparente ausencia de una estrategia clara para hacer frente a la delincuencia organizada en México y reducir los niveles de violencia. Otra gran limitación es la falta de estado de derecho y la debilidad de las instituciones de procuración de justicia. De acuerdo con algunos críticos, la actual estrategia de seguridad en México se encuentra destinada al fracaso y algunos incluso la consideran fallida de origen (Luna, 2019), pues sigue confiando al Ejército las labores de seguridad pública, lo cual deriva en la expansión de su poder —con todas sus consecuencias negativas, entre la que destacan la violación de derechos humanos.

El gobierno actual parece encontrarse ante una encrucijada, en la cual la solución de largo plazo no permite la resolución de los problemas más apremiantes ocasionados por la existencia de una multiplicidad de grupos criminales fuertemente armados. No obstante los dilemas que enfrenta actualmente el gobierno mexicano y que dificultan su actuar —al hacerse dependiente de las fuerzas armadas—, existe una serie de limitaciones e ineficiencias adicionales en diversas áreas de la estrategia de seguridad. En general, pareciera ser que, al igual que en las administraciones anteriores, la denominada “guerra” emprendida para luchar contra la delincuencia organizada —y en particular contra el narcotráfico— en México es bastante improvisada y, por lo tanto, estaría destinada a fracasar (Correa-Cabrera y Payan, 2021b). La situación actual del país hace imposible el retiro de las fuerzas armadas debido al

paramilitarismo criminal que impera en regiones clave del país. Pero es posible resolver el laberinto de la seguridad pública en México, a partir de un enfoque de reforzamiento y construcción de instituciones, que ayude a combatir la corrupción y edificar un auténtico estado de derecho.

Sugiero que el actual gobierno de México delimite sus acciones en un plan concreto, que establezca prioridades en tres áreas esenciales: 1) concretar una verdadera reforma policial a través de un programa de entrenamiento adecuado y una clara definición de misión y funciones de la Guardia Nacional; 2) una mejor coordinación interinstitucional y entre los estados y el gobierno federal, y 3) un enfoque en el combate a la corrupción y lavado de dinero para abatir a la delincuencia organizada (Correa-Cabrera, 2019: 20). Asimismo, se requiere mejorar la capacidad de investigación de las autoridades mexicanas y fincar responsabilidades efectivamente cuando así se requiera.

El papel de la Fiscalía General de la República ha dejado mucho que desear; consideremos, por ejemplo, el reciente caso del extitular de la Secretaría de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos Zepeda. En este contexto, sugiero también la aplicación de un enfoque de fortalecimiento institucional que incluya acciones contundentes en áreas específicas, tales como fortalecimiento del sistema penitenciario, mejoramiento de procesos judiciales, reforma policial y seguridad ciudadana, entre otras. Un presidente tan popular como AMLO tendría cierto margen de maniobra para llevar a cabo esta estrategia —no obstante que el dinero para estas inversiones parece ser limitado—. En resumen, es preciso delimitar, con precisión, las prioridades y trabajar en establecer una estrategia efectiva de seguridad, fortaleciendo las instituciones y el sistema de procuración de justicia, avanzando en una verdadera reforma policial y mejorando los mecanismos de coordinación interinstitucional y entre los diferentes órdenes de gobierno.

Es difícil saber si los pocos avances observados en estas materias se deben a la incapacidad de la presente administración o más bien reflejan una especie de desinterés estratégico. Pareciera que AMLO no ve la seguridad como una meta en sí misma, sino como consecuencia de una mejor distribución de los recursos. En este contexto, el gobierno de la 4T ha decidido mantener (y ampliar en algunos casos) el margen de maniobra del ejército en una realidad con elevados niveles de militarización de la delincuencia organizada y la existencia de múltiples células criminales heterogéneas con alta capacidad de fuego.

En estos dos años de gobierno, AMLO ha apostado por el ejército, bajo el supuesto de que la estrategia de ocupación territorial por parte de las fuerzas armadas acabará reduciendo los espacios ocupados por las organizaciones criminales sin tener que atacarlas directamente. En el marco de una visible fragilidad institucional, debilidad del estado de derecho y la descomposición de los grupos criminales que operan a lo largo y ancho del país, la estrategia bien podría fracasar. Si eso ocurre, es

posible imaginarse un escalamiento en la militarización por parte del Estado y también del crimen organizado, con todos los altísimos riesgos que ello conlleva. Será difícil detener este proceso que se reproduce a sí mismo en una extremadamente violenta carrera por armas y territorio. 

## REFERENCIAS

- Agencia EFE (2021), “Más de 82 000 personas han desaparecido en México entre 2006 y 2021”, *Agencia EFE*, 29 de enero, disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/mexico/mas-de-82-000-personas-han-desaparecido-en-mexico-entre-2006-y-2021/50000545-4452736> [fecha de consulta: 25 de marzo de 2021].
- Beauregard, Luis Pablo (2017), “López Obrador no descarta la amnistía a los capos del narco para pacificar México”, *El País*, 3 de diciembre.
- Blistein, Jon (2019), “Mexican Authorities Arrest, Release El Chapo’s Son During Chaotic Shootout”, *Rolling Stone*, 18 de octubre.
- Correa-Cabrera, Guadalupe (2017), *Los Zetas Inc.: Criminal Corporation, Energy and Civil War in Mexico*, Austin, University of Texas Press.
- Correa-Cabrera, Guadalupe (2019), “Crónicas de una guerra anunciada”, *Revista Líder México*, 3(39), pp. 48-49.
- Correa-Cabrera, Guadalupe (2020), “Carteles Inc. Paramilitarismo Criminal, Energía y la Nueva ‘Guerra contra el Narco’ en México”, *Confluente: Revista di Studi Iberoamericani*, 12(1), pp. 43-55.
- Correa-Cabrera, Guadalupe y Tony Payan (2021a), *Las cinco vidas de Genaro García Luna*, Ciudad de México, El Colegio de México.
- Correa-Cabrera, Guadalupe y Tony Payan (2021b), *La guerra improvisada: Los años de Calderón y sus consecuencias*, Ciudad de México, Océano.
- DoD (Departamento de la Defensa de Estados Unidos) (2021), “USNORTHCOM-USSOUTHCOM Joint Press Briefing, March 16’ con Glen D. VanHerck, encargado del Comando Norte y Craig S. Faller del Comando Sur”, DoD, disponible en: <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2539561/usnorthcom-ussouthcom-joint-press-briefing/> [fecha de consulta: 1 de abril de 2021].
- DEA (Drug Enforcement Administration) (2021), *2020 National Drug Threat Assessment*, Arlington, DEA.
- Felbab-Brown, Vanda y Ariel Fernando Ávila Martínez (2020), “Covid-19 and Organized Crime: Latin American Governments Are in a State-making Competition with Crime”, Washington, D.C., Brookings.
- Fuentes, Mario Luis (2021), “Así arrancó la violencia en 2021”, *México Social*, 23 de febrero, disponible en: <https://www.mexicosocial.org/asi-arranco-la-violencia-en-2021/> [fecha de consulta: 3 de abril de 2021].
- García, Jacobo (2019), “López Obrador pone en marcha la polémica Guardia Nacional para frenar la violencia del crimen organizado”, *El País*, 1 de julio.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021), “Mortalidad: Conjunto de datos: Defunciones por homicidios”, Ciudad de México, INEGI, disponible en: [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=) [fecha de consulta: 2 de abril de 2021].
- Lantia Consultores (2021), Entrevista virtual a Eduardo Guerrero Gutiérrez, 12 de marzo,

- disponible en [http://www.lantiaconsultores.com/index.php?p=eduardo\\_guerrero\\_gutierrez](http://www.lantiaconsultores.com/index.php?p=eduardo_guerrero_gutierrez) [fecha de consulta: 19 de junio de 2021].
- Luna, Georgina (2019), “Estrategia de seguridad en México está condenada al fracaso: Analistas”, Infobae, disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/18/condenada-al-fracaso-la-estrategia-de-seguridad-en-mexico-advierten-especialistas/> [fecha de consulta: 18 de febrero de 2021].
- Márquez Gómez, Daniel, José María Serna y Diego Valadés (2019), “La Guardia Nacional en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 52(154), pp. 569-599.
- SESNP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) (2021), “Homicidios dolosos, 2 de abril de 2021”, Ciudad de México, SESNSP, disponible en: [http://www.informeseguridad.cns.gob.mx/files/homicidios\\_02042021\\_v2.pdf](http://www.informeseguridad.cns.gob.mx/files/homicidios_02042021_v2.pdf) [fecha de consulta: 2 de abril de 2021].
- Semple, Kirk (2019), “Mormon Massacre in Mexico May Be Tied to Gang War, Officials Say”, *The New York Times*, 16 de noviembre.
- Sheridan, Mary Beth (2019), “Trump Plans to Designate Mexican Cartels as Terror Groups, Stirring Outcry”, *Washington Post*, 27 de noviembre.
- Superville, Darlene (2019), “Trump to Designate Mexican Drug Cartels as Terrorist Groups”, *Associated Press*, 27 de noviembre.