

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**La estrategia mexicana contra el crimen organizado
en el marco de las relaciones México–Estados Unidos
(2008-2011)**

T E S I S A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CIENCIA POLÍTICA)**

PRESENTA

VANIA GALINDO JUÁREZ

ASESOR

DR. JOSÉ LUIS VALDÉS UGALDE

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco la valiosa guía de mi asesor, el Dr. José Luis Valdés Ugalde, quien nutrió este trabajo con sus conocimientos de experto en la materia y quien lo fue leyendo con gran interés, haciéndome siempre atinados comentarios y observaciones. Agradezco también a mis lectores: Dr. Javier Oliva, Dr. Alejandro Chanona, Mtro. Dámaso Morales y Mtra. Yadira Gálvez, quienes mostraron una excelente disposición para leer mi trabajo.

ÍNDICE

Introducción.....	1
1. El crimen organizado en el mundo actual.....	9
1.1 El crimen organizado transnacional.....	10
1.2 ¿Qué es el crimen organizado y cuáles son sus principales características?.....	12
1.2.1 Definiciones de “Crimen organizado” (CO).....	12
1.2.2 Principales características del CO.....	18
1.2.3 Formas de organización y operación del CO.....	20
1.2.4 Panorama histórico de la evolución del CO en México.....	22
1.3 Los grupos delictivos más poderosos de México y el mundo.....	27
1.3.1 Principales grupos criminales organizados de México.....	27
1.3.2 Principales mafias en el mundo.....	30
1.4 La influencia de la Delincuencia Organizada en los ámbitos social y económico.....	33
2. Las políticas públicas que forman parte de la estrategia mexicana contra el CO (2008 a 2011).....	35
2.1 La situación actual del CO en México.....	38
2.2 Instrumentos y mecanismos existentes para el combate al CO.....	43
2.3 El CO como un problema tanto de seguridad pública como de seguridad nacional.....	51
2.4 Las dependencias mexicanas que intervienen en el combate al CO.....	52
2.5 La normatividad que rige la estrategia de combate contra el CO.....	53
2.6 Las políticas públicas diseñadas para combatir al CO.....	54
2.7 Planes y programas sectoriales que forman parte de la estrategia de Seguridad Pública contra el CO.....	58
Cuadro 1. Dependencias, funciones, características y objetivos de los planes y programas sectoriales que forman parte de la estrategia mexicana de Seguridad Pública contra el CO.....	58

2.8 Planes y programas sectoriales que forman parte de la estrategia de Seguridad Nacional contra el CO.....	60
Cuadro 2. Dependencias, funciones, características y objetivos de los planes y programas sectoriales que forman parte de la estrategia mexicana de Seguridad Nacional contra el CO.....	60
2.9 El comunicado de la presidencia de la República (junio 2010).....	62
2.10 Análisis y contraste entre la normatividad y la realidad.....	63
3. Crítica a la estrategia mexicana actual contra el CO y propuestas alternativas.....	66
3.1 La debilidad del diagnóstico.....	66
3.2 Un sistema judicial en entredicho.....	68
3.3 El crimen organizado y su poder global.....	71
3.4 Consecuencias de la estrategia actual contra el CO.....	74
3.5 Estado débil, democracia y desarrollo restringidos.....	78
3.6 Bases para un estrategia viable de combate al CO.....	82
4 El CO en el marco de las relaciones bilaterales México–Estados Unidos (2008.2011).....	86
4.1 Seguridad fronteriza.....	87
4.2 La Iniciativa Mérida: cuestionamientos sobre sus resultados.....	92
4.2.1 La corrupción del sistema carcelario mexicano y la extradición.....	102
4.3 Soberanía y responsabilidad compartida.....	105
4.3.1 El caso “Rápido y furioso” y sus implicaciones.....	105
4.3.2 La DEA y el lavado de dinero.....	110
4.3.3 El caso Pascual.....	112
4.4 Consideraciones finales.....	115
4.4.1 Falta de consensos.....	115
4.4.2 Terrorismo o narcotráfico.....	117
4.4.3 Algunas cuestiones éticas.....	118
4.4.4 Responsabilidad compartida, responsabilidad propia.....	118

5. Conclusiones.....	121
6. Bibliografía.....	134
7. Anexos.....	141

TABLA 1. Los 23 tipos de delitos organizados existentes en el mundo y el porcentaje de ingresos que aportan a los grupos delictivos en México.....	141
---	------------

TABLA 2. Valor total de las exportaciones mexicanas de drogas ilegales (en dólares de 2000) y participación de cada sustancia (en porcentaje).....	142
---	------------

TABLA 3. Valor medio anual de las exportaciones mexicanas de drogas por periodo presidencial (1961-2000).....	143
--	------------

TABLA 4. Historia, actividades delictivas, alianzas, organización y poder de los principales cárteles mexicanos actuales.....	144
--	------------

TABLA 5. Distribución de los grupos del crimen organizado en México a finales de 2012.....	151
---	------------

TABLA 6. Países con presencia de grupos criminales mexicanos.....	152
--	------------

TABLA 7. Índice de Estados fallidos 2012.....	153
--	------------

TABLA 8. Porcentaje del total de muertes ligadas al narcotráfico en México de 2008 a 2011.....	154
---	------------

TABLA 9. Reclusos del fuero federal sentenciados (porcentaje).....	154
---	------------

TABLA 10: Resultados de los indicadores de desempeño de la Iniciativa Mérida.....	155
--	------------

TABLA 11. Gasto anual en seguridad durante el gobierno de Felipe Calderón (2006 a 2012).....	156
---	------------

TABLA 12. Gasto anual por sectores del Sistema Nacional de Seguridad Pública durante el gobierno de Felipe Calderón (2006 a 2012).....	157
---	------------

Introducción

El poder del crimen organizado (CO) en México ha llegado a niveles insospechados en tan sólo unas cuantas décadas. En la actualidad, el CO ha rebasado las fronteras nacionales y ha creado redes criminales transnacionales que constituyen una fuerte amenaza para la seguridad nacional y la soberanía de algunos Estados Nación. En el caso de México, en particular, el CO ha usurpado muchas de las funciones propias del Estado, tales como el control de ciertos territorios, poblaciones, funcionarios y elementos o grupos policíacos; la imposición de sus propias “leyes” y de sus propios métodos de impartición de la justicia; la recaudación de impuestos (mediante la extorsión); la generación de empleos; el desarrollo de su propia tecnología, sus propios sistemas de comunicación y de transporte, sus propias formas de organización económica y social; el reclutamiento y la capacitación de ciudadanos para ciertas labores; el uso de la fuerza física contra otros grupos criminales, la población civil o las fuerzas de seguridad pública; la creación de milicias o ejércitos privados; la realización de obras públicas y espectáculos masivos que le permiten multiplicar sus bases de apoyo; la oferta o venta de seguridad pública y privada; la posibilidad de que sus adeptos asciendan en la escala social y económica mediante una forma de vida basada en la ilegalidad; la difusión de una ideología (en ocasiones percibida como una religión, una doctrina, una cultura o, en otras palabras, toda una forma de vida); entre muchas otras cosas.

Existen en el mundo 23 tipos de delitos organizados, de los cuales 22 operan en México.¹ A pesar de que todos ellos son sumamente rentables, uno de los delitos organizados que ha adquirido mayores dimensiones es el narcotráfico, pues cada vez controla mayores cantidades de dinero y trafica con mayores volúmenes de drogas; es decir, su posicionamiento en el mercado local y global es un hecho contundente. Lo anterior ha llevado a niveles de violencia inéditos en nuestro país, que sólo se han visto exacerbados (en todos los sentidos y en prácticamente todos los rincones del territorio nacional) por la intempestiva estrategia militar que eligió el presidente Felipe Calderón (2006-2012) desde

¹ Véase “**Tabla 1: Los 23 tipos de delitos organizados existentes en el mundo y el porcentaje de ingresos que aportan a los grupos delictivos en México**”, que aparece en los Anexos de esta tesina. La **Tabla 1** está basada en la información que aporta Edgardo Buscaglia en su artículo “México pierde la guerra”, publicado en *Esquire*, en marzo de 2010.

el inicio de su mandato, sin que el Estado mexicano y sus instituciones estuvieran preparados para ello. En este contexto, la situación bélica del país (ya sea entre los mismos grupos criminales o entre los criminales y las fuerzas policiales y/o militares, o bien entre estos últimos y la sociedad civil) ha constituido un grave problema tanto de seguridad nacional como de seguridad pública.²

Además del problema de seguridad que genera el CO, el narcotráfico en particular se ha convertido en un serio problema de salud pública, pues el consumo de sustancias ilícitas no ha hecho sino incrementarse en los últimos años. Existen algunas voces que afirman que una de las principales causas de los conflictos relacionados con la distribución del poder, el control económico, la violencia, la corrupción, etc. proviene de la ilegalidad de este mercado, pues aseguran que la prohibición no hace sino fomentar la delincuencia generalizada (robos, violencia, corrupción política y policial) e incrementar los precios de las sustancias prohibidas. Sin embargo, existen muchas otras voces que, por diferentes motivos, se oponen a una política de legalización o de despenalización de las drogas. Se trata de un debate sumamente trascendente y vigente, a la luz de la situación extrema que ha estado viviendo México debido al enorme e incontrolable poder que ha adquirido el CO (y, dentro de éste, el narcotráfico en particular) en nuestro país, en nuestra región y en el mundo entero. Por lo tanto, resulta crucial escuchar todas las voces y evaluar objetivamente las diferentes opciones y propuestas existentes para diseñar una estrategia adecuada que permita luchar, desde diversas trincheras, contra esta amenaza mundial.

La utilidad de esta tesina radica en hacer una recapitulación de la estrategia utilizada para combatir el CO en México, a lo largo de los cuatro años transcurridos entre 2008 y 2011, para después analizar esta estrategia desde una dimensión transnacional. Lo anterior, con el objetivo de comprender por qué no se ha cumplido a cabalidad con las medidas recomendadas y estipuladas en los convenios internacionales a los que México está adherido y de situar esta estrategia en el marco de la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Esto último permitirá evaluar también el grado de coherencia entre lo

² En el Capítulo 2, apartado 2.3 de esta tesina, se analiza detalladamente la diferencia entre estas dos esferas (la seguridad pública y la seguridad nacional) y se explica la problemática que se desencadena cuando se pone en marcha una estrategia de seguridad que no distingue claramente la frontera entre una y otra esferas –tal como ha sucedido en el caso mexicano–, pues de entrada esto permite dilucidar que una confusión conceptual de esta naturaleza puede ser el origen de la falta de una institucionalidad adecuada en el Estado mexicano y puede formar parte importante del fracaso pragmático, orgánico, sistémico y estatal de la estrategia de combate al crimen organizado en nuestro país.

estipulado en el Plan Mérida y las acciones reales llevadas a cabo, entre otras cosas, para combatir la corrupción y la impunidad, en tanto que estas últimas representan uno de los obstáculos más importantes para lograr la desarticulación del CO en México.

En mi opinión, el problema del CO en México –y especialmente el tema del narcotráfico– difícilmente se va a resolver legalizando las drogas o aumentando las penas criminales, o bien manteniendo al país en guerra, pues la base del problema se antoja mucho más compleja aún, se requiere llevar a cabo una transformación de fondo: la construcción de instituciones y estructuras sólidas y confiables (como la creación de una policía nacional profesional), la instauración de un sistema de justicia eficaz y sin corrupción, basado en el Estado de Derecho, que termine con la impunidad y abra paso a la legalidad, la seguridad y la democracia en el país, entre muchas otras cosas que se irán analizando a lo largo de esta tesina.

La realidad es que el problema del CO en México está fuera de control, pues ya no se trata solamente de un problema de seguridad nacional, de falta de gobernanza, de pérdida de soberanía en manos de grupos criminales, ni tampoco es exclusivamente un problema regional o bilateral que podría resolverse con planes de cooperación como la Iniciativa Mérida (o Plan México), sino que ya se ha convertido en un problema de orden internacional, pues el CO y sus mafias han rebasado todo tipo de fronteras (sociales, financieras, físicas) y han extendido sus redes desde Sudamérica hasta Norteamérica y han llegado hasta Europa y Asia:

En México, el CO está capturando al Estado mismo, a las entidades federativas, y paralizando al gobierno federal a través de las fiscalías, de la policía federal, etc. Se necesita una limpieza de su clase política. [...] En 52 países del mundo está presente la delincuencia mexicana. [...] Más del 50% de las campañas políticas mexicanas han sido infiltradas por la delincuencia organizada.³

El crimen organizado es un problema transnacional sumamente complejo que refleja (y a la vez es reflejo de) la fuerte interdependencia del orden mundial actual en todo tipo de temas y actividades (lícitas e ilícitas). En una conferencia que organizó la fundación alemana Heinrich Böll y que tuvo lugar el 8 de junio de 2011 en Berlín, Edgardo Buscaglia aseguró

³ CNN en español. Entrevista de Carmen Aristegui a Edgardo Buscaglia. 3 de marzo de 2011. Min. 12:10. URL: <http://www.youtube.com/watch?v=2Po2sQXnpTU&NR=1>. Consultada el 10 de noviembre de 2011.

que en el mundo existen alrededor de 75 grupos criminales diferentes que actúan a escala internacional y que operan con los 23 tipos de delitos diferentes ya mencionados. Estas organizaciones delictivas transnacionales se benefician de operaciones extremadamente lucrativas que, al parecer, en México no están sujetas a prácticamente ningún tipo de control (económico, judicial, político, policial, fronterizo, territorial, sectorial, etc.), por lo que en nuestro país, afirma Buscaglia, se registran al menos 17 grupos criminales de procedencia extranjera. Por consiguiente, aunado a todo el clima de violencia, coerción, corrupción, etc. que genera el CO, “México se ha convertido en un paraíso patrimonial para los grupos de delincuencia organizada⁴, pues empresas afincadas ‘legalmente’ en el país se establecen para el lavado de dinero y proveen una importante infraestructura al crimen organizado.”⁵

Una mejor comprensión de estos acontecimientos, de las medidas adoptadas por el gobierno mexicano, del marco legal nacional e internacional vigente y de la relación y los acuerdos Obama-Calderón durante el periodo estudiado en este trabajo, me permitirán hacer un análisis de la situación, obtener conclusiones acerca de lo que aún no se ha hecho para solucionar el problema de fondo y, finalmente, presentar algunas propuestas alternativas para ponerle un freno más real al CO en México.

El objetivo general de esta tesina es describir la estrategia contra el CO que siguió Felipe Calderón entre 2008 y 2011 y explicar las razones por las cuales dicha estrategia no sólo no resultó efectiva para ese fin, sino que además llevó al país a un clima de inseguridad generalizada y creciente, en el cual reinó la ingobernabilidad, la pérdida de soberanía, la ilegalidad, la violencia y la corrupción en todas las esferas públicas.

Los objetivos específicos son los siguientes: 1) definir qué es el crimen organizado (CO) y explicar sus antecedentes; 2) hacer un recuento de las actividades ilícitas que incluye; 3) analizar las circunstancias que permitieron y siguen permitiendo que sus redes se hayan expandido tanto en las últimas tres décadas (en el mundo entero y en México); 4) explicar en qué sentido el CO es una amenaza para la seguridad nacional (hacia el exterior

⁴ Cabe señalar que, a lo largo de esta tesina, se utilizarán indistintamente los términos “Delincuencia organizada” y “Crimen organizado (CO)”.

⁵ Palabras de Edgardo Buscaglia, en conferencia organizada por la fundación alemana Heinrich Böll, el 8 de junio de 2011 en Berlín, Alemania. Nota de Alia Lira Hartmann (corresponsal), “Grupos criminales mexicanos actúan en 50 países, asegura consejero de la ONU”, *La Jornada*, 9 de junio de 2011. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/09/politica/015n1pol>. Consultada el 12 de noviembre de 2011.

y hacia el interior de México); 5) analizar la falta de gobernabilidad, la pérdida de soberanía y la noción de “Estado fallido” *vis à vis* el CO; 6) explicar cómo el CO ha rebasado las fronteras nacionales para convertirse en un problema transnacional; 7) investigar qué factores necesita tener el Estado mexicano de su lado para guiar con éxito una estrategia contra el CO; 8) revisar los tratados internacionales y bilaterales a los que México está suscrito y ha ratificado, y analizar el comportamiento de la estrategia mexicana anticrimen (2008-2011) a la luz de estos marcos regulatorios, y 9) evaluar algunas propuestas alternativas a la estrategia actual del Estado mexicano contra el CO.

Dado que se trata de una tesina, no utilizo un marco teórico de referencia para el análisis; sin embargo, un marco analítico que a mi parecer sería adecuado para tratar el tema en futuros trabajos es la teoría de la Interdependencia compleja de Keohane y Nye,⁶ la cual sostiene que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, los Estados-Nación forman parte de un contexto internacional en el cual lo que le sucede a uno afecta, directa o indirectamente, al otro. Por esta razón, los Estados ya no pueden tener una agenda nacional e internacional casi exclusivamente limitada al tema de la seguridad militar (como lo propone la teoría Realista), sino que deben atender una amplia y diversa gama de temas en materia de política exterior; temas que son de interés común dentro de la intrincada y compleja red de Estados interdependientes y que hacen intervenir otros actores diferentes del Estado, como actores no gubernamentales o actores transnacionales. El crimen organizado, y en particular el narcotráfico, es uno de estos temas y de estos actores que han rebasado las fronteras nacionales para construir sólidas redes transnacionales que amenazan las soberanías nacionales.

Así, la teoría de la Interdependencia Compleja, de Robert Keohane y Joseph Nye, constituye un marco bastante apropiado para describir y explicar el funcionamiento actual de las organizaciones delictivas, ya que incorpora el poder económico como una de las fuerzas que deben ser tomadas en cuenta en el panorama transnacional, además del poder político y del poder militar.

Sin embargo, para fines de esta tesina, las preguntas que servirán de eje conductor para la investigación y que permitirán alcanzar los objetivos propuestos son las siguientes:

⁶ Robert. O. Keohane. *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Routledge, Londres, 2002.

- ¿Por qué han resultado insuficientes los mecanismos y los instrumentos (tanto nacionales como transnacionales) que se han utilizado hasta el momento para conducir el combate contra el CO en México?
- ¿Qué alternativas existen para combatir (o cuando menos disminuir considerablemente) el poder que tiene el CO en México y en los países de la región y que a su vez incentiven la cooperación entre países vecinos?
- ¿Qué factores necesita tener el Estado mexicano para guiar con éxito una estrategia contra el CO?

La presente tesina está pensada como un trabajo de investigación documental de carácter monográfico. Por consiguiente, las fuentes primordiales de investigación y de análisis serán de tres tipos:

- 1) Investigación hemerográfica (artículos de opinión). En este rubro, me propongo revisar las principales publicaciones periódicas (diarios y revistas) de México y de Estados Unidos, que aparecieron en el periodo de análisis de esta tesina (2008-2011), con el fin de encontrar artículos de opinión que hayan tocado el tema del CO en la región y, particularmente, que hablen sobre las medidas que se han tomado en estos dos países (tanto aislada como conjuntamente) para combatir el CO, así como de los resultados obtenidos y de las expectativas a futuro.
- 2) Artículos especializados y libros (trabajos teóricos). En esta fase de la investigación, buscaré y analizaré detenidamente algunas publicaciones de corte académico que, en el mismo periodo de análisis, hablen sobre el problema del CO en México, en Estados Unidos, en la región y en el mundo, desde un punto de vista teórico. Esto con el fin de darle un sustento formal a la investigación, obtener estadísticas y datos confiables, ver estudios de caso (para conocer las experiencias en el combate contra el CO en otros países) y, sobre todo, conocer las propuestas que se están haciendo en el ámbito académico para solucionar este problema en México y en la región, partiendo del hecho comprobable de que la estrategia de Calderón no ha funcionado.
- 3) Regulación internacional (Tratados internacionales). En esta fase, me centraré en el análisis de algunos instrumentos de regulación internacionales que se refieran a los temas de delitos organizados y corrupción. Mi intención es, primero, conocer el marco regulatorio al que México y Estados Unidos están suscritos, así como los acuerdos y

compromisos a los que han llegado, para después comparar esto con la realidad y poder evaluar las discrepancias entre *jure* y *facto*.

El presente trabajo de investigación está estructurado de la siguiente manera:

En el primer capítulo, se presenta un panorama general del crimen organizado en el mundo actual. Se empieza con un breve panorama histórico del fenómeno, que pronto se concentra en el último cuarto del siglo XX, periodo en el que los cambios mundiales (globalización y fin del Guerra Fría) modificaron el escenario del comercio y de las relaciones internacionales de tal manera que la delincuencia organizada tradicional también encontró un terreno fértil para convertirse en una delincuencia organizada transnacional, cuya definición, características, formas de organización, operación y evolución se describen en este capítulo inicial. Más adelante, esta misma discusión se lleva hacia el caso particular de México, donde se hace un recuento de la evolución del fenómeno de estudio hasta llegar al mapa más actual de los grupos criminales organizados que han estado operando en nuestro país durante el periodo de análisis de esta tesina (2008-2011). Finalmente, este capítulo cierra con un breve apartado en el que se analiza la influencia que ha tenido la delincuencia organizada en los ámbitos social y económico de los países en los que tiene cabida. Se concluye con una reflexión y una primera propuesta para empezar a construir una estrategia alternativa a la de la guerra frontal militarizada que se ha seguido en México durante el sexenio de Felipe Calderón.

En el segundo capítulo, se lleva a cabo un análisis de las políticas públicas que han formado parte de la estrategia mexicana contra el CO desde que Felipe Calderón llegó al poder en 2006 y hasta 2011. Para poner en contexto dichas políticas, se hace una descripción de la situación actual del país y se hace una evaluación de los altos costos que ha dejado la estrategia de lucha frontal como método (casi exclusivo) para combatir al CO; a saber, costos económicos, humanos, clima de violencia e inseguridad generalizadas, desarticulación social, desconfianza hacia las instituciones, entre otros. Así, se busca responder a la pregunta de por qué ha fallado la estrategia y se pretende dimensionar las magnitudes del fracaso de su aplicación, lo cual se complementa con una breve exposición de algunas posibles estrategias alternativas para lograr un combate más eficaz. Más

adelante, se describen los mecanismos e instrumentos legales y operativos que fueron diseñados específicamente para hacerle frente al problema del CO transnacional y a los cuales México está suscrito (tanto en el plano multilateral como bilateral), y se analiza su operatividad en nuestro país. Por último, se discuten los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional y la manera en que se abordaron estos temas durante el gobierno de Calderón. Para ello, se hace un recuento de las dependencias gubernamentales y de la normatividad que forman parte de la estrategia nacional contra el CO, así como un análisis de las políticas dictadas y las acciones emprendidas por dichas dependencias, de los índices en los que se basan para determinar el éxito o fracaso de los diferentes programas y planes sectoriales y, finalmente, se determinan las razones por las cuales la estrategia ha fracasado, a partir de un breve análisis contrastivo entre la normatividad y la realidad.

En el tercer capítulo, se hace una evaluación de los aspectos más significativos, así como de los alcances y los límites de la estrategia mexicana contra el CO (de 2006 a 2011), a la luz de factores determinantes como la debilidad en el diagnóstico del problema, la puesta en entredicho del sistema judicial mexicano, el poder global del CO, las terribles consecuencias que la estrategia bélica ha dejado en el país y la debilidad de un Estado mexicano con democracia y desarrollo restringidos. Finalmente, en este capítulo, se sientan las bases para una estrategia viable de combate al CO.

En el cuarto y último capítulo, se sitúa el problema del CO en el marco de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos. Aquí, se rastrean directamente algunas de las causas y síntomas del fracaso en la aplicación del acuerdo de cooperación más importante en la relación bilateral México-Estados Unidos en materia de seguridad, el Plan o Iniciativa Mérida, y el consiguiente fracaso de la estrategia calderonista contra el CO, a la luz de este acuerdo. Los objetivos principales que se persiguen en este capítulo final son, por un lado, ampliar geográficamente la investigación hasta ahora realizada para el plano nacional y extenderla hacia la realidad del otro actor principal involucrado: Estados Unidos; y, por el otro, enriquecerla con una visión contrastiva, separada del contexto inmediato mexicano, pero íntimamente ligada a su esfera más próxima de influencia geopolítica, dada la gran interdependencia existente entre estos países vecinos.

1. El crimen organizado en el mundo actual

El crimen organizado (CO) es un fenómeno sumamente complejo que ha sido estudiado desde ángulos muy diversos de las ciencias sociales y desde enfoques metodológicos muy distintos. Sin embargo, su historia siempre tendrá algunas lagunas y varias versiones de los hechos, debido al carácter ilegal de sus actividades y, en particular, a la histórica (pero cada vez mayor) vinculación de estas actividades ilícitas con los mercados legales,⁷ los cuerpos policíacos y de seguridad, las autoridades judiciales, los empresarios, las instituciones financieras, las organizaciones políticas y los funcionarios públicos de todos los niveles.

Lo anterior hace que la información existente sobre estos grupos, tanto la oficial como la extraoficial, muchas veces sea poco confiable. La corrupción, la impunidad, la infiltración, la inseguridad, el temor a las amenazas, la compra de protección, la violencia y el recurrente desafío al Estado de Derecho son algunas de las constantes que trae consigo la existencia de grupos de la delincuencia organizada al interior de un país.

Este fenómeno ha existido en diversas partes del mundo desde hace casi dos siglos (hay quienes dicen que desde antes) y se vio exacerbado por varios acontecimientos internacionales como la Revolución industrial, las Guerras mundiales y la Guerra Fría, así como por la famosa “Prohibición” que dio inicio en 1920 en Estados Unidos. Sin embargo, nunca se pensó que el CO podría llegar a cobrar la fuerza de la que ha hecho gala en las últimas décadas, tras el inicio de la era de la Globalización. Así, en la actualidad, se trata de un problema de alta complejidad y relevancia que ha rebasado las fronteras nacionales para convertirse, a todas luces, en un problema de índole transnacional.

Dada la naturaleza de esta vieja (y a la vez nueva) forma de organización delictiva, los debates teóricos sobre el tema no se han hecho esperar, y los desacuerdos comienzan desde el nivel conceptual, al querer definir el término ‘crimen organizado’ y luego buscar diferenciarlo del término ‘crimen’ y de otras manifestaciones criminales como terrorismo, bandolerismo, vandalismo, pillaje, etc. o simplemente de otros grupos con formas de ilegalidad más o menos organizadas que existen y actúan por doquier en el mundo.

⁷ Por mercados legales me refiero a todas las actividades económicas que impliquen un intercambio regulado por la ley; esto es todos los sectores formales de la economía. Así, en este rubro están tanto los mercados financieros como el mercado de bienes y servicios, tanto de origen público como privado.

Por consiguiente, me parece necesario iniciar este primer capítulo con un breve panorama del crimen organizado: su relevancia, su definición, sus formas de organización y de actuación, su historia, sus grupos más importantes en México y en el mundo, sus principales actividades y, finalmente, su realidad en los inicios de la segunda década del siglo XXI.

1.1 El crimen organizado transnacional

El problema actual del crimen organizado transnacional y sus consecuencias para la gobernabilidad, tanto a nivel nacional como internacional, tiene sus orígenes en la segunda mitad del siglo XIX, es decir, en la segunda etapa de la Revolución Industrial, con el desarrollo tecnológico y de las comunicaciones, la expansión del comercio mundial, las migraciones, etc. Sin embargo, no fue sino hasta el último cuarto del siglo XX, en particular hacia finales de la década de 1980, cuando este fenómeno conoció una expansión sin precedentes, debido a que se vio exacerbado por factores como la globalización, el final de la Guerra Fría y, en consecuencia, el surgimiento de nuevas mafias en los países del antiguo bloque soviético.⁸ En un inicio, la diversificación de las actividades criminales no era tan amplia ni estaba tan desarrollada como la conocemos ahora, por lo que sobresalía el auge que empezó a mostrar el mercado mundial de estupefacientes. A partir de entonces, el crimen organizado (CO), y en particular el narcotráfico, se ha convertido en una verdadera amenaza nacional y transnacional; se puede decir que se ha convertido en una de las amenazas más graves para la comunidad internacional en su conjunto.

En México, el tema también empezó a cobrar mayor fuerza en las agendas nacionales y en la agenda bilateral con Estados Unidos en la década de 1980; sin embargo, los cárteles de la droga en varios países de América Latina, pero en particular en México y Colombia, respondieron mediante el fortalecimiento de sus estructuras organizacionales, sus recursos (económicos, materiales, tecnológicos, humanos), sus mercados y, por consiguiente, su poderío, en la última década del siglo XX.

⁸ Jorge Chabat, "El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales". Dossier CIDE, México, 2011, p.1. URL: http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier1.pdf. Consultado el 23 de abril de 2011.

Así, en la primera década del siglo XXI, se observó un rápido fortalecimiento y una increíble diversificación y expansión de las actividades ilegales de estos grupos organizados. Actualmente, en México, están en operación 22 mercados ilícitos⁹ en manos de la delincuencia organizada, y todos ellos constituyen negocios altamente redituables (Véase **Tabla 1**, en los Anexos de esta tesina). Aunque el narcotráfico es tan sólo uno de ellos, no cabe duda de que, por sí solo, es el que aporta mayores recursos a los grupos criminales (entre el 45% y el 48% de sus ingresos brutos). Los 21 delitos organizados restantes (la trata de personas, la piratería, el tráfico de armas, la pornografía infantil, el secuestro, la extorsión, el contrabando, y los 14 restantes) representan, en conjunto, entre el 52% y el 55% de los ingresos de las organizaciones criminales.¹⁰

Los delitos organizados dependen, entre muchas otras cosas, de poder insertarse en la economía formal para llevar a cabo el “lavado patrimonial” de sus ingresos. Es decir, se sirven de negocios lícitos (empresas nacionales y transnacionales) para “blanquear” sus actividades delictivas, lo cual automáticamente se puede vincular con los altísimos niveles de corrupción (pública y privada) que existen tanto en el país como fuera de él.¹¹ En la estructura de las empresas criminales, nacionales e internacionales, también participan activamente diversas organizaciones de la sociedad civil. De este modo, tenemos una gran cantidad de negocios lícitos que operan en combinación con la delincuencia organizada, lo cual hace aún más complejo su combate.

A pesar de ser un tema de alta prioridad en las agendas desde la década de 1980, los diferentes gobiernos mexicanos habían mantenido una política de tolerancia y permisividad hacia la delincuencia organizada y habían terminado por pactar una relativa “paz nacional”. No obstante, las mafias mexicanas se fueron fortaleciendo cada vez más: multiplicaron sus actividades y expandieron sus redes al terreno internacional. De este modo, en 2006, cuando el Presidente Felipe Calderón tomó el poder, una intrincada red de delincuencia organizada transnacional operaba sordamente en México desde hacía tiempo y, sobra

⁹ En México, el crimen organizado opera con 22 de los 23 delitos existentes a escala internacional. El tráfico de material radioactivo (uranio enriquecido) es el único mercado en el que no participa la delincuencia mexicana. Cf. Edgardo Buscaglia, “México pierde la guerra” en *Esquire*, marzo de 2010, pp. 96-97.

¹⁰ Véase “**Tabla 1: Los 23 tipos de delitos organizados existentes en el mundo y el porcentaje de ingresos que aportan a los grupos delictivos en México**”, que aparece en los Anexos de esta tesina.

¹¹ André Cuisset, “La importancia para México de una política coherente y eficiente en materia de lavado de dinero”. Publicado el 22 de abril de 2011. URL: <http://www.libera.it/flex/cm/pages/...php/L/IT/D/.../BLOB%3AID%3D35>. Consultado el 5 de noviembre de 2011.

decirlo, ya era cada vez más evidente que la política de “combatir pactando” no sólo no había dado los resultados esperados en materia de estabilidad, seguridad y paz, sino que había agravado la situación, en éstos y en muchos otros aspectos. Sin embargo, no se sabía cuán grave era la situación, hasta que dio inicio la denominada “Guerra contra el crimen organizado”, es decir, la estrategia que propuso y sostuvo el Presidente Felipe Calderón a lo largo de todo su sexenio, una estrategia que sólo ha agravado la crisis de seguridad nacional que vive el país, como se irá viendo a lo largo de este trabajo.

1.2 ¿Qué es el crimen organizado y cuáles son sus principales características?

1.2.1 Definiciones de “Crimen organizado” (CO)

De acuerdo con la Procuraduría General de la República (PGR), el concepto “delincuencia organizada” fue utilizado por primera vez en 1929 por el criminólogo estadounidense John Ladesco para referirse a las actividades delictivas de la mafia italo-estadounidense. Sin embargo, sigue siendo común referirse a este tipo de delincuencia con las palabras ‘mafia’ o ‘mob’ (como se les denomina en Estados Unidos y Asia) o, en el caso de México, con el término ‘gángster’, que deriva de la voz inglesa ‘gang’ y que en realidad se usa en inglés para designar cualquier agrupación o banda, sin necesidad de que ésta sea criminal. Así, en México, a los delincuentes a gran escala se les denomina ‘mafiosos’, ‘gángsters’ o ‘narcos’ (por extensión, a pesar de que no sea la única actividad criminal a la que se dedican).

En cuanto al término ‘mafia’, el mismo John Ladesco explica que éste apareció por primera vez en un texto siciliano de 1658, pero que no se empezó a usar de manera generalizada en Italia sino hasta el siglo XIX y, posteriormente, en el resto del mundo. Según el diccionario *Larousse*, la palabra ‘mafia’ significa: “1. s.f. Organización clandestina de criminales sicilianos que se toma la justicia por su mano mediante chantajes y violencia. 2. Agrupación de personas que utiliza métodos ilícitos para conseguir sus fines.”¹²

¹² *Diccionario Larousse* (en línea). <http://www.larousse.com.mx/Home/Diccionarios/mafia>. Consultado el 6 de noviembre de 2011.

En México, el concepto “delincuencia organizada” se utilizó oficialmente por primera vez en 1993, tras la reforma al artículo 16 Constitucional, y a partir de entonces se incorporó también al Código Penal Federal y a los Códigos de Procedimientos Penales.

Antes de hacer un recorrido por algunas de las definiciones más relevantes de los especialistas en el tema del CO, expondré la información que la Procuraduría General de la República (PGR), órgano del Poder Ejecutivo encargado de investigar y perseguir los delitos de orden federal, ofrece sobre este fenómeno en su página Web. Para la PGR, el crimen organizado es resultado de la evolución que ha tenido la delincuencia “común” con el transcurso del tiempo. Se trata de una delincuencia que “rebaso los límites de control gubernamental”, que “establece líneas especiales de operación basadas en un sistema complejo, tipo empresarial, bien estructurado” y que “**persigue** a través de determinadas acciones violentas **la búsqueda del poder**, ya sea **político**, económico o social”.¹³

Cabe resaltar que en las definiciones clásicas del crimen organizado, que se analizarán un poco más adelante, se niega que estos grupos delictivos persigan fines políticos o ideológicos. Hoy en día, muchos teóricos especialistas en la materia¹⁴ siguen sosteniendo esta última postura, pues aseguran que el CO sólo corrompe y hace uso del poder político para conseguir su fin último, a saber, un fin de lucro y de acumulación de la riqueza, pero que no tienen aspiraciones políticas o ideológicas, a pesar de los grandes cambios observados en las últimas tres décadas de globalización, desarrollo tecnológico y guerras intestinas, en las cuales la delincuencia organizada ha adquirido un poder sin precedentes. En este sentido, resulta bastante sorprendente que la PGR defina abiertamente y, en primer lugar,¹⁵ al CO como un agente en busca del “poder político”, ya que no es lo mismo coludirse con el poder político e intercambiar favores con algunos de sus miembros (ya sean pocos o muchos, de bajo o de alto nivel) que aspirar a ocupar un puesto político.

Efectivamente, en México, el CO ha usurpado varias de las funciones del Estado y ha creado un poder paralelo dentro del propio territorio nacional, pues ha pasado de

¹³ Procuraduría General de la República. “Delincuencia organizada”. Última modificación: 3 de julio de 2012. URL:<http://www.pgr.gob.mx/combate%20a%20la%20delincuencia/delitos%20federales/delincuencia%20organizada/Delincuencia%20Organizada.asp>. [El resaltado en negritas es mío.]

¹⁴ Como ejemplo, Cf. Jorge Chabat, “El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales”, *op cit.*, 2011.

¹⁵ Véase la cita que aparece al final del párrafo anterior. [El resaltado en negritas es mío.] No tengo el dato exacto de cuándo apareció por primera vez esta definición en el sitio Web de la PGR, pero yo la ubiqué ahí por primera vez en noviembre del 2010 y, en marzo del 2013, aún sigue ahí.

financiar campañas políticas, de buscar el posicionamiento de los grupos con los que tiene los mejores pactos y de tener influencia y socios en los más altos círculos políticos, a desafiar abiertamente al Estado, dejando de lado muchas de sus tácticas de negociación y corrupción tradicionales, para actuar completamente al margen del Estado, con sus propias leyes, “fuerzas del orden” (ejércitos privados), mecanismos de cobro de impuestos y su propio sistema de justicia (tal como se analizará con más detalle en el apartado 1.3 de este trabajo), pero de ningún modo se puede afirmar con tanta contundencia y con carácter oficial que se trate de un agente en busca del poder político.

Siguiendo con las definiciones de la PGR, este órgano explica que la fuerza de la delincuencia organizada radica en el establecimiento de “alianzas y vínculos” a todos los niveles, incluyendo el político y el militar. Por otra parte, la Procuraduría acepta abiertamente que logran estos propósitos gracias a los actos de corrupción que llevan a cabo con impunidad y que realizan todo tipo de operaciones ilegales en el ámbito financiero, mercantil, bancario, bursátil y comercial, mediante actos de soborno y extorsión, para lo cual ofrecen servicios de protección, ocultación de fraudes y de todo tipo ganancias ilegales, tales como adquisiciones ilegítimas, control de centros de juego ilegales, centros de prostitución, etc.

En este sentido, se pueden agregar muchos otros rubros en los que participa la delincuencia organizada y no sólo de carácter ilegal, como lo dice la PGR, sino también con fachada de legales y con todos los permisos para su operación en el país. De cualquier modo, me sigue pareciendo sorprendente que los sitios de internet oficiales del gobierno calderonista hayan presentado una definición tan radical y tan poco sustentada del problema de la delincuencia organizada y que a la vez parezcan tener tan claro que la corrupción, la impunidad y la ilegalidad permean todas las esferas del Estado mexicano, pero que la estrategia gubernamental para su combate haya estado casi exclusivamente enfocada en las acciones militares callejeras y en la ejecución y defensa a ultranza de una guerra excesivamente costosa (tanto a nivel económico como en vidas humanas), que no hizo sino alimentar un clima de violencia cada vez mayor, en lugar de centrarse en una estrategia de inteligencia financiera mucho más eficiente y mordaz que permitiera romper con las redes de corrupción, lavado de dinero, fraudes, etc., a través del congelamiento de cuentas

bancarias y el decomiso de activos –entre otras posibles medidas–, desde una trinchera más eficiente que se enfocara en cortar de tajo las fuentes de dinero ilícito de los delincuentes.

Lo anterior, acompañado de otras acciones como la creación y profesionalización de una policía única, el impulso de un pacto nacional (político y social), la urgente reforma en materia de procuración de justicia, la cooperación con otros países de la región y del mundo que también se encuentran sumamente afectados por esta situación, y un poco de voluntad y de apertura para cambiar el rumbo de la estrategia, son medidas urgentes e indispensables para empezar a dar pasos más certeros en el combate al crimen organizado en el país.

Volviendo a la definición de “delincuencia organizada”, el calificativo “organizada”, que distingue a este tipo de delincuencia de cualquier otra –dice la PGR–, se refiere a que son grandes grupos de individuos que conjuntan esfuerzos para realizar actividades ilegales muy lucrativas y que adquieren la forma y la estructura de “asociaciones”, “sociedades”, “corporaciones”, “sindicatos”, “ligas”, “gremios”, “coaliciones” o “uniones” que emplean la violencia, el soborno, la extorsión, la intimidación y la fuerza para conseguir sus fines.

A partir de lo anterior, se puede decir que la delincuencia organizada está formada por complejas redes de grupos criminales que tienen fines comunes bien definidos y acordados, y que pueden tener presencia local, nacional e internacional. Prácticamente todas las definiciones revisadas de “delincuencia organizada” coinciden en que estos grupos tienen las siguientes características: un eje central de dirección y de mando; una estructura celular y flexible, con rangos permanentes de autoridad; buscan una permanencia en el tiempo, más allá de la vida de sus miembros; cuentan con un grupo de sicarios a su servicio; tienden a corromper a las autoridades, y operan bajo un principio desarrollado de división del trabajo con células que sólo se relacionan entre sí a través de los mandos superiores.

Como ya se mencionó, estas organizaciones muchas veces adquieren la apariencia de empresas lícitas, pero éstas sólo son una pantalla para realizar u ocultar operaciones criminales. Según Marco A. Rodríguez Martínez, el crimen organizado tiene la forma de cualquier corporación lícita; es decir, una estructura directiva, cuadros operativos, acervo tecnológico, ciclos de financiamiento, relaciones con otras corporaciones criminales, programas de expansión, jefaturas de proyectos, desarrollo y entrenamiento de personal,

actividades de reclutamiento, control interno, etc.¹⁶ Además, las organizaciones criminales generalmente cuentan con bases sociales que los protegen, pues tienen injerencia en la estructura del trabajo, tanto a nivel local, como nacional e internacional.

Para funcionar y fortalecerse, el CO necesita establecer alianzas y vínculos a todos los niveles, incluyendo el político, el militar, el financiero, el judicial y el empresarial, para lo cual requiere llevar a cabo actos de corrupción que, a su vez, le permitan operar con total impunidad. De este modo, el CO consigue respaldo para realizar operaciones ilegales de tipo financiero, mercantil, bancario, bursátil y comercial.

En otras palabras, el CO actúa en la clandestinidad y muchas veces lo hace de manera impune, pues está protegido –y a veces también dirigido y operado– por autoridades corruptas a todos los niveles, delincuentes con diferentes grados de especialización y jerarquías, como los delincuentes de “Cuello blanco” y de “Cuello azul”, y posee una gran capacidad para utilizar la fuerza física en aras de lograr sus objetivos.

En cuanto a los bienes, productos y servicios con los que comercia la delincuencia organizada, éstos se rigen por las leyes del mercado, regional o mundial, llamado coloquialmente “mercado negro” para definir sus precios. Por consiguiente, el mercado mundial y sus leyes son el escenario de todas las transacciones legales e ilegales del crimen organizado.

Cuando el CO construye vínculos con otras organizaciones similares y forma redes delictivas que rebasan las fronteras nacionales, se puede decir que estamos frente a un problema de delincuencia organizada transnacional. De acuerdo con la definición que propone la ONU en el artículo 2, inciso a) de la Convención de Palermo, cuyo principal objetivo es “promover la cooperación con el fin de prevenir y combatir de manera más eficaz la delincuencia organizada transnacional”, por “grupo delictivo organizado” se debe entender lo siguiente:¹⁷

a) [...] un **grupo estructurado** de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más **delitos graves** o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;¹⁸

¹⁶ Cf. Marco A. Rodríguez Martínez, *La Delincuencia Organizada*, Tesis, Universidad de Sonora, México, s/f., cap. II. URL: <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/19594/Capitulo2.pdf>.

¹⁷ Cf. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

¹⁸ Las cursivas y las negritas son mías.

Y después, se agregan las siguientes definiciones:

b) Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave;

c) Por “grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada;

Finalmente, se explica que el delito será de carácter transnacional si:

a) Se comete en más de un Estado;

b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;

c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o

d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

En el capítulo denominado “¿Qué es la Mafia?”, de su libro *La Historia del Crimen Organizado* (2009),¹⁹ Agustín Celis Sánchez busca construir una definición ecléctica, a partir de las diferentes visiones que se han tenido históricamente de la delincuencia organizada (o Mafia). Este autor se refiere sobre todo a la Mafia italiana e italo-estadounidense, sin embargo, las definiciones son sumamente pertinentes para cualquier grupo criminal organizado. Así, para él “la Mafia es un singular fenómeno político [...], que a su vez se alimenta de una serie de arraigados hábitos sociales que utilizan la violencia de modo sistemático para imponer sus condiciones [...]”. Según Joan Queralt, citado por Agustín Celis:

El estudio del fenómeno mafioso resulta apasionante, entre otras razones, por su carácter poliédrico: abarca los campos de la historia, la cultura, la antropología, la geografía, la economía, la esfera política, sea local, nacional e internacional, la psicología individual y colectiva, la sociología, la educación, la justicia, la ética, la religión [...]

A pesar de que, a lo largo de los años, las organizaciones criminales de todo el mundo (llámeseles “Delincuencia Organizada”, “Crimen Organizado” o “Mafia”) han sufrido importantes modificaciones en cuanto al tipo de actividades a las que se dedican, los

¹⁹ Agustín Celis Sánchez, *La historia del crimen organizado*, Lisboa, Madrid, 2009, p.9.

medios tecnológicos que tienen a su alcance, el nivel de violencia que utilizan, la infraestructura con la que cuentan y los reacomodos y reestructuraciones que llevan a cabo (tanto en su composición interna como en sus vínculos con otras organizaciones, legales e ilegales), la base de su poder y de su éxito sigue siendo la misma: tienen una inmensa capacidad financiera, con poder y tecnología de punta, que les permite realizar actividades ilícitas y lícitas a gran escala, y extender así sus mercados tanto a nivel nacional como internacional, con el propósito fundamental de obtener beneficios económicos muy altos y a corto plazo. Para ello, utilizan cualquier medio, sin importar los costos. Ofrecen productos y servicios ilegales que la población demanda; por ejemplo, drogas, armas, piratería, auto partes, prostitución, tráfico de órganos, tráfico de personas, etc. y, en los peores casos, mercadean con la vida y seguridad de terceros, como en el caso de los secuestros.

En el siguiente apartado, se retomarán los componentes del CO que se han mencionado hasta el momento en estas definiciones y se agregarán otros de carácter más particular, con la intención de revisar a fondo las características que los estudiosos de la materia han encontrado al interior de este fenómeno, que actualmente representa una de las más graves amenazas a la comunidad internacional.

1.2.2 Principales características del CO

El crimen organizado (CO) es un fenómeno extremadamente complejo, por lo que resulta difícil encontrar una definición que explique a cabalidad su esencia y sus alcances. Sin embargo, los estudiosos del tema concuerdan en que cualquier grupo criminal organizado ha tenido históricamente y sigue teniendo ciertas características comunes que se pueden resumir en los siguientes puntos:²⁰

²⁰ Lista basada en las definiciones de Michael D. Lyman y Gary W. Potter (2004), *Organized Crime*, Nueva Jersey: Pearson Education Inc., p. 7; de Agustín Celis Sánchez (2009). *La Historia del Crimen Organizado*, Madrid: Libsa. URL: <http://www.agustincelis.com/INTRODUCCION%20CRIMEN%20ORGANIZADO.html>. Consultado el 5 de abril de 2012; y de Jorge Chabat, “Narcotráfico y estado: el discreto encanto de la corrupción” en *Letras Libres*, México, septiembre de 2005, p. 14. URL: http://www.letraslibres.com/sites/default/files/pdfs_articulos/pdf_art_10732_8033.pdf. Consultado el 10 de febrero de 2012.

1. No tienen metas o idearios de carácter político, sino meramente táctico, pues su fin último es la acumulación sin límites de poder y riqueza.
2. Poseen una estructura jerárquica, a la vez organizada y flexible, concebida para perdurar en el tiempo.
3. Son un poder en la sombra, ya que constituyen un universo ilegal paralelo al de las instituciones oficiales de los distintos Estados en los que operan, a los cuales saquean de modo sistemático, interviniendo en la economía, asfixiando a la sociedad civil y corrompiendo a la clase política.
4. Son restrictivos y exigentes en la selección de sus miembros. Históricamente se han basado en los lazos étnicos o de parentesco para elegir a sus miembros.
5. Recurren a una división específica del trabajo con el objetivo de reforzar su propia estructura organizativa, de modo que los diferentes niveles de mando casi nunca logran tener una visión global de la organización.
6. Se valen de la violencia, la intimidación y el soborno para lograr sus fines, tanto hacia el exterior como hacia el interior de su organización.
7. Cuentan con fuertes redes de influencia en la sociedad, pues establecen vínculos perdurables con personajes de las esferas políticas, administrativas, económicas, financieras, jurídicas y mediáticas.
8. Son grupos de carácter monopólico.
9. Buscan una especie de consenso social al interior de su territorio que, a través de la obediencia o la lealtad, dé lugar a adhesiones espontáneas, involucramientos voluntarios o a amplias complicidades que les permitan desarrollar un clima de desconfianza hacia los poderes institucionales.

A las características anteriores o “clásicas”, como las denomina Jorge Chabat, se pueden agregar otras más que le otorgan al crimen organizado actual su carácter de “transnacional”.²¹

²¹ *Ibidem.*

1. Sus actividades ilegales se desarrollan a nivel internacional, para lo cual utilizan las economías legales como fachadas para conseguir sus propósitos ilícitos. Por consiguiente, cuentan con negocios y socios legítimos.
2. Rara vez sus líderes se involucran directamente en actividades ilícitas.
3. Recurren a la violencia para impedir las operaciones de otras organizaciones criminales, defender sus mercados y ganar plazas, aunque en ocasiones forman alianzas estratégicas con otros grupos criminales.
4. Suelen penetrar al Estado de diversas formas y en diferentes grados.
5. Cada vez reclutan a más personal especializado y con experiencia profesional: contratan a especialistas para fines muy concretos que, gracias a sus profundos conocimientos económicos, políticos, financieros, jurídicos y técnicos, les permiten obtener mayores beneficios.

1.2.3 Formas de organización y operación del crimen organizado

Como se mencionó en el apartado anterior, el CO funciona como cualquier corporación empresarial, es decir, busca maximizar sus beneficios y minimizar sus costos. Las organizaciones del CO se han ido modificando y adaptando a los nuevos tiempos, por lo cual hoy en día operan con capital financiero, nuevas tecnologías y con las técnicas más modernas de dirección empresarial, que van desde lo relacionado con la organización, planificación y coordinación de las actividades, hasta lo relativo a su ejecución y el control de los resultados. Joan Queralt²² describe las características del CO de la siguiente manera: “La mafia es, por naturaleza, flexible, cambiante, adaptable. Una organización pragmática que se adapta a cualquier situación concreta y que no se detiene jamás ante cualquier tipo de constricción que limite o impida su actividad. Como el agua que toma la forma del envase”²³.

De acuerdo con Marco A. Rodríguez Martínez, los conceptos que utiliza el CO en sus operaciones son ‘jerarquía’, ‘unidad de mando’, ‘división del trabajo’, ‘productividad’, y sus miembros (capos, lugartenientes, consejeros, capitanes, soldados) tienen como

²² Joan Queralt es un periodista especializado en la Mafia. En 2006, publicó el libro *Crónicas mafiosas*. Ha sido colaborador del centro de documentación antimafia “Giuseppe Impastato”, creado por Umberto Santino (uno de los más destacados “mafiólogos” de la actualidad).

²³ Citado por Agustín Celis Sánchez, *op. cit.*, p. 9.

máxima la solidaridad entre ellos, exactamente como sucede en cualquier empresa, en la cual los jefes y los obreros trabajan codo a codo por el bienestar común. Volviendo a Agustín Celis Sánchez:

La Mafia es una organización de carácter delictivo, pero es también, y sobre todo, un modo de entender la vida, una especie de fundamentalismo que anula la individualidad de sus miembros, cuya identidad deja de pertenecerle para entrar a formar parte de la identidad mayor de la sociedad de la que forma parte [...] y comienza a diluirse como individuo para fundirse con el grupo. [...] Es también un modo de sentir y pensar, un ambiente, un arraigado sistema de relaciones jerárquicas al que el mafioso accede para obtener la recompensa que la Organización promete.²⁴

Entonces, el CO actúa con criterios empresariales claramente establecidos y se rige por los mismos estatutos que cualquier empresa u organización, es decir, planifica sus actividades de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda, y toma en cuenta el impacto que pueden tener en su empresa las acciones del Estado, lo cual le permite regular el alza o la baja de precios. Al igual que las empresas legales, estructura su actividad con base en la división del trabajo y en la especialización de la mano de obra, tiene un organigrama con jerarquías definidas, políticas y funciones para cada persona de la organización, reglas para sus integrantes, derechos y obligaciones, métodos de acción y formas de operación. Por consiguiente, para conseguir sus objetivos, las organizaciones criminales deben estar muy bien estructuradas, sobre todo por el carácter ilícito de la mayoría de sus operaciones y la necesidad de que éstas no sean descubiertas. Así, una organización criminal funciona como un solo cuerpo y cuanto más organizada se encuentre (dirección, administración financiera y capacidad de operación), mayores serán sus ganancias, la extensión de su territorio de acción y, por ende, su poder.

Es importante recordar que toda organización criminal tiene un fin lucrativo, lo cual significa que siempre va a buscar maximizar las ganancias de sus operaciones y, para ello, debe contar con una administración financiera sólida que le permita trasladar sus ganancias del ámbito ilegal al legal.

En resumen, el CO es capaz de reclutar individuos y darles entrenamiento especializado, conseguir y utilizar tecnología de punta, convertir su capital en empresas y recursos legales (lavado de dinero), acceder a información privilegiada, dar continuidad a

²⁴ *Ibidem.*

sus operaciones y tener una capacidad de operación en el mercado que rebase las posibilidades de reacción de las instituciones del gobierno. Sin embargo, su fin último no es competir con el gobierno, sino servirse de él para sus fines.

1.2.4 Panorama histórico de la evolución del CO en México

El tráfico de drogas empezó a considerarse una actividad ilegal en México, siguiendo la tendencia internacional de criminalización del consumo de drogas, a partir de 1920. Antes de esta fecha, tanto en México como en muchas otras partes del mundo, el tráfico y consumo de estupefacientes se consideraba legal. De cualquier modo, aunque fue hasta 1920 cuando se reconoció formalmente la ilegalidad de este mercado y la existencia de una delincuencia organizada con las connotaciones actuales de violencia, intimidación, estructura jerárquica e insaciable poder, el fenómeno en realidad se remonta a épocas anteriores. Como ya se mencionó, el dato más antiguo que se tiene sobre los orígenes del CO y el surgimiento de las mafias está documentado en un texto siciliano de 1658; sin embargo, este documento no fue del conocimiento público sino hasta el siglo XIX.²⁵

Para explicar cómo se fue arraigando en México una cultura de la ilegalidad, la cual cobró mayor fuerza durante el siglo XIX y terminó convirtiéndose en lo que conocemos hoy en día, Paoli Bolio²⁶ se remonta a la época colonial. El académico explica que durante los tres siglos de vida colonial era muy común que las disposiciones legales que provenían del Imperio español no estuvieran diseñadas para la Nueva España, sino para el territorio español, por lo que venían acompañadas de la leyenda: “Obedézcase pero no se cumpla”, de modo que se generaba una gran ambigüedad respecto del cumplimiento y el respeto a la ley que, desde entonces, dio como resultado las operaciones de contrabando y la fabricación de productos reservados a los productores españoles. Incluso, en un principio, sólo podían comerciar con la Nueva España los súbditos de Castilla y León y esto se hacía con el fin de desalentar el crecimiento industrial y comercial de las colonias. Posteriormente, se impusieron restricciones al comercio con otros países latinoamericanos y con Filipinas, lo cual dio un nuevo impulso al comercio ilegal (contrabando), pues el

²⁵ Cf. Marco A. Rodríguez Martínez, *op. cit.* URL: <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/19594/Capitulo2.pdf>
Esta información también aparece en el sitio Web de la PGR, *op. cit.*

²⁶ Iván Paoli Bolio, “Evolución del narcotráfico en México (primera parte)” en *Bien común*, Dossier, año 15, núm. 186, junio de 2010, pp. 68-69. URL: <http://www.latam-studies.com/BienComun2010.html>.

desarrollo de las colonias requería la importación y exportación de mercancías. Por consiguiente, afirma Bolio, la corrupción en México es un fenómeno histórico:²⁷

Por un lado los aduaneros corruptos que hacían posible el contrabando, en muchos casos tenían que recurrir a un ingreso extralegal si querían sobrevivir, y como la corrupción se entronizaba en la mentalidad de la época, los funcionarios se dejaban sobornar sin mayores cargos de conciencia. Muchos funcionarios públicos administraban su cargo según los principios del mercado y lo usaban como fuente de ingresos, lo que puede considerarse un legado de la administración española en las colonias. El cargo público era tomado como una posesión de la que había que sacar el mayor provecho posible. Además, como el sector económico se desarrollaba muy débilmente, muchas personas recurrían a la vía burocrática en busca de riqueza y prestigio. No regía la norma “riqueza es poder”, sino la de “poder es riqueza”. [...] Las lealtades personales o de grupo, como todavía se observa en nuestro país, eran las más importantes. Esta inercia ha continuado hasta nuestros días [...]. Uno de los problemas que tuvo que enfrentar el Porfiriato fue precisamente el del contrabando que se fue gestando durante el siglo XIX sobre todo en las aduanas de los principales puertos y en la frontera con los Estados Unidos.²⁸

En la última década del siglo XIX y la primera del XX, se comerciaba y se consumía de manera legal y habitual el opio, la adormidera (amapola blanca, a partir de la cual se obtienen la heroína y la morfina) y la marihuana. El opio se importaba de Estados Unidos, Europa y Asia, mientras que la adormidera y la marihuana se cultivaban en México, principalmente en Sinaloa. En la segunda década del siglo XX, tras algunas reuniones internacionales promovidas por Estados Unidos, se empezó a criminalizar el consumo de drogas en diversas partes del mundo y a controlar la producción de opio y sus derivados. Así, las autoridades mexicanas se sumaron a esta tendencia internacional y prohibieron, primero, el cultivo y comercio de marihuana (salvo para fines medicinales) y, algunos años después, el de la adormidera. Una vez que la prohibición se extendió a ambas plantas, la producción, venta y consumo de estas drogas no se detuvo, sino que siguió su curso por la vía de la ilegalidad.

En la década de 1940, la marihuana y la amapola blanca se cultivaban de manera cada vez más industrial en el llamado “Triángulo dorado de la droga” (en la zona serrana en la que confluyen los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua), aprovechando la pobreza

²⁷ Aunque esto haya sido así, me parece importante señalar que no es posible escudarse bajo este hecho histórico para justificar la ilegalidad y la corrupción en el México contemporáneo; es decir, que siempre será posible cambiar el rumbo de los acontecimientos y romper con la inercia, aunque se trate de una herencia histórica. Así es como se han dado los grandes cambios en el país y en el mundo. No hay ni verdades absolutas ni destinos trazados e inamovibles.

²⁸ *Ibid*, p. 70.

de los campesinos del lugar. Así, este mercado ilegal se fue convirtiendo en una gran fuente de riqueza para los grupos de narcotraficantes y, al mismo tiempo, trajo consigo muchas de las consecuencias negativas que conocemos actualmente como parte de la presencia del CO en una comunidad: intimidación a la población, violencia, lucha por los mercados y territorios, etc.

Durante la Segunda Guerra Mundial, se incrementó la demanda de narcóticos de Estados Unidos con el fin de cubrir las necesidades médicas de sus tropas, por lo cual la producción en México se empezó a volver más redituable y poco a poco se fueron fortaleciendo los canales transfronterizos que permitían satisfacer esa demanda. Al terminar la guerra, la demanda de narcóticos creció aún más debido al retorno de soldados estadounidenses adictos a la marihuana y a la goma de opio. Así, a principios de la década de 1950, México se convirtió en el principal proveedor de drogas (marihuana, adormidera y goma de opio) de Estados Unidos, aparentemente con la ayuda del mafioso estadounidense Benjamín “Bugsy” Siegel²⁹.

Desde entonces, el valor de las exportaciones mexicanas de drogas ilegales ha seguido aumentando gradualmente hasta nuestros días, como se puede observar en la **Tabla 2** de los Anexos de esta tesina.³⁰ Sin embargo, aproximadamente una década después, la cocaína entraría al mercado y los grupos colombianos tenían el control de esta droga. Con el paso de los años, los grupos criminales mexicanos también se fueron incorporando a este nuevo mercado, como intermediarios, hasta que a finales de la década de 1970, Sinaloa se convertiría en la estación de paso obligada de los cargamentos de cocaína que venían del sur, rumbo a la frontera con Estados Unidos.

Hay autores que afirman que muchas operaciones bélicas fueron financiadas con la venta de marihuana en Estados Unidos y que ya desde entonces había muchas autoridades mexicanas, federales y estatales, coludidas con el crimen organizado. Por ejemplo, en su

²⁹ Cf. Felipe Bustamante, “Un sindicato internacional controla el tráfico de drogas hacia Estados Unidos”, en *Novedades*, 14 de mayo de 1962, citado por Luis Astorga, “II. Arqueología del narcotráfico” en *Nexos*, 1 de julio de 1995. URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=447900>.

³⁰ Véase la **Tabla 2**, “Valor total de las exportaciones mexicanas de drogas ilegales (en dólares de 2000) y participación de cada sustancia (en porcentaje)”, que aparece en los Anexos de esta tesina. Tabla tomada de Carlos Resa Nestares, *El valor de las exportaciones mexicanas de drogas ilegales 1961-2000*, Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Colección de Documentos, Junio de 2003, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 116-117. URL: http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/uam2003.pdf

libro *Los nazis en México*³¹, Alberto Cedillo se basa en documentación de archivos secretos que recientemente se abrieron en México y en Estados Unidos para afirmar que algunos simpatizantes del movimiento nazi de diversos países como Alemania, México y Estados Unidos (tales como el actor Errol Flynn) se aliaron para:

[...] inundar de marihuana a Estados Unidos para financiar, con las ganancias del comercio de la droga los planes bélicos de los germanos, y sostener el espionaje político de los nazis en los más altos círculos de la política nacional. “La organización era dirigida por el general Francisco Javier Aguilar González, importante diplomático, y sus principales cómplices eran los gobernadores y ex gobernadores de varios estados: Gonzalo N. Santos, de San Luis Potosí; Donato Bravo Izquierdo, de Puebla; Miguel Alemán Valdés, de Veracruz, y Maximino Ávila Camacho, ex mandatario de Puebla”. Y añade: “La organización impulsada por los nazis no sólo utilizó las rutas inauguradas por los chinos, sino que abrió nueva vías para llevar los estupefacientes enviados desde Alemania y Japón a ciudades como El Paso, Douglas, Laredo y San Diego. La logística y las operaciones de campo del cártel eran supervisadas por un teniente coronel desde la mismísima Oficina de la Presidencia. Para lo referente al lavado de dinero, el cártel incluyó a un banquero de origen sirio”.³²

A principios de 1977, el gobierno mexicano llevó a cabo la primera operación de carácter federal que tenía lugar en México contra el tráfico de drogas, es decir, la “Operación Cóndor”. En ella participaron 10,000 soldados y se pretendía dar un golpe fatal al narcotráfico; sin embargo, al poco tiempo, los grupos de narcotraficantes se reorganizaron y se dieron cuenta de que el mercado de la cocaína era más rentable que el tráfico de marihuana y de adormidera, situación que dio origen a los cárteles y a una nueva generación de traficantes cuyas familias hasta la fecha operan en México: los hermanos Arellano Félix, Manuel Salcido Uzeta, Amado Carrillo Fuentes (“El señor de los cielos”) y Joaquín Guzmán Loera (“el Chapo”).

Cuando la guerra por el mercado entre los narcotraficantes de Cali y Medellín debilitó a los narcotraficantes colombianos, los intermediarios mexicanos se quedaron con el control del comercio y el principal beneficiario, luego de la muerte de Pablo Escobar Gaviria en diciembre de 1993, fue Amado Carrillo Fuentes [...] líder del cártel de Juárez que [...] se convirtió en el principal proveedor de cocaína a Estados Unidos (EEUU). Su control se extendía también a miembros del ejército, de la policía y de la clase política en el poder en aquellos años. Según la Agencia para el Combate al Narcotráfico de EEUU (DEA por sus siglas en inglés, *Drug Enforcement Administration*), el cártel de referencia ganaba alrededor

³¹ Cf. Alberto Cedillo, *Los nazis en México, Debate*, México 2007.

³² Iván Paoli Bolio, *op. cit.*, pp. 70-71, quien a su vez cita a Alberto Cedillo, *Ibidem*.

de 200 millones de dólares por semana, de los que se destinaba cerca de 20 millones para el soborno de autoridades.³³

Estos narcotraficantes, y otras bandas nuevas, fueron fortaleciendo sus organizaciones, diversificando sus mercados ilegales y extendiéndose tanto por todo el territorio mexicano como por diversas zonas del mundo, siempre protegidos por autoridades políticas y policíacas. Así, los grupos criminales mexicanos se encuentran hoy en día entre los grupos más poderosos del crimen organizado transnacional.

De este modo, el siglo XX, y en particular sus últimas dos décadas,³⁴ constituyeron las bases del complejo problema que estamos viviendo actualmente con los poderosos grupos del crimen organizado, cuyas principales herramientas a su servicio son la corrupción, el contrabando y la impunidad.

En México, el siglo XXI ha cargado con la herencia de una corrupción sumamente arraigada y difícil de combatir, que permea prácticamente todos los estratos sociales y una gran cantidad de organismos gubernamentales, que recorre los cuerpos policíacos municipales, estatales y federales, desde los policías de a pie hasta los mandos medios y altos de los cuerpos de seguridad pública, que traspasa las fronteras nacionales (como se verá detalladamente en el capítulo 3) y que está englobada por la impunidad.

Actualmente, el CO ha diversificado sus delitos (venta de protección, extorsión, secuestro, robo de vehículos, trata de seres humanos, etc.), intensificado la violencia a niveles nunca antes vistos, ampliado sus redes de influencia, utilizado medios de comunicación nunca empleados en años anteriores, como las llamadas “narcomantas” y las decapitaciones a las que se suele acompañar con mensajes para provocar el terror en la sociedad en general.

³³ Iván Paoli Bolio, *op. cit.*, p. 73

³⁴ Véase la **Tabla 3**, “Valor medio anual de las exportaciones mexicanas de drogas por periodo presidencial (1961-2000)”, que aparece en los Anexos de este trabajo.

1.3 Los grupos delictivos más poderosos de México y el mundo

1.3.1 Principales grupos criminales organizados de México

De acuerdo con la información proporcionada por la PGR a finales de 2012,³⁵ existen siete familias que tienen o se disputan el control de las operaciones de la delincuencia organizada en el país. Sin embargo, a lo largo del sexenio de Felipe Calderón estos grandes grupos han sufrido diversas transformaciones en términos de poder, dominio territorial, formas de organización, tácticas y técnicas de acción, grado de violencia, intromisión con la sociedad civil, reacomodos y escisiones, así como violentas luchas intracárteles, intercárteles y con las fuerzas del orden, que han marcado la escena nacional y regional durante este sexenio.

Cuando Calderón llegó al poder el 1 de diciembre de 2006, se hablaba de dos organizaciones criminales consideradas como las más grandes y poderosas de México: el Cártel de Sinaloa y el Cártel del Golfo. Además, existían otras dos organizaciones que, a pesar de tener gran relevancia, no tenían un poder comparable con el de las dos primeras: el Cártel de Tijuana (o de los hermanos Arellano Félix) y el Cártel de Juárez (u Organización Vicente Carrillo Fuentes). También se registraban tres organizaciones menores, pero con cierta presencia en el panorama nacional: el Cártel de Colima, el Cártel de Oaxaca y el Cártel del Milenio.

A finales de 2012, se registran siete grandes grupos delictivos dotados de un inmenso poder, que compiten por el control de las plazas y de las rutas, tanto internas como hacia Estados Unidos y otros países. Todos estos grupos tienen formas de organización y de acción nunca antes vistos. Así, al Cártel de Sinaloa, al Cártel del Golfo, al Cártel de Tijuana y al Cártel de Juárez, se pueden sumar el Cártel del Pacífico Sur (o de los Beltrán Leyva), La Familia Michoacana (y sus sucesores Los Caballeros Templarios) y el grupo de Los Zetas. Además, de otros cuatro grupos que sobresalen de entre las organizaciones menores, que son el Cártel de Jalisco-Nueva Generación, el Cártel Independiente de Acapulco, La Resistencia y, uno de los más recientes, Los Matazetas (escisión de Los Zetas). En palabras de Xavier Servitja Roca:

³⁵ Cf. Página Web de la Procuraduría General de la República. “Delincuencia organizada”. Última modificación: 3 de julio de 2012.

URL:<http://www.pgr.gob.mx/combate%20a%20la%20delincuencia/delitos%20federales/delincuencia%20organizada/Delincuencia%20Organizada.asp>. Consultada el 7 de diciembre de 2012.

Actualmente, el escenario de los cárteles en México está dominado por el Cartel de Sinaloa y Los Zetas, a pesar de que este último grupo sufre una lucha interna entre dos facciones para conseguir el liderazgo del grupo, la llamada “Guerra Civil de Los Zetas”. Aun así, la bipolarización de la escena de los cárteles provoca la partición de México en dos áreas respecto al crimen organizado y en dos maneras de actuación distintos en relación a la fórmula “plata o plomo” para controlar sus respectivos territorios. Mientras que el Cartel de Sinaloa da prioridad a la corrupción y al soborno para lograr sus objetivos, Los Zetas prefieren el uso de la violencia y la intimidación para controlar todas las actividades ilícitas que se realicen en un territorio en un juego de suma cero, ellos lo quieren todo. Esta situación también obliga a los cárteles de “peaje”, los cárteles regionales y los cárteles locales a buscar alianzas con cada uno de los dos actores dominantes para poder sobrevivir.³⁶

En el *Documento Marco* del Instituto Español de Estudios Estratégicos publicado el 11 de diciembre de 2012, Servitja Roca hace una evaluación sumamente interesante e importante sobre el CO en México durante el sexenio de Felipe Calderón. Entre otras cosas, explica lo siguiente:

La amenaza que puede suponer el crimen organizado en términos de seguridad nacional y regional por el aumento de su actividad y violencia tanto en México como en el “Triángulo Norte” [Guatemala, Honduras y El Salvador], no se podría entender sin analizar la aparición de los ejércitos privados dentro de las estructuras de las organizaciones mexicanas. La formación de estos brazos armados tiene especial incidencia sobre las tres dimensiones que conforman la “Guerra de los cárteles”: la guerra inter-cárteles entre las diferentes organizaciones por dominar las *plazas* y las actividades ilegales; la guerra intra-cartel dentro de las propias organizaciones por el control de la misma tras el arresto o muerte de algún líder, por rivalidades internas o para imponer la disciplina y la lealtad del dirigente; y, finalmente, la guerra contra la autoridad pública.³⁷

Servitja Roca retoma la clasificación de Bunker y Sullivan (dos expertos en seguridad y contrainsurgencia)³⁸, en la cual se divide a los grupos del CO en tres fases o generaciones, de acuerdo con su grado de evolución. Así, en la primera fase (“aggressive competitors”), se presenta como modelo el Cártel de Medellín de los años ochenta y principios de los

³⁶ Xavier Servitja Roca, *El crimen organizado en México y el ‘Triángulo Norte’ durante el mandato de Felipe Calderón*, Documento Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEES), 11 de diciembre de 2012, p.8. URL: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM19-2012_MejicoPoliticSeguridad_XavierServitjaRoca.pdf, basado en Stratfor, *Polarization and sustained violence in Mexico’s Cartel War*, Stratfor, 24 de enero de 2012. URL: <http://www.stratfor.com/sample/analysis/polarization-and-sustained-violence-mexicos-cartel-war>.

³⁷ Xavier Servitja Roca, *Op. cit.* p. 11.

³⁸ Bunker Robert J. y Sullivan John P., *Cartel evolution revisited: Third phase cartel potentials and alternative futures in Mexico*, *Small Wars & Insurgencies*, vol. 21, nº 1, marzo de 2010, pp. 33-35. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09592310903561379>.

noventa, dirigido por Pablo Escobar. En una segunda fase (“subtle co-opter”), se presentan como modelos el Cártel de Cali y la mayoría de los cárteles mexicanos activos en la década de los noventa. En la tercera fase (“criminal state successor”), que es en la que el autor pone como modelo a los grupos actuales del CO en México, las organizaciones delictivas se caracterizan por:

[...] ser grupos con amplias conexiones internacionales e incluso asentados en otros Estados, con una estructura en red formada por pequeñas células flexibles y adaptables a cada situación que se presenta. Operan en una gran variedad de actividades ilícitas, no sólo centradas en el tráfico de drogas, y utilizan la corrupción y la violencia discriminada. Esta violencia es ejercida por los ejércitos privados de los cárteles y, en algunos casos, estos brazos armados se convierten en organizaciones criminales independientes.³⁹

La gran diferencia que existe entre los grupos que operan actualmente (tercera fase) y los de las dos fases anteriores es que los nuevos grupos buscan crear un poder paralelo dentro del Estado, explica Servitja Roca. Y, a partir de esta clasificación de Bunker y Sullivan, este investigador crea dos nuevas subcategorías para los grupos de la tercera fase: el “cartel político”, que utiliza la corrupción para someter a la autoridad política, en lugar de competir directamente con ella por el poder (el modelo para esta subcategoría es el Cártel de Sinaloa) y el cartel “insurgente criminal”, al que Servitja también denomina “de cuarta fase” o “de cuarta generación”. Este último grupo busca crear “enclaves criminales” bajo su control, en los cuales “el poder del Estado desaparezca a través de la violencia y la intimidación”⁴⁰ (el modelo para esta segunda subcategoría (“insurgente criminal”) está representado por La Familia Michoacán y Los Zetas.

A este respecto, resulta importante mencionar que una vez que el grupo de Los Zetas hizo su aparición en el terreno nacional (en 2009) e internacional (en 2010) y se dio a conocer por la utilización de tácticas impregnadas por una violencia extrema (utiliza tácticas de guerrilla urbana y contrainsurgencia),⁴¹ el resto de las organizaciones delictivas

³⁹ Xavier Servitja Roca, *Op. cit.* p. 12.

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ Véanse John P. Sullivan y Samuel Logan, *Los Zetas: Massacres, assassinations and infantry tactics*, Security Solutions International, noviembre de 2010. URL: <http://www.homeland1.com/domestic-international-terrorism/articles/913612-Los-Zetas-Massacres-Assassinations-and-Infantry-Tactics/> y H. Brands, *Los Zetas and Mexico's Transnational Drug War*, World Politics Review, 15 de septiembre de 2009. URL: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/4866/los-zetas-and-mexicos-transnational-drug-war>.

de México también incrementaron sus niveles de violencia en proporciones inéditas y crearon sus propios brazos armados para luchar contra ellos y, en algunos casos, entre ellos.

Para conocer la historia, las actividades delictivas, las alianzas, las formas de organización y el inmenso poder de los principales grupos mexicanos del crimen organizado que han operado desde la década de 1970 hasta el 2011, he hecho una investigación y he elaborado una tabla donde se presenta una semblanza con la información más relevante de cada uno de ellos. En dicha tabla, también se ofrece un breve panorama de los nexos y las escisiones que han existido entre ellos. Esta tabla (**Tabla 4**)⁴² es de elaboración propia y se encuentra en los Anexos de esta tesina.

Con base en la información obtenida a partir de esta investigación, la **Tabla 4** se puede resumir con la conclusión de que el panorama (hasta 2011) de los principales grupos mexicanos del CO es el siguiente: los grupos criminales se han reagrupado en dos grandes bandos, uno integrado por el Cártel de Juárez, el Cártel de Tijuana, Los Zetas y el Cártel del Pacífico Sur (antes, Cártel de los Beltrán Leyva); y, el otro, integrado por el Cártel del Golfo, el Cártel de Sinaloa y Los Caballeros Templarios (antes, La Familia Michoacana). Al exterior de México, todos estos cárteles tienen una alianza con La Mafia Mexicana, considerada como una de las más peligrosas y poderosas del mundo.⁴³

1.3.2 Principales mafias en el mundo

En 2010, Edgardo Buscaglia afirmó que la organización de delincuencia organizada más grande del mundo era la mafia ruso-ucraniana, seguida de la china y de la mexicana.⁴⁴ El experto en seguridad y asesor de la ONU en materia de corrupción y delincuencia organizada ha dicho, en entrevistas más recientes, que en realidad la mafia mexicana ya ocupa el segundo lugar a nivel mundial. Incluso, existen algunas páginas en Internet que la

⁴² Para elaborar la “**TABLA 4. Historia, actividades delictivas, alianzas, organización y poder de los principales cárteles mexicanos actuales**”, se utilizó una gran cantidad de bibliografía de referencia que, por cuestiones de espacio, preferí citar al pie de página de cada sección de la Tabla, en los Anexos.

⁴³ Jeremy Roebuck, The Monitor, “Violence the result of fractured arrangement between Zetas and Gulf Cartel, authorities say” en The Brownsville Herald, 9 de marzo de 2010. URL: <http://www.brownsvilleherald.com/news/say-109525-arrangement-violence.html>. Consultado el 2-05-2012.

⁴⁴ Las mayores mafias del mundo, EFE, 28 de julio de 2010. <http://www.impre.com/noticias/internacional/2010/7/28/las-mayores-mafias-del-mundo-201639-1.html>. Consultado el 13 de mayo de 2012.

clasifican en el primer lugar.⁴⁵ En la entrevista de 2010, Buscaglia aseguró que los cárteles de drogas colombianos, la mafia siciliana (llamada Cosa Nostra en Estados Unidos), la Yakuza japonesa, la Ndrangheta de Calabria, las mafias serbia y albanesa, la Jamaican-British Yardies, etc. se ubican “muy por debajo” de estas tres organizaciones.

Buscaglia se basa en los datos que se obtuvieron en un estudio anual del Centro Internacional de Desarrollo Legal y Económico, un organismo de investigación que él dirige, según el cual los cárteles mexicanos han experimentado el mayor crecimiento de todas las mafias del mundo, pues entre 2006 y 2010 éstos incrementaron en un 735% su presencia en las listas negras de bienes patrimoniales de Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Asia. El ejemplo del cártel de Sinaloa es el más significativo, ya que al ser uno de los más poderosos de México, mantiene operaciones en 40 países del mundo. En total, los cárteles mexicanos son los principales traficantes de la cocaína colombiana que ingresa a Estados Unidos, así como los más importantes proveedores de marihuana y metanfetaminas (drogas sintéticas) en territorio estadounidense.

Como ya se ha mencionado, aunque el principal negocio de las organizaciones criminales mexicanas es el narcotráfico, también se dedican cada vez más a una multiplicidad de actividades propias del crimen organizado, tales como el contrabando, la trata de personas, el secuestro, la extorsión, la pornografía infantil, el tráfico de armas, entre varios otros delitos.

A continuación, se presenta un mapa general, no exhaustivo, de las principales organizaciones criminales en el mundo:

- La Mafia rusa
 - Medvedkovskaya
 - Orekhovskaya
- Los cárteles mexicanos
 - Cártel de Sinaloa
 - Cártel del Golfo
 - Los Caballeros templarios (antes, La Familia Michoacana)
 - Los Zetas
 - Cártel de Tijuana (Cártel de los Arellano-Félix)

⁴⁵ 20minutos.es, Listas BETA, Lista creada por Bigpaw. Publicada el 20.12.2011 a las 01:13h. Clasificada en la categoría Gente. <http://listas.20minutos.es/lista/las-10-mafias-mas-grandes-del-mundo-313886/>

- Cártel de Juárez (Cártel de los Carrillo Fuentes, "La Línea")
 - El Cártel del Pacífico Sur (antes Cártel de Los Beltrán Leyva)
- La Mara (pandillas centroamericanas)
 - Mara Salvatrucha
 - Mara 18
- La Mafia Mexicana (principalmente, en Estados Unidos)
- Las Triadas chinas
- La Yakuza japonesa
- La Mafia italiana
 - Mafia siciliana o Cosa Nostra (Sicilia)
 - Camorra (Nápoles)
 - 'Ndrangheta (Calabria)
 - Sacra corona unità (Apulia)
- La Mafia italo-estadounidense (La Cosa Nostra)
 - Familia Bonanno
 - Familia Colombo
 - Familia Genovese
 - Familia Gambino
 - Familia Lucchese
- Los Cárteles colombianos
 - Cártel de Medellín - actualmente inexistente
 - Cártel de Cali - actualmente inexistente
 - Cártel del Norte del Valle
 - BACRIM 6 Poderosos ejércitos al servicio del narcotráfico
 - Cártel de la Costa Atlántica - actualmente inexistente
- La Mafia serbia
- La gran Mafia israelí
- Jamaican-British Yardies
- La mafia albanesa
- El crimen organizado en Corea
 - Anillos de Seulpa
- La Mafia Córcega

1.4 La influencia de la Delincuencia Organizada en los ámbitos social y económico

Como ya se mencionó, la delincuencia organizada se ha convertido en un poder en la sombra que tiene a su cargo toda una economía criminal alterna, sumamente próspera, que coexiste y se fusiona tanto con la economía formal como con la economía informal, ambas en sus formas lícitas e ilícitas y, ambas, a nivel local, nacional e internacional. Evidentemente, esta economía criminal ha permeado a tal grado los diferentes sectores de la economía en su conjunto que resulta cada vez más difícil desentrañar sus redes e identificar sus fronteras. Así, se ha convertido en uno de los negocios más prósperos del planeta, pues gozan de un enorme margen de maniobra para presionar, influir, controlar e imponer voluntades a muchos de los gobiernos que los albergan.

De acuerdo con Marcos Kaplan, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, estos grupos delictivos parecen contribuir a la generación y a la expansión del empleo y del ingreso, debido a las actividades, inversiones y consumos que realizan directamente (en sus actividades lícitas e ilícitas) y debido a los efectos amplificadores que inducen en otras ramas y sectores de la economía nacional. Así, dice Kaplan, la economía criminal “se vuelve parte principal de la economía nacional, en términos de exportaciones, entrada de divisas, importaciones, mejoramiento de la balanza de pagos, reducción del endeudamiento, inversiones, consumos, empleo, producto bruto interno, contribución al crecimiento”. Sin embargo, el investigador explica que el Estado no obtiene ingresos fiscales directos del tráfico ilegal, sino sólo una parte de los que le llegan indirectamente de los negocios legales del crimen organizado. En cambio, sí tiene que incrementar el gasto social y el gasto en seguridad para tratar de mitigar los efectos nocivos del crimen organizado. Por consiguiente, afirma que en realidad los costos son más altos que los beneficios, pues “[...] no pagan impuestos sobre sus beneficios ilícitos y, al contrario, con los costos humanos y sociales que originan y sus repercusiones negativas en la economía y la sociedad de los países afectados, imponen drásticos aumentos del gasto en policía, fuerzas armadas, judicatura, servicios de salud.”⁴⁶

⁴⁶Marcos Kaplan (1996). “Economía criminal y lavado de dinero” en *Boletín mexicano de Derecho Comparado*, Núm. 85, 2011. URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/85/art/art10.htm>. Consultado en la Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM, el 9 de abril de 2012.

Marcos Kaplan hace un análisis muy interesante acerca de los principales métodos y técnicas de lavado de dinero que utiliza el crimen organizado, y asegura que éstos son virtualmente ilimitados; sin embargo, ahondar en este tema desviaría el objeto de esta tesina. No obstante, resulta sumamente importante mencionarlo, ya que el lavado de dinero es uno de los problemas económicos más graves que genera el crimen organizado y, a la vez, constituye uno de los principales cimientos de poder (informal) de estas organizaciones criminales. No cabe duda de que este poder informal representa todo un desafío al poder (formal) del Estado. Sin embargo, si el CO no pudiera “blanquear” el dinero ilícito, no tendría todos los beneficios económicos de los que goza impunemente. Es verdad que es uno de los negocios ilícitos más difíciles de identificar y de perseguir, pero es precisamente en la debilidad de los esfuerzos por combatir el lavado de dinero donde quisiera poner énfasis en esta tesina, pues a mi parecer constituye un punto clave para cortar el suministro económico del crimen organizado. Resulta indispensable encaminar la estrategia de lucha contra el CO hacia la persecución de este delito, utilizando todos los recursos necesarios para desarrollar una inteligencia financiera de primer nivel, actuando en colaboración con otros países de la región y del mundo. En este rubro, se puede ver cómo la estrategia mexicana actual de lucha contra el CO no ha explorado seriamente estrategias diferentes a la de las armas; por ejemplo, como ya se mencionó anteriormente, una lucha mordaz en el terreno financiero, entre otras posibles estrategias que la acompañen.

2. Las políticas públicas que forman parte de la estrategia mexicana contra el CO (2008 a 2011)

La llegada de Calderón al poder, a finales de 2006, le dio un giro radical a la política de combate al CO en México, ya que, desde las primeras semanas de su gobierno, tomó la decisión de hacer frente, por la vía militar, a ciertas organizaciones criminales del país. Sin embargo, esta declaración de guerra frontal se hizo de manera un tanto intempestiva y unilateral, pues, al menos en un inicio, no formó parte de una estrategia integral, nacional y multinacional, ni mucho menos consensuada, que demostrara tener mecanismos de acción bien determinados a todos los niveles, que diera cabida a los diferentes poderes (legislativo, municipal, judicial), que contara con los instrumentos normativos necesarios y que gozara del respaldo económico y humano indispensables para hacer frente a un problema de magnitudes inconmensurables.

Así, en cuestión de días, primero, se abrió una puerta que durante décadas se había mantenido cerrada –aunque siempre hubiera tenido pasadizos secretos– y, al pasar de los meses y los años, se fueron abriendo más y más puertas de las cuales, hasta entonces, poca gente tenía conocimiento de su existencia, su magnitud y, sobre todo, su poderío. Desde entonces, no cabe duda para nadie, en el país y en el mundo, de que se escondía un problema sistémico que ya rebasaba, por mucho, las fronteras nacionales, y que ya operaba en el silencio desde hacía mucho tiempo. De este modo, cuando las diferentes organizaciones delictivas y la diversidad de delitos operantes salieron a la luz pública y se vieron amenazadas por un ejército y una policía mal preparados para su combate, se encontraron de pronto en una situación de lucha por los territorios y los mercados, dificultades para traficar sus mercancías, competencia con otras organizaciones criminales, desmembramiento de sus brazos delictivos, etc. y, por consiguiente, se vieron en la necesidad de hacerle frente al Estado, para lo cual recurrieron al abastecimiento de armas – fortaleciendo de paso este mercado clandestino transnacional–, a la corrupción e infiltración a todos los niveles y, sobre todo, a la violencia. Así, las organizaciones criminales decidieron desafiar abiertamente al Estado mexicano. Cabe destacar que todas estas actividades ilícitas ya formaban parte de las actividades criminales cotidianas; sin embargo,

la novedad era que ahora tenían que multiplicar sus esfuerzos porque sus organizaciones estaban siendo expuestas y se habían convertido en blanco de persecución por parte de un Estado que, hasta entonces, los había dejado actuar, mientras pasaran desapercibidos.

Así, la política de “militarización” de la seguridad –que pronto se volvería el eje central del gobierno de Felipe Calderón– convirtió al CO en un problema de seguridad nacional y ya no simplemente en un asunto de seguridad pública. Lo anterior respondió a que el nuevo Presidente de México consideró que las organizaciones criminales mexicanas ya representaban una amenaza directa para el Estado. Servitja Roca lo explica de la siguiente manera:

[...] dentro de la política de “Mexicanización” de la seguridad, el crimen organizado pasa de ser considerado un problema de seguridad pública, a ser declarado un asunto de seguridad nacional que amenaza directamente al Estado. En términos de seguridad, el crimen organizado es un actor no estatal considerado dentro de las nuevas amenazas en seguridad porque tiene el potencial de desestabilizar la cohesión interna de un Estado y los componentes de poder del mismo como el social, el económico, el político y el militar, debilitando su soberanía y autoridad. Además, los grupos del crimen organizado generan un gran impacto en términos de seguridad humana y suponen una amenaza directa contra las personas.⁴⁷

Conforme fue avanzando el sexenio, el gobierno de Calderón explicaría que su estrategia de combate al crimen organizado estaba basada en tres prioridades:⁴⁸ 1) La defensa de la soberanía y la integridad territorial, a través del aumento de las capacidades de las Fuerzas Armadas. 2) El reforzamiento de la seguridad fronteriza, a través de la conformación de unidades mixtas de policía federal, estatal y municipal, en coordinación con los operativos de las Fuerzas Armadas. 3) El fortalecimiento de la cooperación internacional para la seguridad y la defensa nacionales.

En palabras del propio Calderón, “[...] a corto plazo la estrategia de seguridad busca la restitución de la autoridad y la potestad del Estado en aquellas zonas donde ésta peligra. A largo plazo, la estrategia implica la reconstrucción institucional de las estructuras

⁴⁷ Xavier Servitja Roca, *op cit.*, pp. 17-18; basado en Paul D. Williams (ed.), *Security Studies: An Introduction*, New York, Routledge, 2009, pp. 463-464.

⁴⁸ Cf. Piñeiro José Luis, “Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional”, en A. Alvarado y M. Serrano, *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México D.F., El Colegio de México, 2010, p. 185.

policiales y de las estructuras públicas”.⁴⁹ Al respecto, Servitja Roca comenta que esta estrategia –a la que el investigador denomina “Mexicanización de la seguridad”– parecía querer “abordar los problemas coyunturales y estructurales al mismo tiempo”.⁵⁰

Para llevar a cabo su estrategia de seguridad, el nuevo gobierno mexicano se planteó los siguientes objetivos:⁵¹

- ❖ Reducir el número de homicidios relacionados con la violencia provocada por el CO.
- ❖ Contraer la actividad del CO en los “enclaves criminales” ubicados en los estados de Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas.
- ❖ Detener a los principales líderes de las organizaciones criminales con el fin de provocar la fragmentación o el “efecto atomización” de los grupos.
- ❖ Conseguir que el CO deje de ser una amenaza para el Estado y vuelva a ser parte de la agenda de seguridad pública. De este modo, en lugar del Ejército, se tendrá un cuerpo de policía federal reformado que se ocupe de combatirlo.⁵²

En un primer momento, Calderón sostuvo que se requerían como mínimo dos años para cumplir con estos objetivos y recuperar el control de los estados que estaban (y siguen estando) en manos del CO.⁵³ Sin embargo, Servitja Roca pone de manifiesto que esta previsión no resultó acertada, pues la política de “Mexicanización” de la seguridad (convertida en la “Guerra contra el narco”) se siguió aplicando a lo largo de todo el sexenio y, en lugar de reducirse, se fue intensificando y extendiendo a nuevos estados de la República mexicana que antes no figuraban en el mapa nacional del CO.⁵⁴ En la **Tabla 5** de

⁴⁹ Felipe Calderón, “La Guerra al Crimen Organizado” en Benítez Manaut R., Rodríguez Sumano A. y Rodríguez A. (ed.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, México D.F., CASEDE, 2009, pp. 17-18. Palabras retomadas por Servitja Roca Xavier, *op cit.*, pp.16-17.

⁵⁰ Xavier Servitja Roca, *op cit.* p. 17.

⁵¹ Cf. Eduardo Guerrero Gutiérrez, *Security, Drugs and Violence in Mexico: A Survey*, Lantia Consultores, México, 2011, p. 63. URL: [http://iis-db.stanford.edu/evnts/6716/NAF_2011_EG_\(Final\).pdf](http://iis-db.stanford.edu/evnts/6716/NAF_2011_EG_(Final).pdf). Retomado por Xavier Servitja Roca, *op cit.* p. 18.

⁵² Esta reforma se establece en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009.

⁵³ June Beittel, *Mexico’s Drug Trafficking Organizations: Sources and Scope of the Rising Violence*, Congressional Research Service, enero de 2011, p. 26. URL: http://assets.opencrs.com/rpts/R41576_20110107.pdf.

⁵⁴ Véase el análisis completo y detallado en el *Documento Marco* de Xavier Servitja Roca, *op cit.*

los Anexos de este trabajo,⁵⁵ se puede observar el mapa con la distribución de los grupos del CO en el país, a finales del sexenio de Calderón. Como se puede ver, prácticamente todo el territorio mexicano cuenta con presencia fija del CO, o bien está marcado como territorio disputado por el CO. Cabe señalar que el hecho de que un estado (o muchos de sus municipios) tenga presencia del CO no necesariamente se ve reflejado en la cantidad de homicidios relacionados con este tipo de delincuencia, pues, por ejemplo, estados como Yucatán, Campeche, Tlaxcala y Baja California Sur son los que registraron menos asesinatos relacionados con el CO entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010, según las cifras oficiales⁵⁶ y, sin embargo, está documentado en la prensa nacional que estos estados sí tienen presencia y fuerte actividad del CO. Estas cifras gubernamentales revelan que, entre las diferentes entidades con presencia del CO, hay algunas que se caracterizan por ser más violentas que otras, pero que finalmente tienen presencia de la delincuencia organizada y muchas de las consecuencias que ésta engendra.

2.1 La situación actual del CO en México

¿Qué es lo que ha fallado, entonces, en esta nueva estrategia? ¿Acaso el nuevo gobierno mexicano no había dimensionado las magnitudes del problema y las organizaciones criminales resultaron más poderosas de lo que se creía? ¿Acaso la estrategia bélica frontal inicial fue un error irremediable?

Lo cierto es que la guerra que el Estado mexicano declaró al crimen organizado (CO), desde las primeras semanas de gestión del Presidente Felipe Calderón, ha dejado costos muy altos para el país, entre los cuales destacan: a) una cantidad exorbitante de recursos económicos gastados y de recursos humanos movilizados; b) entre 70,000 y 100,000⁵⁷ vidas humanas en seis años: civiles mexicanos y centroamericanos –hombres y

⁵⁵ Véase “**Tabla 5:** Distribución de los grupos del crimen organizado en México a finales de 2012” en los Anexos de esta tesina. FUENTE: BBC Mundo, “El nuevo mapa del narcotráfico en México” en *Animal político*, 10 de octubre de 2012. URL: <http://www.animalpolitico.com/2012/10/el-nuevo-mapa-del-narcotrafico-en-mexico/#axzz2T786mUDg>

⁵⁶ Hanako Taniguchi, “Yucatán, Tlaxcala y Campeche: los estados con menos homicidios dolosos” en *CNN México* (en línea), 14 de enero de 2011. URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/14/yucatan-tlaxcala-y-campeche-los-estados-con-menos-homicidios-dolosos>

⁵⁷ Según un estudio realizado por la investigadora Marien Rivera, coordinadora del área de seguridad del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), basado en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cifra de muertos durante el

mujeres jóvenes, adolescentes y niños–, periodistas, militares, policías, así como también sicarios, paramilitares y delincuentes de bajo rango, y algunos de alto rango; c) 26,121⁵⁸ desaparecidos; d) un creciente clima de inseguridad, tanto pública como privada; e) un incremento y extensión territorial de la violencia pública, de la militarización del país y del reclutamiento de niños y jóvenes (como sicarios) por parte de las organizaciones criminales; f) una desconfianza cada vez más pronunciada hacia las instituciones públicas y hacia la dudosa estrategia estatal para combatir al crimen organizado en México; g) una merma casi nula al poder de los grupos criminales organizados, a sus mercados (oferta y demanda de bienes y servicios ilícitos) y a la intensificación y diversificación de sus actividades delictivas.

Así, a pesar de los más de cinco años de guerra continua contra el CO en territorio mexicano, todo parece indicar que, hasta el momento, la estrategia militar mexicana no ha resultado suficientemente eficaz para poner fin, o cuando menos frenar, a las redes delictivas que operan en México y que han adquirido dimensiones transnacionales nunca antes vistas. Hasta el momento, no se han activado demasiadas acciones diferentes o paralelas a las del terreno militar, que permitan dar golpes certeros y enérgicos contra el CO, tales como una estrategia sólida para decomisar activos, congelar cuentas bancarias, detener el lavado de dinero, acabar con la corrupción (en las altas esferas del poder público, en la policía, en el ejército, en las fronteras, en el mundo empresarial, etc.), con la verdadera intención de restar poder al CO, en todos los sentidos, y de recuperar la soberanía del Estado mexicano.

Al parecer, el Estado mexicano no ha tenido la voluntad política de construir una estrategia integral que le permita poner fin a la diversidad de delitos organizados existentes; una estrategia que, al mismo tiempo, esté compuesta por una variedad de sub-estrategias que vayan desde la puesta en marcha de medidas para la prevención del delito y del consumo de estupefacientes, en el caso del narcotráfico, hasta las acciones de cooperación

sexenio calderonista asciende a 100 mil. Cf. Sanjuana Martínez, “300 mil desaparecidos y contando”, en *Sin embargo.mx*, 25 de febrero de 2013. URL: <http://www.sinembargo.mx/opinion/25-02-2013/12797>

⁵⁸ La cifra de 26,121 desaparecidos es la cifra oficial presentada por la subsecretaría de Derechos Humanos del gobierno de Enrique Peña Nieto, Lía Limón, a partir de los datos que aportaron las procuradurías de cada estado del país. Esta cifra corresponde a todo el periodo del gobierno calderonista. María Verza, “México reconoce la existencia de 26,121 desaparecidos durante la ‘era Calderón’”, en *Elmundo.es*. 26 de febrero de 2013. URL: <http://www.elmundo.es/america/2013/02/27/mexico/1361921108.html>. Sin embargo, el estudio de Marien Rivera, del CIDAC, *Ibidem*, reporta 300,000 desaparecidos.

internacional en materia de inteligencia y seguridad necesarias para dismantelar las redes internacionales de delincuencia organizada. Hasta el momento, la única estrategia seria que se ha seguido es la asignación de un número creciente de policías y soldados (mexicanos y, ahora, también estadounidenses) para hacer frente al narcotráfico por la vía militar. Sin embargo, en esta estrategia, existen muchos errores de fondo que llevan a pensar en un fracaso, como lo explica José Luis Valdés Ugalde:

Por el frente que se le vea, la estrategia foxista y principalmente calderonista han fracasado y no podemos ser frívolos e indiferentes frente a las implicaciones graves para el futuro nacional. La revuelta militarista del Estado en contra de los cárteles no ha sido exitosa porque se les atacó sin instrumentos de Estado adecuados, sin haber cumplido previamente con los protocolos de Palermo (lavado) y de Mérida (corrupción); porque se hizo sin plan de contención respecto a la creciente violencia y, porque, este ataque no ha significado su debilitamiento sino su fortalecimiento, así como su dispersión, todo lo cual abrió un frente de guerra no calculado al Estado mexicano: el daño multidimensional de la seguridad nacional a grados insospechados, en tanto que afecta directa e íntimamente la seguridad e integridad de la sociedad civil, a la que el Estado no ha sido capaz de proteger.⁵⁹

Además, no podemos dejar de lado el hecho de que ni el narcotráfico es el único delito organizado en México ni se trata de un problema que sólo involucre a unos cuantos delincuentes callejeros; se trata de un problema mucho más complejo, un problema relacionado con la corrupción y la impunidad a todos los niveles, la falta de gobernabilidad, el poder en manos de delincuentes, las mafias nacionales e internacionales, la inseguridad pública y privada, la ausencia de un sistema de justicia eficiente, la falta de empleos, educación, oportunidades, etc. Se trata de un problema que Edgardo Buscaglia define como “empresarial-criminal”, en el cual una gran parte de las élites empresariales y políticas que “durante décadas alimentaron al monstruo de la delincuencia [...] aún se resisten a aplicar las medidas más efectivas contra el crimen porque afectarían el comfortable status quo que tanto los ha beneficiado”⁶⁰ y, según explica, este problema no se va a resolver con la asignación de más policías y más militares. En consecuencia, Buscaglia afirma que el Estado mexicano ya presenta muchos de los síntomas que caracterizan las etapas iniciales de lo que se conoce como un “Estado fallido”:

⁵⁹ José Luis Valdés Ugalde, “El Estado patizambo y la DEA”, 14 de diciembre de 2011 en *Excelsior*. <http://jose Luisvaldesugalde.blogspot.com/search/label/Excelsior>. Consulta: 08/03/12

⁶⁰ Edgardo Buscaglia, *op. cit.*, pp. 96 y 100.

[...] Cuando la ciudadanía empieza a reemplazar al Estado con estas organizaciones privadas con jerarquías y disciplina similares a las de un ejército (a menor escala) y que por definición operan fuera de la ley, la consecuencia es que los diferentes tipos de violencia organizada se expanden, causando un colapso institucional del sector público cada vez mayor.

Este círculo vicioso culmina en un “Estado Fallido”. México se encuentra hoy en la etapa inicial de esta situación por la que ya pasaron, parcial o completamente, otros países de Latinoamérica, África y Europa. Por ejemplo, Colombia y Rusia —ambas como consecuencia de sus transiciones y reformas políticas mal concebidas— experimentaron altos niveles de capturas de sus Estados por parte de la delincuencia organizada, lo que llevó a una creciente fragmentación del Estado y a grupos criminales paramilitarizados.⁶¹

Entonces, ¿qué otras posibles estrategias podrían ponerse en marcha para combatir de una manera más eficaz al CO? Existen algunos modelos teóricos y empíricos de estudiosos expertos en la materia, que arrojan luz sobre el comportamiento del CO en diferentes partes del mundo y sobre las posibles estrategias para combatirlo. Un ejemplo de esto son los trabajos de Edgardo Buscaglia, quien ha hecho importantes estudios comparados de lo que sucede con los diferentes delitos organizados en los 117 países que analiza (entre ellos, México) y ha hecho propuestas alternativas a la estrategia que se está siguiendo actualmente en nuestro país. Como se menciona en las citas anteriores, el Estado mexicano ha estado en riesgo de ser calificado como un “Estado fallido”, entre otras razones, por su probada incapacidad para proteger tanto la vida humana como la propiedad pública y privada de sus ciudadanos. La **Tabla 7** (“Índice de estados fallidos 2012”),⁶² que aparece en los Anexos de este trabajo, provee información interesante a este respecto y lleva a pensar que en realidad, por ahora, resulta más acertado llamarlo como José Luis Valdés Ugalde sugiere: un “Estado fallando” (en lugar de un “Estado fallido”), debido especialmente a la terrible debilidad de sus instituciones y a las grandes fallas de su sistema de justicia.

Buscaglia explica que, para poder diseñar una estrategia de combate y prevención contra el CO, acorde con lo complejo de la situación de México y de la región (Centro y

⁶¹ *Ibidem*, p. 100.

⁶² Véase la “**Tabla 7: Índice de Estados fallidos 2012**” en los Anexos de esta tesina. Este índice, realizado por la fundación *Fund for Peace* y publicado por *Foreign Policy*, determinó que aunque en 2012 México mejoró 4 lugares en el grado de alerta, aún se encuentra entre los países que están en riesgo de convertirse en un Estado fallido. Actualmente, México se ubica en el número 98 de una lista de 178 países analizados. Los indicadores en los que México ha recibido la peor puntuación son: Desigualdad en el desarrollo económico, aparatos de seguridad débiles, deterioro progresivo de los servicios públicos y violación a los derechos humanos y al Estado de derecho. Cf. Emily Gómez Ramsey, “México mejora cuatro lugares en el Índice de Estados Fallidos”, en *Animal político*, 18 de julio de 2012. URL: <http://www.animalpolitico.com/2012/07/mexico-mejora-cuatro-lugares-en-el-indice-de-estados-fallidos/>

Norteamérica), es indispensable reconocer primero los tres elementos que conforman los grupos de delincuencia organizada: a) las porciones corruptas del Estado; b) el papel del sector privado legal; c) el involucramiento de algunos grupos de la sociedad civil.

Como ya se mencionó, éste es un problema que ya ha rebasado, por mucho, las fronteras nacionales para convertirse en un problema transnacional de magnitudes inconmensurables. Los grupos criminales mexicanos tienen alianzas con la delincuencia organizada de 46 países, entre ellas, las mafias rusa, china, italiana, polaca.⁶³ La delincuencia mexicana tiene abiertas investigaciones policiales y reportes de inteligencia financiera en los que se da cuenta de tres tipos de operaciones que se llevan a cabo en el extranjero: a) algunos países son paraísos para el lavado de dinero o “lavado patrimonial”; b) otros, son proveedores de insumos que a su vez permiten ofrecer bienes y servicios ilícitos; c) otros más, permiten establecer las bases logísticas operativas para la producción, transporte y/o suministro de bienes y servicios ilícitos.

Dado que se trata de negocios sumamente rentables, los grupos criminales mexicanos compiten entre sí por los mercados, pues existen 22 mercados diferentes para los 22 delitos ya mencionados que operan en México.⁶⁴ Estos mercados ilegales no han hecho sino crecer y consolidarse, desde su nacimiento, hasta llegar a convertir a la mafia mexicana en una de las tres estructuras delincuenciales internacionales más poderosas de todo el mundo, como ya se comentó anteriormente. Las consecuencias lógicas de estas lucrativas actividades empresariales, que se disputan sin clemencia por acaparar los mercados, en un territorio nacional sin más ley que la del más fuerte (y en el caso mexicano, el más fuerte no es de ningún modo el detentor de la fuerza física legal, es decir, el Estado), sin castigo a los criminales, sin cultura de prevención del delito, sin protección ciudadana, sin rendición de cuentas, sin verdaderos controles judiciales y fiscales, y, peor aún, sin una verdadera voluntad de construir sobre nuevas bases, de diseñar una estrategia integral, un plan nacional que termine de tajo con estructuras corruptas, viciadas y permeables, son la violencia, la ilegalidad, la ingobernabilidad, la inseguridad, la impunidad y el desdibujamiento total del Estado.

⁶³ Véase “**Tabla 6:** Países con presencia de grupos criminales mexicanos”, en los Anexos de esta tesina. FUENTE: Edgardo Buscaglia, “México pierde la guerra”, *Esquire*, marzo de 2010, p.99.

⁶⁴ Véase “**Tabla 1:** Los 23 tipos de delitos organizados existentes en el mundo y el porcentaje de ingresos que aportan a los grupos delictivos en México”, que aparece en los Anexos de esta tesina. La **Tabla 1** está basada en la información que aporta Edgardo Buscaglia en *Ibidem*, p. 97.

2.2 Instrumentos y mecanismos existentes para el combate al CO

Ante la expansión de las organizaciones criminales a nivel internacional, hecho que ha sido posible gracias al desarrollo del transporte y de las comunicaciones, producto de la globalización económica, el combate al CO ya no puede pensarse exclusivamente a nivel nacional. De este modo, resulta indispensable contar con instrumentos de cooperación internacional, que respondan a la dimensión transnacional del problema.

Actualmente, existen importantes instrumentos legales y operativos de carácter internacional que fueron diseñados específicamente para prevenir la expansión de grupos criminales transnacionales, a través de los Estados y de la sociedad civil, así como para combatir la corrupción y garantizar la seguridad. Sin embargo, la realidad también ha revelado que los acuerdos internacionales pueden violarse, o cuando menos ignorarse, sin mayores consecuencias, pues muchos países consideran estos acuerdos como una simple recomendación, a pesar de que algunas de sus partes tienen carácter de obligatorias, por lo que no contemplan las medidas acordadas en sus estrategias nacionales o regionales.

Los dos ejemplos internacionales⁶⁵ más significativos hasta el momento son la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés, o Convención de Mérida):

- a) **La Convención de Palermo** fue firmada en el año 2000 por 147 países, pero entró en vigor hasta 2003. Actualmente, cuenta con la ratificación de 93 naciones. En este documento de carácter multilateral, se marca la pauta a seguir por parte de la ONU en materia de combate contra el crimen organizado. Una de las aportaciones de esta Convención es la definición del concepto de “delincuencia organizada transnacional”. En cuanto a su contenido, prescribe aspectos relacionados con el combate al CO, a través de factores inherentes a este problema, tales como la corrupción y el lavado de dinero, y sienta las bases para una mayor cooperación entre los Estados en estos temas,

⁶⁵ A nivel bilateral también está la Iniciativa (o Plan Mérida o Plan México), de lo cual se hablará detalladamente más adelante.

respetando el principio de soberanía.⁶⁶ Como ya se mencionó, y como lo explica Jorge Chabat, “[...] por sí sola dicha Convención es insuficiente para combatir al crimen organizado transnacional y se ve limitada por las capacidades institucionales de cada país, pero es el instrumento más completo con que el cuenta actualmente la comunidad internacional para hacer frente a un problema que traspasa las fronteras nacionales.”⁶⁷

- b) **La UNCAC** se firmó en 2003 (en Mérida, Yucatán) por 140 países, y entró en vigor en 2005. Actualmente, cuenta con otros 22 países adicionales. Se trata del más grande acuerdo que existe a nivel internacional en materia de lucha contra la corrupción. Esta Convención compromete a sus Estados Parte a llevar a cabo una serie de medidas contra la corrupción: cambios en sus ordenamientos jurídicos; formulación, aplicación y mantenimiento de políticas públicas anticorrupción; participación de la sociedad; apego a los principios de legalidad, integridad, transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Esto, con la finalidad de desarrollar los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. La UNCAC busca promover, facilitar y regular la cooperación entre Estados en materia de corrupción, incluyendo el apoyo para la recuperación de activos robados.⁶⁸

Continuando con el ámbito internacional, Chabat recuerda que la comunidad de naciones también cuenta con la Policía Internacional (INTERPOL), y la describe de la siguiente manera: “(es) un mecanismo eficaz para coordinar a las policías nacionales de los países miembros y ha facilitado el intercambio de información para perseguir a delincuentes internacionales”.⁶⁹

Pasando al ámbito regional, México pertenece a la Organización de Estados Americanos (OEA). Este organismo, compuesto por 35 países miembros, constituye un foro político donde se propicia el diálogo multilateral, la integración y la toma de decisiones conjuntas, con el fin de desarrollar estrategias para la solución de problemas

⁶⁶ “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf>. Consulta: 06/03/12.

⁶⁷ Jorge Chabat, *op. cit.*, 2011, p.9.

⁶⁸ http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_15702.html y http://www.unodc.org/pdf/highlights_S.pdf Consultas: 06/03/12.

⁶⁹ Jorge Chabat, *op. cit.*, 2011, p.11.

continentales. Tanto el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, como Adam Blackwell, el Secretario de Seguridad Multidimensional, han hecho reiteradas declaraciones sobre la infiltración del CO en las instituciones democráticas mexicanas y sobre el peligro que representa el CO para la estabilidad de las naciones americanas.⁷⁰ Este espacio debería constituir una plataforma sumamente útil para la cooperación regional en el combate al CO.

En cuanto al ámbito bilateral, en 2008, se firmó un tratado de cooperación bilateral en materia de seguridad entre México y Estados Unidos, al que más tarde se sumarían los países de Centroamérica. Se trata de la famosa Iniciativa Mérida (también llamada Plan Mérida o Plan México), que pretendía convertirse en el eje conductor de la lucha conjunta contra el CO. Sin embargo, este tratado tampoco se está llevando a cabo como estaba previsto. La aplicación del Plan Mérida no ha demostrado servir para reducir las actividades y el poderío del CO debido a que, entre otras cosas, no se fijan fechas concretas para las acciones, no existen metas tangibles, no se han estipulado guías estratégicas de acción y no se ha entregado ni ejercido el presupuesto en tiempo y forma; en otras palabras, no existe una ruta crítica. Incluso, cada vez es más notorio que la relación bilateral en este tema –y en muchos otros, como el tema migratorio– está sufriendo grandes tropiezos, pues, al parecer, la debilidad del Estado mexicano, en términos de gobernabilidad (federal, estatal y municipal), corrupción e impunidad, ineficiencia del sistema jurídico y judicial, falta de legalidad y de organización, aunada a los errores militares y estratégicos, así como a la corrupción existentes del lado estadounidense de la frontera, han dejado tantos agujeros negros que ha resultado imposible poner en marcha una verdadera política de cooperación. A esto se le puede añadir que los mandatarios Obama y Calderón, al igual que las respectivas instancias involucradas,⁷¹ mostraron un interés muy sesgado hacia los aspectos bélicos como la única solución al problema: la militarización, el entrenamiento militar, el espionaje y el contraespionaje, la industria armamentista, etc. Esto ha hecho que la

⁷⁰ Otero S. y Morales A. “Crimen Organizado impone sus propios candidatos: OEA” en *El Universal*. Nación. Ed. digital. 1 de marzo de 2012. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/833466.html>. Consulta: 06/03/12

⁷¹ Entre las instituciones estadounidenses que están involucradas, se encuentran las siguientes: el Departamento de Estado, el Departamento de Justicia, el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), el Departamento de Seguridad Nacional (*Homeland Security*, DHS), el Pentágono, la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la FBI, la agencia antidrogas DEA. Por parte de México, las instituciones involucradas son las siguientes: el Congreso de la Unión, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Armada de México, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República (PGR) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). (Basado en Fazio, 2007)

cooperación se haya centrado prioritariamente en “proporcionar equipo y capacitación a las fuerzas de seguridad mexicanas”, en lugar de “fortalecer a las instituciones civiles e implementar reformas estructurales en los sistemas de policía y justicia del país”.⁷² Sin embargo, esto se analizará con más detalle en el último capítulo de este trabajo.

En resumen, se puede decir que de las dos grandes Convenciones internacionales de la ONU a las que México está suscrito y que podrían ser de gran apoyo para emprender una estrategia de combate un tanto distinta contra el CO, el Estado mexicano sólo ha permitido poner en marcha el 46% de las medidas concretas de la Convención de Palermo y el 23% de las especificadas en la Convención de Mérida (UNCAC).⁷³

Las principales críticas que algunos académicos, periodistas y organizaciones civiles le hacen a la postura bélica adoptada contra el CO son las siguientes: la injerencia de Estados Unidos en nuestro país está rebasando los límites establecidos en la Iniciativa Mérida, ya que han actuado militarmente y mediante sistemas de inteligencia en territorio mexicano, lo cual podría dar lugar a la criminalización de algunos movimientos y expresiones sociales, a la violación sistemática de los derechos humanos y a la pérdida de soberanía nacional y, sin embargo, no han llevado a cabo reformas de fondo en su propio territorio para detener tanto el consumo de narcóticos como el tráfico de armas a México.

En otras palabras, en el marco del convenio y de la colaboración bilateral, México ha resultado ser un actor poco creíble, en virtud de que no ha cumplido a cabalidad con las convenciones mencionadas ni con las reformas indispensables para lograr con éxito los objetivos. Por otra parte, se han hecho a un lado prioridades como la procuración de justicia, los programas de rehabilitación de las adicciones, de prevención del consumo, de asesorías psicológicas a las víctimas del CO, etc. Además, la debilidad del Estado mexicano frente a los grupos criminales y frente a los lineamientos que marcan los protocolos constituye una clara señal de la “paupérrima gobernabilidad”⁷⁴ que se vive en el país, a tal grado que se está poniendo en riesgo la seguridad nacional. Esto se puede ver en hechos concretos que, aunque aislados y con poco apoyo político y popular, dejan ver la falta de

⁷² Maureen Meyer, “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?” en Raúl Benítez Manaut (ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, Cap. III, CASEDE, México, 2010, pp. 69-75. URL: <http://www.seguridadcondemocracia.org/contenido-y-descargas-de-libros/descargas/crimen-organizado-e-iniciativa-merida-en-las-relaciones-mexico-estados-unidos.html>

⁷³ E. Buscaglia, *op. cit.*, 2010, p.97.

⁷⁴ *Ibidem.*

confianza de ciertos sectores estadounidenses en el gobierno mexicano: una pequeña facción del ala republicana del Congreso estadounidense estuvo reiterando, desde septiembre de 2011, que el CO mexicano es equiparable a las nociones de ‘insurgencia’ y ‘terrorismo’ (“*terrorist insurgency in Mexico*”) y que, por lo tanto, debería de ser tratado como tal. Unos meses después, el 15 de diciembre de 2011, el Subcomité para el Hemisferio Occidental, que forma parte del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, puso a consideración el Proyecto de Ley HR3401: “*To apply counterinsurgency tactics under a coordinated and targeted strategy to combat the terrorist insurgency in Mexico waged by transnational criminal organizations, and for other purposes.*”⁷⁵ El periódico *Excelsior*, de México, lo reportó así:⁷⁶

WASHINGTON, 15 de diciembre.- Un panel de la Cámara de Representantes aprobó hoy un plan de contrainsurgencia para México a fin de combatir a los cárteles de las drogas como organizaciones terroristas. La Ley de Seguridad Fronteriza Mejorada fue aprobada por el Subcomité del Hemisferio Occidental del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara [...] Connie Mack, republicano por California y autor principal de la iniciativa copatrocinada por apenas seis republicanos, justificó la acción al insistir que el narcotráfico “es una insurgencia terrorista”. También justificó la suplantación de la Iniciativa Mérida por esta estrategia, al señalar que el plan conjunto de México y Estados Unidos “no podrá detener la amenaza terrorista que enfrentamos” de los narcotraficantes.

Este Proyecto de Ley fue totalmente desacreditado por los Demócratas y no tuvo ninguna consecuencia posterior; sin embargo, no dejan de ser voces en el Congreso que desacreditan el papel de México en la Iniciativa Mérida como una posible solución al problema. A pesar de que la Iniciativa Mérida parece no estar operando adecuadamente, ni dando los resultados previstos (primero, por Bush y Calderón; después, por Obama y Calderón), parece riesgoso que el gobierno mexicano no reitere su postura, demuestre su compromiso con la Iniciativa Mérida y responda a declaraciones como las del republicano Connie Mack, secundado por el también republicano Michael McCaul de Texas, quienes desde el 13 de septiembre de 2011 lanzaron un llamado a reconocer la necesidad de poner en marcha una estrategia de contrainsurgencia para combatir los *cárteles* de la droga que operan en

⁷⁵ The Library of Congress, Bill Text 112th Congress (2011-2012), H.R.3401–Enhanced Border Security Act. URL: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c112:H.R.3401>:

⁷⁶ *Excelsior* (Notimex), “Aprueban en EU tratar como insurgencia terrorista al narcotráfico en México”. URL: <http://www.excelsior.com.mx/2011/12/15/global/795195>. Consulta: 14 de mayo de 2012.

México. Dos días después, el diario de circulación nacional *La Jornada*, publicaba en su editorial:

[...] a juzgar por los resultados obtenidos, la aplicación de ese plan [la Iniciativa Mérida] no sólo no ha servido para reducir las actividades de las bandas delictivas que operan en México, sino que ha sido uno de los factores del sostenido deterioro de la seguridad pública y del estado de derecho; ha llevado a una pérdida de soberanía y de control del Estado en aspectos irrenunciables de seguridad, inteligencia, procuración de justicia y control del territorio, y ha puesto al gobierno mexicano a trabajar con un socio inconfiable e hipócrita que con una mano orienta, asesora y equipa a las autoridades, y con la otra –la del *operativo Rápido y furioso*, coordinado por la oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego– hace llegar grandes cantidades de armas a los narcotraficantes.⁷⁷

Por otra parte, en los últimos tiempos, ha cobrado fuerza una propuesta de legalizar las drogas para terminar con el CO. Así, a raíz de la búsqueda desesperada de soluciones regionales para terminar con la amenaza a la seguridad nacional y a la seguridad pública que representa el CO y, en este caso, el narcotráfico en particular, algunos políticos, intelectuales y organizaciones civiles se han dado a la tarea de plantear esta posibilidad, aunque sólo se limita al consumo de *cannabis*.

La propuesta más seria y estructurada que existe hasta el momento fue presentada por la Comisión Global de Políticas sobre Drogas de la ONU, en junio de 2011, a través de un informe llamado “*Global war on drugs has failed*”. En este informe, se declara abiertamente que la guerra contra las drogas ha sido un rotundo fracaso, se exige una revisión internacional de las actuales estrategias de la guerra antidrogas y, finalmente, se propone la alternativa de la legalización de la marihuana.

La Comisión está integrada por los ex presidentes de México, Ernesto Zedillo; de Brasil, Fernando Henrique Cardoso; de Colombia, César Gaviria, y de Suiza, Ruth Dreifuss, así como por personalidades como el ex secretario de Estado George Shultz, el ex jefe de la Reserva Federal Paul Volcker y el ex secretario general de la ONU Kofi Annan. También, suscribió este informe el escritor Carlos Fuentes y lo suscribe Mario Vargas Llosa. “La Comisión representa el grupo de más alto nivel que ha hecho un llamado en pro

⁷⁷ *La Jornada* (Editorial). Jueves 15 de septiembre de 2011. <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/15/edito>. Consulta: 14 de mayo de 2012.

de estos cambios.”⁷⁸ La propuesta consiste, básicamente, en modificar las leyes de tenencia, consumo, distribución y producción de esta droga.

Por otra parte, Peter Reuter⁷⁹ hace un estudio y un balance de las diferentes políticas públicas que se han intentado en Estados Unidos (y en algunas otras partes del mundo) para disminuir la demanda de narcóticos. Reuter explica que si se lograra disminuir considerablemente la demanda de marihuana, cocaína, heroína y metanfetaminas en Estados Unidos, se ayudaría considerablemente a que México no tuviera los terribles problemas de tráfico y violencia que lo aquejan actualmente. Después de analizar las políticas de prevención, tratamientos y programas (tradicionales y no tradicionales), aplicabilidad de la ley (*enforcement*), prohibición y legalización, se da cuenta de que ninguna de estas medidas tendría un impacto verdaderamente significativo en la demanda agregada de drogas en Estados Unidos. Así, busca una alternativa que pudiera tener resultados comprobables en un lapso no mayor a cinco años, y se encuentra con una propuesta elaborada hace 20 años por un profesor de políticas públicas de UCLA, Mark Kleiman, quien promueve la “*coerced abstinence*” o “*mandatory desistence*” (abstinencia forzada o desistimiento obligatorio). Al parecer, este enfoque sólo se ha probado en Hawaii, con el Programa *Hawaii’s Opportunity Probation with Enforcement* (HOPE), pero ha arrojado resultados muy prometedores. En pocas palabras, este método consiste en que todo aquel individuo que haya llegado a prisión por cualquier delito relacionado con el consumo de drogas y que salga bajo palabra, mediante libertad condicional o, incluso, libertad provisional sea monitoreado por el Estado y por la comunidad (familia, lugar de trabajo, etc.), por medio de intervenciones y pruebas antidoping regulares, cuyas sanciones ante cualquier reincidencia en el consumo sean certeras e inmediatas, con el fin de que tenga incentivos para no reincidir.

Como se puede observar, las razones que motivan estas últimas dos propuestas son tan diversas como complejo es el problema del narcotráfico y la drogadicción, dependiendo del contexto geográfico, económico y social en el que se ubique. Así, existen muchos

⁷⁸ David Brooks, “Fracasó la guerra global contra las drogas; urge modificar las estrategias” en *La Jornada*. Columna “Narcoviencia”. Publicado el 2 de junio de 2011. <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/02/politica/002n1pol>. Consulta: 17 de noviembre de 2011.

⁷⁹ Peter Reuter, “How Can Domestic U.S. Drug Policy Help Mexico?” En Olson, Shirk y Selee (eds.), *Shared responsibility: Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, pp. 121-140.

puntos de vista acerca de cómo tratar el problema y de qué es lo que debería incluir una reforma de este tipo, pero al parecer no se ha propuesto un modelo exclusivamente aplicable al caso mexicano, que contemple e integre todas las aristas del problema. Aunque en la realidad se encuentran estrechamente interrelacionadas, estas aristas se pueden dividir, para fines de análisis, de la siguiente manera: 1) Una cuestión de derechos humanos. Algunos grupos defensores de los derechos individuales proclaman el derecho de cada individuo a decidir la manera en la que quiere llevar su vida y, en contraparte, la obligación del Estado de respetar sus decisiones de consumo. 2) Una cuestión económica y fiscal. 3) Un problema de políticas de salud pública (prevención, atención, rehabilitación, seguimiento). 4) Un problema de distribución del poder y de seguridad nacional. 5) Un problema de seguridad pública. 6) Un problema de aplicabilidad de la ley. 7) Un problema del sistema carcelario y judicial. 8) Un problema de capacidad institucional. 9) Un problema de educación; 10) Un problema moral/ético.

Quien ha estudiado más a fondo el caso mexicano es Edgardo Buscaglia, quien propone la creación de un Acuerdo Político Nacional y Operativo que permita implementar las medidas de la Convención de Palermo y de la Convención de Mérida que hasta ahora se han dejado de lado. Estas medidas son, a grandes rasgos, las siguientes: **1)** lograr una eficaz coordinación interinstitucional entre órganos de Inteligencia, Hacienda, policía, fiscalías y jueces, dirigida al desmantelamiento patrimonial de las empresas legales e ilegales relacionadas con las organizaciones delictivas; **2)** impulsar el combate y la prevención de la corrupción política, mediante la restricción de la “inmunidad” de los funcionarios, la investigación y la creación de redes estatales y federales que reúnan evidencias sobre el tráfico de influencias, el conflicto de intereses, el enriquecimiento ilícito, la malversación, el peculado, el encubrimiento, etc., con el fin de formular acusaciones y dictar sentencias; **3)** alcanzar el nivel más alto de cooperación con otros países para incautar y decomisar activos patrimoniales ligados a grupos criminales en empresas legales; **4)** crear una Red nacional de prevención del delito y de los factores de riesgo, que esté en manos de la sociedad civil y de las ONG, y esté coordinada por los estados, en materia de salud, educación, mercado laboral, violencia intrafamiliar, etc.⁸⁰

⁸⁰ E. Buscaglia, Op. cit., 2010, p. 98.

Para Buscaglia, la implementación de estas cuatro medidas es un factor clave para terminar con la corrupción, la impunidad y el crimen organizado, pero sólo podrá lograrse si se construye un Acuerdo Político Nacional y Operativo (es decir, tomar una medida o un elemento a la vez) entre todas las fuerzas políticas nacionales. Aunque coincide con Buscaglia, José Luis Valdés Ugalde comenta que, dada la interdependencia entre México y Estados Unidos, estas medidas no se podrían lograr en México si no se cuenta con la cooperación de Estados Unidos.⁸¹

Un ejemplo de lo anterior es el caso de Colombia, donde se procesó judicialmente a 32% de los legisladores de todos los partidos, con lo cual se envió una clara señal del cambio en la aplicación de las reglas. Además, en 6 años (desde 2003), se decomisó el equivalente a 11 mil millones de dólares de los activos criminales escondidos en la economía legal.

Como se puede observar, tratar a profundidad un problema tan complejo como es la delincuencia organizada requiere hacer un análisis desde muchas perspectivas (histórica, jurídica, política, económica, internacional, social, empresarial, etc.), por lo que eso sería objeto de otro trabajo.

2.3 El CO como un problema tanto de seguridad pública como de seguridad nacional

Como se planteó anteriormente, el CO en México es a la vez un problema de seguridad pública (SP) y un problema de seguridad nacional (SN).⁸² En este apartado se intentará definir qué significa esto, cuál es la diferencia entre uno y otro concepto y, en particular, cómo se están abordando estos problemas de magnitudes inconmensurables desde el gobierno del presidente Felipe Calderón. Para este fin, se tomará como base un artículo de Juan Carlos Montero,⁸³ con la intención de hacer un recuento y una descripción de las dependencias gubernamentales y de la normatividad que forman parte de la estrategia nacional contra el CO y, paralelamente, se analizarán las políticas dictadas y las acciones emprendidas por estas dependencias, los índices en los que se basan para determinar el

⁸¹ José Luis Valdés Ugalde, en entrevista personal, el 1 de marzo de 2012.

⁸² En Estados Unidos es sobre todo un problema de seguridad pública, a diferencia del terrorismo, que es un problema de seguridad nacional.

⁸³ Juan Carlos Montero, “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública” en *Perfiles Latinoamericanos* No. 39, México: FLACSO, enero-junio de 2012.

éxito o fracaso de los diferentes programas y planes sectoriales, así como las razones por las cuales la estrategia ha fracasado.

A pesar de que resulta evidente que el problema del CO es un problema tanto de SP como de SN, resulta interesante comprender cómo se está considerando esta dualidad desde el punto de vista gubernamental, de acuerdo con los siguientes factores: 1) las dependencias que intervienen en el combate al CO; 2) la normatividad que rige la estrategia de combate; 3) las políticas públicas diseñadas para el combate; 4) las acciones emprendidas para el combate; 5) los indicadores que miden el éxito o fracaso de las políticas; 6) los resultados reales observables; 7) la efectividad de estas políticas en el largo plazo.

2.4 Las dependencias mexicanas que intervienen en el combate al CO

Al considerar que el CO es un asunto de seguridad pública y de seguridad nacional, resulta interesante conocer cuáles son las dependencias que tienen a su cargo la elaboración de las políticas de seguridad. Entonces, se puede empezar por distinguir dos niveles de dependencias involucradas en el combate al CO: las encargadas de definir la estrategia y las encargadas de poner en marcha las operaciones.

Cuando se habla de un problema de seguridad pública, se está haciendo referencia a asuntos de índole esencialmente policial; en cambio, cuando se habla de un problema de seguridad nacional, se está evocando la necesidad de defender los intereses nacionales (en el sentido más amplio del término), con el fin de mantener la integridad, la estabilidad, la permanencia y la viabilidad del Estado.

Para enfrentar este problema desde el punto de vista de la seguridad pública, la responsabilidad recae en la Procuraduría General de la República (PGR) y en la Secretaría de Seguridad Pública (SSP); mientras que para tratar este problema desde el terreno de la seguridad nacional, las dependencias responsables de diseñar la estrategia son la Secretaría de Gobernación (Segob) y, particularmente, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). No obstante, estos organismos deben (o deberían) colaborar con otras dependencias del gobierno federal como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Marina, etc.

2.5 La normatividad que rige la estrategia de combate contra el CO

Las dependencias enumeradas en el apartado anterior están sujetas a un marco legal, que a su vez está determinado por el tipo de problema del que se trata. Por lo tanto, para normar la estrategia del problema que genera el CO en el ámbito de la seguridad pública, está la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (SNSP) y, para normar la estrategia contra el CO desde el ámbito de la seguridad nacional, está la *Ley de Seguridad Nacional*.

Así, La *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (SNSP) dice lo siguiente:

Artículo 2.- La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, 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 los 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, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.

Artículo 3. La función de Seguridad Pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley.

Por su parte, la *Ley de Seguridad Nacional* dice lo siguiente:

Artículo 2.- Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional.

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno [...].

Por consiguiente, el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional confirma que, en México, el CO representa una grave amenaza para la seguridad nacional, pues el Estado mexicano ha estado perdiendo estabilidad, soberanía y territorio, al no poder defender los más básicos intereses nacionales de una democracia.

Por otra parte, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada estipula que la responsabilidad de “[...] establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada [...]” (Artículo 1) son responsabilidad del Ministerio Público de la Federación, a través de la PGR (Artículo 3), el cual a su vez puede apoyarse en otras dependencias, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 9).

Sin embargo, como lo hace notar Juan Carlos Montero, esta ley no hace explícitas las responsabilidades que tienen otros actores que integran el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y que forman parte crucial de la estrategia mexicana actual contra el CO, tales como la SSP, la Sedena o la Semar. Por consiguiente, en palabras de Montero:

[...] 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 [...], sitúa la responsabilidad en la PGR y en la colaboración de la SSP, por lo que propone políticas de carácter policial.⁸⁴

2.6 Las políticas públicas diseñadas para combatir al CO

La estrategia nacional para el combate contra el CO está basada en los siguientes documentos: el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), los diferentes planes sectoriales, el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, así como en un comunicado de la Presidencia de la República titulado “La lucha por la seguridad pública”.

⁸⁴ Juan Carlos Montero, *op cit.*, p.14.

a) El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Seguridad Pública

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento en el que se esboza la estrategia que se debe seguir. Sus objetivos aparecen 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. Como bien apunta Juan Carlos Montero, estos puntos combinan los temas de seguridad pública y de seguridad nacional, sin hacer distinción alguna entre ellos.

El eje 1 del PND se basa en “el respeto irrestricto de la ley”. En él se explica que es a través de “la vigencia plena del Estado de derecho” como se logra el desarrollo y el crecimiento económicos, se disminuye la brecha de desigualdad y se mantiene un clima de paz en el país. El rubro específico de combate al CO (punto 1.4 del eje 1) enuncia que “no se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia”. Ahí se culpa específicamente al narcotráfico de la inseguridad, la violencia y la degradación del tejido social en el país y describe al narcotráfico como “una fuerte amenaza para la seguridad nacional”, dado su enorme poder en términos de armas, transporte, comunicación y equipo. En función de esto, justifica tanto la intervención de las Fuerzas Armadas como los recursos económicos que se requieren para combatirlo.

Así, para hacerle frente al CO, el PND plantea un 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”. Para lograr este objetivo, presenta cuatro estrategias:

ESTRATEGIA 8.1 Aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados [...]

ESTRATEGIA 8.2 Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el **combate al narcomenudeo**.

ESTRATEGIA 8.3 Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de **prevención y combate al lavado de dinero** de procedencia ilícita.

ESTRATEGIA 8.4 **Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.**⁸⁵

El análisis de estas estrategias se hará en la última parte de este capítulo; sin embargo, desde ahora es posible distinguir que hay una notoria insistencia en el uso de las fuerzas policiales y del ejército como estrategia, medio y fin para combatir el crimen organizado, o cuando menos, el narcotráfico. Las primeras dos estrategias implican exclusivamente medidas policiales, lo cual significa que el gobierno de Felipe Calderón redujo el problema a la mera recuperación de las plazas y a la captura de narcomenudistas, mediante la fuerza pública. Mientras que las dos últimas estrategias aspiran a desarticular organizaciones delictivas con base en alcanzar estándares internacionales, lo cual implicaría acciones de inteligencia internacional, congelamiento de fondos, decomiso de activos, desmantelamiento de raíz de bandas delictivas coludidas con fuerzas policiacas, políticos, empresarios, etc. que no sólo no se mencionan, sino que además se han confundido con las primeras dos estrategias: todas las acciones y los indicadores de éxito están basados y apuntan hacia el número de operaciones y enfrentamientos que se llevan a cabo en el terreno público: operativos, decomisos, destrucción de sembradíos y detención de delincuentes, los cuales muchas veces pueden ser de alto rango, pero cuya captura está muy lejos de garantizar el desmantelamiento y descabezamiento real de la organización criminal a la que pertenecen, pues la ley de la oferta y la demanda siguen su curso y, mientras no se les corten de fondo los recursos en el terreno financiero y no se les cierran las puertas en el terreno comercial, mediante verdaderas acciones de inteligencia (que no necesariamente implican el uso de la fuerza pública para su consecución), estas estrategias seguirán siendo meramente provisionales y provocando un clima de violencia y de tensión para la población.

Lo anterior se puede ver muy claramente en los índices que se determinan para medir los logros y en los informes que se han presentado para mostrar la eficacia de este Plan. Juan Carlos Montero hace un recuento de los informes de ejecución del PND y

⁸⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Consultado el 29 de febrero de 2012. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1.html>. Eje 1, apartado 1.4. [Las negritas son mías].

explica que éstos se refieren exclusivamente a las cifras de los operativos realizados, a las aprehensiones de criminales y a los decomisos de drogas y armas, pero que “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, dice Montero, “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”.⁸⁶

El segundo documento estratégico en materia de seguridad es el **Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP)**. En éste, las acciones para derrotar al CO 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 reduzcan los homicidios, los secuestros y los robos. Sin embargo, al comparar las estrategias de ambos documentos, sorprende que de ninguna manera se tomen en cuenta las posibles causas del fortalecimiento del crimen organizado. Con esta estrategia, no se está combatiendo el crimen organizado, sino los delitos relacionados con él; es decir que “la política ataca los productos del crimen organizado, en particular la violencia, pero no su estructura organizacional”.⁸⁷

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. A continuación,

⁸⁶ Juan Carlos Montero, *op cit*, p.16.

⁸⁷ Juan Carlos Montero, *op. cit.*, p. 17.

se describirán y analizarán sus objetivos, dado que ésta es la normatividad con la que cuenta México para enmarcar la política nacional contra el crimen organizado.

2.7 Planes y programas sectoriales que forman parte de la estrategia de Seguridad Pública contra el CO

Dado que la política de seguridad nacional toma como base la política de seguridad pública, a continuación se describen, y más adelante analizan, los planes sectoriales de la PGR y la SSP, cuya responsabilidad es combatir el crimen organizado conforme a las leyes de la Policía Federal y del Combate a la Delincuencia Organizada.

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. El siguiente cuadro resume las funciones, objetivos y características de cada plan y programa:

Cuadro 1. Dependencias, funciones, características y objetivos de los planes y programas sectoriales que forman parte de la estrategia mexicana de Seguridad Pública contra el CO

Programas sectoriales	Tipo de problema: Seguridad Pública Dependencias encargadas: PGR y SSP Leyes: Ley de la Policía Federal y Ley del Combate a la Delincuencia Organizada	
Programa Sectorial de Procuración de Justicia (PSPJ) ⁸⁸ Dependencia: PGR	Características	Parte de la identificación de algunos problemas relacionados con el incremento de los delitos federales y la falta de coordinación institucional para contrarrestarlos. Para ello, señala que es necesaria la coordinación de la PGR con las fuerzas armadas y con la SSP, según las políticas del SNSP.
	Objetivos generales	Establece los siguientes ejes rectores relacionados con el combate al CO: Eje 4: se refiere a la coordinación y cooperación nacional e internacional. Eje 5: corresponde al fomento de la participación ciudadana.
	Objetivos específicos	En el eje rector 4, establece el objetivo no. 4, con el fin de “desarrollar una actuación coordinada entre los actores clave en la lucha contra la delincuencia organizada”, a través de la puesta en marcha de sistemas de inteligencia que identifiquen las cadenas de valor de la delincuencia organizada en términos geográficos y logísticos, así como los espacios de impunidad. En el eje rector 5, el objetivo no. 5 estipula que se debe “fortalecer la participación en el combate a la delincuencia organizada” con el fin de consolidar la legitimidad de la actuación de la PGR y diseñar políticas de procuración de justicia que eliminen la “impresión de ineficacia y corrupción” que tiene la sociedad.
	Estrategias específicas para el combate al CO	Las estrategias que propone en relación con los objetivos 4 y 5 son las siguientes: Eje rector 4 4.1 <i>Dirigir el esfuerzo y los instrumentos de procuración de justicia a la desarticulación de las cadenas de valor criminales.</i> 4.2 <i>Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcotráfico.</i> 4.3 <i>Reforzar esquemas de cooperación internacional para atacar al</i>

⁸⁸ Diario Oficial, Procuraduría General de la República, *Programa Sectorial de Procuración de Justicia (PSPJ)* 2007-2012, 21 de febrero de 2008. URL: [http://ordenjuridicodemo.segob.gob.mx/Federal/PE/PGR/Programas/21022008\(1\).pdf](http://ordenjuridicodemo.segob.gob.mx/Federal/PE/PGR/Programas/21022008(1).pdf)

		<p><i>fenómeno delictivo.</i></p> <p><i>4.4 Intensificar los mecanismos de intercambio de información, localización de fugitivos, asistencia jurídica, cooperación internacional y extradiciones.</i></p> <p>Eje rector 5</p> <p><i>5.1 Consolidar los mecanismos existentes y crear nuevos canales de participación social.</i></p> <p><i>5.2 Promover vínculos con los ciudadanos e impulsar una comunicación social que permita estar cerca de la gente y recuperar su confianza.</i></p> <p><i>5.3 Instrumentar mecanismos para la medición de la percepción ciudadana en relación con el tema de la procuración de justicia.</i></p> <p><i>5.4 Fomentar una cultura de denuncia y garantizar la seguridad jurídica e integridad de los denunciantes.</i></p> <p>(PSPJ, 2008: 10)</p>
	Indicadores	<p>Los indicadores que se proponen para evaluar el desempeño de la PGR, en relación con estas estrategias, son los siguientes:</p> <p>Eje rector 4</p> <p>El indicador será el porcentaje de averiguaciones previas concluidas en materia de delitos contra la salud.</p> <p>Eje rector 5</p> <p>El indicador será el promedio mensual de denuncias del orden federal, y la meta es incrementar dicho promedio.</p>
	Cuestionamiento	¿Realmente es posible evaluar el éxito de la estrategia contra el CO y la participación social con base en cifras, tales como el número de averiguaciones previas abiertas y la cantidad de denuncias ciudadanas?
Programas sectoriales	<p>Tipo de problema: Seguridad Pública</p> <p>Dependencias encargadas: PGR y SSP</p> <p>Leyes: Ley de la Policía Federal y Ley del Combate a la Delincuencia Organizada</p>	
Programa Sectorial de Seguridad Pública (PSSP)	Objetivos generales	<p><i>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.</i></p> <p>(PSSP, 2008: 22-27)</p>
Dependencia: SSP	Estrategias específicas para el combate del CO	<p>El interés para la presente tesina de hacer una revisión de este programa sectorial se centra en el objetivo 1. Para lograr dicho objetivo, el PSSP propone tres estrategias:</p> <p>1)homologar y certificar la actuación policial y sus procedimientos en las 32 entidades federativas, de acuerdo con 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.</p> <p>2)llevar a cabo operativos conjuntos para restablecer la seguridad y la 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.</p> <p>3)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.</p>
	Indicadores	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.
	Cuestionamiento	Una vez más, los indicadores no son representativos de lo que en realidad sucede en el país y la mayoría de estas acciones y de las cifras resultantes de los indicadores sólo apoyan la tesis de que esta estrategia ha fracasado; en particular, en la creación de una policía con mando único. No obstante, se extraerán conclusiones más detalladas al terminar la descripción de los planes.

2.8 Planes y programas sectoriales que forman parte de la estrategia de Seguridad Nacional contra el CO

En el siguiente cuadro, se presenta la política de seguridad nacional del sexenio 2006-2012, establecida en los planes sectoriales del Cisen, la Sedena y la Semar.

Cuadro 2. Dependencias, funciones, características y objetivos de los planes y programas sectoriales que forman parte de la estrategia mexicana de Seguridad Nacional contra el CO

Programas y planes sectoriales	Tipo de problema: Seguridad Nacional Dependencias encargadas: la SEGOB, a través del CISEN	
Programa para la Seguridad Nacional (PSN 2009-2012) Publicado por la SEGOB	Características	<ul style="list-style-type: none"> • El PSN contiene políticas relacionadas con inteligencia estratégica. • El PSN se constituye como el plan sectorial del CISEN y no como un plan intersectorial para la seguridad nacional.
	Definiciones	En el PSN se explica 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”.
	Objetivos generales	“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”.
	Objetivos específicos	“Atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la Seguridad Nacional”.
	Estrategias específicas para el combate del CO, como problema de seguridad nacional	En el apartado 1.4.2.1, se argumenta que la delincuencia organizada constituye 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 cual generaría impunidad y obstaculizaría el ejercicio del monopolio estatal de la fuerza. En el apartado 1.4.2.2 del PSN, se establece que el narcotráfico es “la manifestación más significativa de la delincuencia organizada y por tanto, fenómeno de atención prioritaria”; y se proponen ocho vías estratégicas para enfrentarlo, que a su vez contemplan diferentes líneas de acción, entre las que destacan: la línea 2.1, que enfatiza en el hecho de “profundizar en el conocimiento en torno a amenazas y riesgos específicos vía la generación de inteligencia”; la 2.2, que estipula 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 pretende “acotar la vulnerabilidad existente frente a amenazas y riesgos” y que hace referencia explícita al combate frontal.
	Cuestionamiento	Dado que el PSN se alinea con el PND, la política de combate contra el crimen organizado también tiene un enfoque policial; sin embargo, se podría decir que es precisamente en este combate en el que se basa realmente la estrategia actual contra el CO, mientras que el resto de las estrategias y líneas de acción han pasado a segundo término. En otras palabras, se trata de un asunto de seguridad nacional que en los hechos se está atendiendo prioritariamente con políticas de seguridad pública. Por consiguiente, la política de seguridad nacional actual no se ve reflejada en el PSN. Montero explica que es posible que la contengan los acuerdos del CSN y el PEA, pero que éstos son documentos reservados, según el artículo 17 de la Ley de Seguridad Nacional. Así, a pesar de que la estrategia de seguridad nacional ha ampliado el número de dependencias gubernamentales que participan en su diseño y aplicación (en particular se le ha dado un papel central a las Fuerzas Armadas), otras dependencias como la Secretaría de Hacienda deberían ser parte fundamental de la estrategia (sobre todo en temas que ya se mencionaron en el capítulo anterior, tales como el lavado de dinero, el congelamiento de cuentas, etc.), pero lamentablemente en el plan sectorial no se habla sobre el tema, sino que simplemente se estipula la obligación de colaborar con las dependencias encargadas de la seguridad.

Programas y planes sectoriales	Tipo de problema: Seguridad Nacional Dependencias encargadas: la SEGOB, a través del CISEN	
Plan Estratégico de Acción (PEA)	Características	<ul style="list-style-type: none"> El PEA está guiado por la Agenda Nacional de Riesgos (ANR), por lo que se trata de un documento reservado, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Seguridad Nacional.
Agenda Nacional de Riesgos (ANR) Agenda elaborada por el CISEN, pero aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN)	Características	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 [...]” ⁸⁹ La ANR ha recibido el estatus de documento reservado por siete años, con posibilidad de prórroga hasta de doce años, al igual que el PEA, lo que no es posible consultarla.
El Plan Sectorial de Defensa Nacional (PSDN) ⁹⁰ Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)	Objetivos	El cuarto objetivo del Plan Sectorial de Defensa Nacional (PSDN) es “apoyar las políticas en materia de seguridad interior”, para lo cual se propone la siguiente meta: “disminuir el área de siembra de enervantes y realizar operaciones para su erradicación”.
	Estrategias	<p>Para alcanzar esta meta, tiene contempladas cuatro estrategias:</p> <p>1) “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, interceptación y lucha contra la delincuencia organizada.” <u>Principales líneas de acción:</u> “obtener medios tecnológicos para mejorar la capacidad de respuesta en las operaciones de erradicación de enervantes; realizar operaciones de erradicación; inhibir el uso del territorio nacional para el tráfico de drogas, y coadyuvar con otras autoridades en la desarticulación de las estructuras de la delincuencia organizada.</p> <p>2) “contribuir con las actividades que realizan las instituciones de seguridad pública.” <u>Principales líneas de acción:</u> “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; mantener la participación del personal militar en la coordinación de apoyo interinstitucional para la seguridad pública, y coadyuvar en la consolidación y actuación de la policía federal.”</p> <p>3) acotar a los grupos armados identificados en el territorio nacional.</p> <p>4) fortalecer las capacidades para aplicar la ley federal de armas de fuego y explosivos.</p>
	Cuestionamiento	<p>Dado que su meta es la disminución de los sembradíos de droga, por medio de operativos <i>ad hoc</i>, los indicadores que miden su desempeño se limitan a contabilizar la superficie de enervantes que logran erradicar y la cantidad de operaciones que han realizado contra la delincuencia organizada (independientemente del resultado de éstas).</p> <p>De acuerdo con J.C. Montero, el PSDN es muy específico en sus estrategias y líneas de acción, pero carece de indicadores para cada una de ellas. Lo anterior, dice el investigador de FLACSO, “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”.</p>
El Plan Sectorial de la Semar (PSM) Secretaría de Marina (Semar)	Características	El Plan Sectorial de la Semar (PSM) reconoce explícitamente que las actividades del crimen y organizado y de la delincuencia común se han incrementado a tal grado que constituyen un riesgo para la gobernabilidad, pues han penetrado a la sociedad, a las autoridades y las estructuras de gobierno.
	Objetivos	Para enfrentar este problema, se plantea el objetivo 2, el cual busca “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.

⁸⁹ Juan Carlos Montero, *op cit*, p. 21.

⁹⁰ Programa Sectorial de Defensa Nacional. URL: <http://www.sedena.gob.mx/pdf/psdn.pdf>

	Estrategias	Para cumplir con este objetivo, el PSM establece tres estrategias, con sus respectivas líneas de acción: 1) Controlar las zonas marinas y litorales para evitar que la delincuencia organizada las utilice. <u>Líneas de acción</u> : despliegue de operaciones navales en función de los problemas específicos de cada estado; fortalecimiento del trabajo coordinado con otras dependencias en materia de seguridad pública y de combate al crimen organizado, y la protección de las instalaciones estratégicas del país. 2) Desarrollar y adquirir tecnología, equipos y sistemas que le permitan generar inteligencia contra el narcotráfico, la delincuencia organizada y el terrorismo. 3) Incrementar la profesionalización del personal naval.
	Cuestionamiento	Como en prácticamente todos los rubros de los planes y programas diseñados para el combate al CO, los indicadores que se utilizan para evaluar el desempeño de esta dependencia son el número de operaciones ejecutadas contra el CO y el porcentaje de puertos de altura efectivamente protegidos. A partir de esto, J.C. Montero hace un análisis del Plan Sectorial de la Semar y concluye que en realidad esta dependencia no delinea estrategias para combatir al crimen organizado, sino que se dedica exclusivamente a colaborar en tal cometido. Por consiguiente, la participación de la Semar consiste en garantizar el orden constitucional y detener el incremento de la criminalidad, lo cual, en palabras de Montero, produce “una asimetría entre el problema identificado, el objetivo y los indicadores”. Por lo tanto, se está reconociendo el problema del incremento en la criminalidad, pero no se indica la magnitud que esto tiene y, para enfrentarlo, se propone cooperar en la estrategia global de combate al CO, pero no se establecen metas para ello y los indicadores propuestos sólo evalúan el desempeño de la dependencia, pero no los resultados de las acciones.

2.9 El comunicado de la presidencia de la República (junio 2010)

El domingo 13 de junio de 2010, se transmitió en cadena nacional y se publicó en los principales diarios de circulación nacional un comunicado de la Presidencia de la República, titulado “La lucha por la seguridad pública”. Este acto mediático fue resultado del inédito incremento de la violencia en el país y de las fuertes críticas de periodistas, analistas políticos y diversos grupos de la sociedad civil en contra de la estrategia de guerra del gobierno federal para combatir al CO.

El comunicado buscaba justificar la estrategia (ésta no cambió a lo largo de todo el sexenio) y a la vez desacreditar a los analistas que, en palabras del Presidente Calderón, “consideran que fue un error combatir a la delincuencia [...], me imagino que suponen que los criminales dejarían voluntaria y generosamente sus actividades y no molestarían a la población”. Estas declaraciones, que pecan de chantajistas y narcisistas, sólo buscaban ganarse los aplausos de la opinión pública, pues evidentemente las críticas de la sociedad y de los expertos nunca han ido en el sentido de opinar que no se debe combatir al CO, sino en contra de lo equivocado de las estrategias que se están empleando para combatirlo con efectividad.

Para empezar, el Presidente expone las causas del desarrollo del CO en el país y de lo poco que se había hecho hasta su gobierno para combatirlo. Primero, culpa a los

altísimos niveles de consumo de estupefacientes en Estados Unidos que, aunados al consumo en México, han fortalecido el narcomenudeo y el control de ciertos territorios por parte del CO. Después, habla de la extorsión, como una práctica muy recurrente, de la infiltración del CO en ciertas instituciones gubernamentales, del incremento en el tráfico de armas, de la falta de oportunidades para el desarrollo social y, finalmente, de la terrible guerra desatada entre los grupos criminales por el control de los territorios y los mercados.

Una vez que ha descrito el origen del problema, y que lo sitúa en sexenios anteriores a su gobierno, expone las ventajas, los logros y metas que tiene su estrategia de combate al CO. Explica que los gobiernos locales ya habían perdido el control de su territorio, 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. Después, explica la necesidad de fortalecer y profesionalizar a la Policía Federal, de impulsar reformas legales que promuevan los juicios orales y faciliten el acceso a la procuración e impartición de justicia, de tomar medidas para recuperar espacios públicos urbanos (escuelas, deportivos, estancias infantiles e infraestructura hospitalaria), de incrementar la confianza en la policía federal (con el Programa Escuela Segura) e impulsar otros programas como el Seguro Popular, Oportunidades, Empleo Temporal y diferentes apoyos a empresas. Finalmente, reitera su intención de fomentar la cooperación internacional para combatir al CO, como un problema compartido, a través de la iniciativa Mérida y la extradición de criminales hacia Estados Unidos.

De los planes y políticas revisados anteriormente, este comunicado es lo que más se asemeja a una estrategia de seguridad nacional para el combate al CO.

2.10 Análisis y contraste entre la normatividad y la realidad

Como se vio anteriormente, la normatividad, los planes y las políticas públicas creados para el combate al CO son poco claros. Por un lado, la mayoría de sus indicadores de éxito son estadísticas sobre el número de operativos, de decomisos de armas y drogas, de sembradíos destruidos y de detenciones realizadas, pero no dan cuenta de los resultados reales de dichas acciones. En el caso de la PGR y la SSP, aunque se habla de desarrollar sistemas de inteligencia que permitan atacar la estructura organizacional de los grupos criminales y de

ejercer la fuerza pública en su contra, los esfuerzos observados para la recuperación de los espacios públicos se centran exclusivamente en el ejercicio de esta fuerza. Por otra parte, la política de seguridad nacional, derivada del plan sectorial del CISEN, sostiene que la lucha contra el CO no depende solamente del ejercicio de la fuerza pública, pero no propone demasiadas estrategias complementarias. En cuanto a los planes sectoriales de las Fuerzas Armadas, éstos se basan en la colaboración con las dependencias encargadas de la seguridad, pero no proponen métodos diferentes de acción.

A partir de lo anterior, se podría decir que la estrategia de seguridad nacional ha quedado prácticamente reducida a un asunto policiaco y a un sistema de procuración de justicia cada vez más accidentado. Por lo tanto, sus esfuerzos se han orientado igualmente hacia un despliegue territorial de la fuerza pública, que pretende imponer la autoridad del Estado mediante operativos de esta índole, pero sin atender las causas profundas del problema ni las consecuencias de estas acciones para la población. Una verdadera política de seguridad nacional debería partir de una visión integral y global, debería contemplar diversos frentes del problema y otras alternativas para combatir al CO y recuperar los espacios que el Estado ha perdido. Desafortunadamente, en la estrategia del Presidente Calderón no se percibe una articulación real entre la política de seguridad pública, la política de seguridad nacional y la política regional e internacional.

Retomando a J.C. Montero, el investigador de FLACSO opina que “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”.⁹¹ Y agrega lo siguiente: “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.”⁹²

⁹¹ Juan Carlos Montero, *op cit.*, p. 27

⁹² *Ibidem.*

Por consiguiente, una política de seguridad nacional requiere altos niveles de cooperación entre todas las dependencias que forman parte de la estrategia nacional, pero también requiere una estrecha cooperación con los poderes estatales y locales y, sobre todo, con otros gobiernos y con los organismos internacionales. Sin embargo, el problema no radica del todo en la normatividad existente para el combate (aunque habría que aclarar ciertos objetivos, líneas de acción e indicadores), ni a nivel nacional ni a nivel transnacional, sino más bien en la prioridad que se le ha dado al combate frontal y la poca voluntad que tuvo Calderón para reorientar la estrategia hacia otros rubros. En México, el problema de seguridad pública se convirtió en un problema de seguridad nacional debido a la gran debilidad de fondo que ya se ha venido señalando a lo largo de este trabajo: la fragilidad institucional de su sistema político. En el siguiente capítulo, se analizarán algunas de las alternativas posibles para reorientar la estrategia y se hará una crítica a la orientación unidireccional actual.

3. Crítica a la estrategia mexicana actual contra el CO y algunas propuestas alternativas

A partir de lo que se trabajó en los dos capítulos anteriores, en esta parte se hará una evaluación de los aspectos más significativos, así como de los alcances y límites en el escenario nacional, de la estrategia gubernamental contra el crimen organizado (2006-2011).

3.1 La debilidad del diagnóstico

Como ya se adelantó, la estrategia contra el CO ha resultado demasiado costosa, tanto en recursos materiales como humanos, y ha dejado una sensación colectiva o bien de estancamiento o bien de expansión del conflicto, sin viso alguno de solución. Este conflicto ha generado consecuencias muy graves tanto para el funcionamiento mismo del Estado, como en la vida cotidiana de la sociedad civil; en particular porque se observa un derroche de esfuerzos que no parecen alcanzar los objetivos propuestos, es decir, combatir o cuando menos disminuir el poder del crimen organizado. En esto coinciden, con algunas diferencias de matices, diversos analistas, aunque desde luego también existe un círculo más cercano a la élite en el poder que, casi seis años después, sigue articulando argumentos a partir de la lógica estatal de que la respuesta frontal es la única solución y que, por lo tanto, estamos en el camino correcto, a pesar de los costos. Tal como Felipe Calderón lo dijo en innumerables ocasiones, no hay mejor estrategia que ésta, sólo hace falta paciencia, involucramiento social y tiempo. Por consiguiente, la perspectiva gubernamental ha minimizado de manera habitual las consecuencias negativas, y letales, de su fallida política de combate y contención de las mafias. Como ejemplo, están las declaraciones del presidente Calderón del 16 de abril de 2010, en las que señaló, sin precisar la fuente de sus datos, que más del 90% de los asesinatos derivados de la violencia que vive el país corresponden a miembros del crimen organizado, que menos de un 5% son policías o soldados y que el resto (aún menos del 5%) son ciudadanos inocentes:

Ha habido muchos soldados y muchos policías caídos en cumplimiento de su deber, pero es un porcentaje que no llega, por ejemplo, al cinco por ciento de esas muertes. Y son menos todavía, aunque los ha habido, y por desgracia y lo lamentamos, algunos civiles inocentes, alguna vez atrapados, digamos, en el fuego cruzado, entre delincuentes o de policía con delincuentes, pero son realmente los menos, aunque los casos son muy penosos para nosotros, como los vividos últimamente.⁹³

Uno de los problemas que más destaca de esta minimización de los costos humanos de la guerra, y que es producto de la propia formulación estratégica en la que se sustenta esta política, es la criminalización generalizada de las víctimas, pues éstas se muestran como presuntos sicarios y/o criminales, y bajo este rubro se contabilizan dentro del 90% de las muertes de criminales anteriormente mencionadas. Los casos más conocidos son el de los estudiantes del Tecnológico de Monterrey, el de los estudiantes de bachillerato en Ciudad Juárez, Chihuahua, el asesinato del hijo del poeta Javier Sicilia y de sus amigos, entre muchos otros; sin embargo, en paralelo a estos sonados acontecimientos (que no era posible disfrazar de criminales, aunque se intentó), se encuentran miles de casos similares no registrados en la historiografía reciente.

Frente a tales niveles de impunidad por parte del Estado, no existe manera de saber con certeza cuál es la cifra real de civiles caídos; sin embargo, basta con acercarse a alguno de los estados o ciudades más conflictivos del país para darse cuenta de que los datos oficiales distan mucho de la realidad. Esta situación va de la mano de los altos índices de corrupción de la clase política y del control estatal de muchos medios de comunicación (sobre todo locales), lo cual lleva a replantearse el papel del Estado, en particular en su primordial tarea de brindar seguridad a su población.

En una primera instancia, el gobierno mexicano había tipificado la guerra contra el narcotráfico como un asunto de salud pública; sin embargo, en 2009, Castañeda y Aguilar⁹⁴ señalaron que no existía evidencia alguna para afirmar que México hubiera dejado de ser un país de tránsito de drogas para convertirse en uno de consumo, ni que la demanda de drogas hubiera aumentado de manera significativa. A pesar de que, a finales de 2012, esta afirmación sea muy cuestionable, ya que existen datos oficiales que confirman que el consumo de drogas ilegales en México sí se ha incrementado considerablemente en los

⁹³ Sipse.com, “Civiles muertos en fuego cruzado son los menos: Calderón”, Viernes 16 de Abril de 2010. URL: <http://sipse.com/noticias/41741-civiles-muertos-fuego-cruzado-menos-calderon.html>

⁹⁴ Rubén Aguilar y Jorge Castañeda, *Narco: la guerra fallida*, Punto de Lectura, México, 2009.

últimos años (pasó del 1.3% de la población en 1998 al 4.46% en 2011),⁹⁵ todo parece indicar que, a principios del sexenio, esta tipificación respondió más a la necesidad de legitimación de Calderón que al resultado de un diagnóstico serio desde una perspectiva de seguridad del Estado. En esta lógica se inscribe el comunicado del 15 de junio de 2010, citado anteriormente, en el cual Calderón le da un pequeño giro a su discurso y señala enfáticamente que el propósito de la lucha no era “única ni principalmente combatir al narcotráfico”, sino garantizar “la seguridad pública de los ciudadanos”, lo cual pone en el centro de las políticas diseñadas para el combate al CO la tarea de disminuir la violencia contra la población civil.

Por consiguiente, se ha partido sucesivamente de un diagnóstico errado, cambiante y poco confiable, por lo cual los objetivos y las líneas de acción también están permeadas de inconsistencias e incongruencias que restringen la acción gubernamental contra el CO a acciones policiales que parecieran enfocarse exclusivamente en el narcotráfico, a escala muy local, mientras intentan velar por la paz pública.

3.2 Un sistema judicial en entredicho

La corrupción que permea al Estado mexicano también contradice la intención de combatir al crimen organizado, que como ya se dijo en el capítulo I, se entiende como un “grupo estructurado de tres o más personas que existe durante cierto tiempo y actúa

⁹⁵ De acuerdo con las estadísticas presentadas por la SSP, a principios de 2011, y sustentadas por el Reporte Mundial de Drogas de la ONU, **México** cuadruplicó su consumo de drogas en los últimos 12 años. Se informó que en ese momento había 3 millones de mexicanos consumidores de marihuana; 1.7 millones de consumidores de cocaína, y 367 mil consumidores de metanfetaminas. Es decir, más de **5 millones de consumidores** activos en el país. Si se considera que el *Censo de Población y Vivienda 2010* contabilizó 112 millones de mexicanos, entonces se puede afirmar que el porcentaje de la población consumidora de drogas en México, en 2011, era del **4.46%**.

En cuanto a la población consumidora de **Estados Unidos**, la información que publicó el Departamento de Salud en 2011 reportó **22.5 millones de consumidores** de drogas ilegales, es decir, el **8.7%** de su población. Fuentes para México: Comparecencia de Genaro García Luna ante la Primera Comisión de la Permanente, Notimex y Agencia Reforma, 1 de febrero de 2011. *Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI, URL: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/rdepyv10.asp>, resultados publicados en marzo de 2011. Fuente para Estados Unidos: *National Survey on Drug Use and Health*, 2011.

Dadas estas estadísticas, a mi parecer, México ya no puede seguir justificándose tan fácilmente mediante el discurso (que el mismo Obama sostiene) de que el consumo está totalmente concentrado en Estados Unidos, por lo cual México sólo sería un país de paso que responde a esa demanda.

concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves tipificados”.⁹⁶ Como señalan Buscaglia *et al.*⁹⁷, existe un vínculo significativo entre el crimen organizado y la corrupción en el sector público, y los Estados débiles o corruptos constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, así como para el desarrollo y el bienestar nacionales.⁹⁸

Algunas evidencias en la historia mexicana han demostrado que no basta con fortalecer el sistema judicial en el sentido de volverlo “inmune” a los abusos sistemáticos de la política, ya que en muchas ocasiones es el propio sistema judicial el que está corrompido, situación que dificulta la aplicación imparcial de la ley. La obediencia a las leyes requiere la compatibilidad entre la sustancia y los procedimientos de esas leyes y el código ético que prevalezca en determinada sociedad. Lo que se ha observado en la realidad mexicana desde hace mucho tiempo es que existe un divorcio entre las leyes formales y la sociedad.

De acuerdo con los datos de expertos internacionalistas en materia de seguridad pública, dirigidos por Buscaglia, tras un análisis realizado en 107 países, México “arrojó como resultado que 68% de los municipios de nuestro país han sido penetrados y se hallan bajo el control de la delincuencia organizada, 40% del PIB mexicano anual está ligado a actividades delincuenciales y 78% de los sectores del PIB [...] han sido infiltrados ya por el crimen organizado”⁹⁹. A pesar del aumento de la violencia en el país desde el inicio de la

⁹⁶ Convención de Palermo, artículo 2, inciso a).

⁹⁷ Cf. Edgardo Buscaglia, Samuel González Ruiz y William Ratliff, “Undermining the Foundations of Organized Crime and Public Sector Corruption. An Essay on Best International Practices”, Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Essays on Public Policy, 114, Universidad de Stanford, 2005. Disponible electrónicamente en: http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/epp_114.pdf.

⁹⁸ A esto hay que agregar las dificultades para medir el peso de las actividades ilegales, concretamente las enmarcadas en la delincuencia organizada. Señala el INEGI: “Conceptos tales como la economía oculta o subterránea y las actividades ilegales donde se encuadran la producción nacional, industrialización y distribución de enervantes y estupefacientes; la producción pirata de software, cassettes y videos; la usura [...] no están medidos en el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM) ni en las estadísticas de la Balanza de Pagos”, en *SCNM. Cuentas por Sectores Institucionales. Cuenta satélite del subsector informal en los hogares. Metodología*, INEGI, p. 6. A lo anterior, se puede sumar un segundo factor, el de la informalidad, pero en este caso en los sectores económicos y financieros mexicanos que han permitido el uso y expansión de dinero de procedencia ilícita, es decir, el uso de dinero en efectivo para realizar múltiples operaciones, con todo lo que esto significa en términos de “lavado de dinero”. Las modificaciones a la ley han llegado tarde y ya se ha generado un alto umbral de tolerancia a las actividades ilegales, al no tocar las estructuras que permiten reproducir las condiciones materiales que hacen posibles las actividades delictivas.

⁹⁹ Felipe Curcó, *La guerra perdida. Dos ensayos críticos sobre la política de combate del crimen organizado 2006-2010*, Coyoacán, México, 2010. URL: <http://es.scribd.com/doc/69652677/La-Guerra-Perdida-Felipe-Curco>, consultado el 4 de mayo de 2012.

guerra frontal contra el CO (al momento de escribir estas líneas el número de víctimas se calcula en 60 mil muertos), Calderón insistió hasta el final, como ya se señaló anteriormente, en que su estrategia es la mejor para combatir al crimen organizado. Sin embargo, la vinculación entre la clase política y el crimen organizado está documentada y resulta innegable, lo que convierte a México en un Estado en proceso de “afganización” o “feudalización”, como lo han referido diversos analistas, entre ellos Buscaglia.

Por otra parte, está la intervención de los medios de comunicación que, en contubernio con funcionarios públicos, actúan cada vez más como jueces de los presuntos delincuentes, una situación que es cada vez más frecuente en la realidad política mexicana. Esto favorece que el gobierno presuma en cadena nacional de arrestos, operativos, decomisos, casos armados por procuradores y policías, etc., de los cuales muchos se desbaratan ante la falta de evidencia (o se construye la evidencia), pues su propósito central es construir un escenario mediático, dejando de lado el respeto a la norma y los debidos procesos judiciales. A esta forma particular de ejercer la política y de entender la relación Estado-sociedad, como una relación de consumidores y no de ciudadanos, hay que agregar un factor de suma complejidad: por lo general, son los cárteles más poderosos quienes, en concordancia con sus luchas internas, deciden a quién se arresta y contra qué grupo de la delincuencia organizada es necesario actuar para reacomodar sus cotos de poder (en este sexenio, “le tocó perder” al cártel de los Beltrán Leyva, como se mostró en el Capítulo 1). Para Edgardo Buscaglia, la estrategia del presidente Calderón era tan solo una farsa mediática que no pretendía en sí misma dismantelar grupos criminales.¹⁰⁰

Lo que ha sucedido en el país es que la supuesta lucha contra el CO ha estado exclusivamente enfocada en un combate (policial) contra el narcotráfico, y se han dejado de lado las otras 21 actividades ilícitas¹⁰¹ en las que son altamente competentes los grupos de la delincuencia organizada mexicana. Según Felipe Curcó, para combatir al crimen organizado no bastan las formas policial y represiva. Este autor coincide con Buscaglia en

¹⁰⁰ Véase Nancy Flores, “Una farsa la guerra contra el narcotráfico” en *Contralinea.info*, 23 de mayo de 2010. URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/05/23/una-farsa-la-guerra-contra-el-narcotrafico/>. Consultado el 4 de mayo de 2012.

¹⁰¹ Véase **Tabla 1**, en los Anexos.

que es sumamente importante y urgente atacar al crimen organizado desde el ámbito patrimonial y financiero.¹⁰²

3.3 El crimen organizado y su poder global

Para abordar a fondo un problema como el que representa el CO, no bastan las fronteras nacionales. En el plano internacional, que es donde realmente se ubican las actividades y mercados del crimen organizado transnacional, sólo se pueden obtener resultados tangibles si se apunta seriamente hacia la cooperación multinacional con el fin de dismantelar, desde sus raíces, el inmenso poder paraestatal, patrimonial y financiero de estos grupos criminales. En este sentido, han surgido los convenios internacionales y regionales, así como una serie de recomendaciones, compromisos y acuerdos de cooperación (algunos de ellos ya se mencionaron y describieron anteriormente), tales como: la creación del Grupo de Acción Financiera Internacional, en 1989; los Convenios Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas contra el lavado de dinero; la Convención de Viena de 1988 para evitar el blanqueo de capitales y contra el terrorismo; la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada, del año 2000; la Convención de Mérida contra la Corrupción, de 2003.

Tanto la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada como la Convención de Mérida, han sido firmadas y ratificadas por México. Sin embargo, en la práctica, México no ha cumplido con la gran mayoría de lo ahí estipulado; en otras palabras, México ha estado violando su propio marco jurídico, pues, una vez firmados y ratificados, estos acuerdos internacionales automáticamente pasan a formar parte del conjunto de reglamentaciones y normas nacionales.

Los lineamientos establecidos en la Convención de Palermo y en la Convención de Mérida se pueden resumir en cuatro ejes que recupera Nancy Flores, basándose en las palabras de Edgardo Buscaglia:

Con base en la experiencia internacional, Buscaglia sugiere cuatro medidas (“las cuatro ruedas”) para luchar “efectivamente” contra la mafia: dismantelamiento de las redes de *lavado de dinero* en los sectores político y empresarial, combate a la corrupción política,

¹⁰² Cf. Felipe Curcó, *op. cit.*, 2010.

prevención social del delito y que sea la inteligencia civil la que realice las investigaciones en contra de los cárteles de la droga, con una dirección jurídica apropiada para que los procesos judiciales no se caigan.¹⁰³

En comparación con Colombia, por ejemplo, México no ha llegado a implementar ni el 50% de las convenciones de Palermo y Mérida, mientras que en 2010 Colombia ya había logrado cumplir con éxito el 97% de las medidas de Palermo y con el 100%¹⁰⁴ de las cláusulas de Mérida, a través de sus instrumentos jurídicos. Así, hoy en día se celebra en el mundo entero el avance y la disposición que ha tenido este país en su combate al crimen organizado.

[...] desde 2002, en Colombia se ha experimentado un 273 por ciento de disminución en la frecuencia promedio de 17 tipos de delitos organizados (secuestros, extorsión, contrabando, tráfico de armas y otros crímenes violentos de alto impacto). Países como Estados Unidos, Francia, Italia y Colombia han logrado avances importantes en el combate y la prevención de la corrupción y la delincuencia organizada, [...] [a través] de consignaciones y sentencias condenatorias enfocadas principalmente a dismantelar los vínculos patrimoniales de los grupos delictivos con empresas legales y con actores políticos cuyas campañas electorales fueron financiadas por dichas organizaciones, precisamente a través de empresas legales. Colombia e Italia implementaron amplios programas de combate y prevención de la corrupción al más alto nivel, con resultados concretos que le devolvieron la percepción ciudadana de legitimidad al Estado. [...] Colombia [...] ha procesado judicialmente al 32 por ciento de sus legisladores nacionales, de todos los colores políticos, por vínculos con grupos criminales nacionales y transnacionales. Al quitarle los pilares de protección política y patrimonial a dichos grupos, estos países han experimentado caídas significativas en la frecuencia con que ocurren los 22 tipos de delitos organizados.¹⁰⁵

En el caso de México, todo se limita a la aprehensión de algunos líderes de los cárteles, de mayor y de menor rango, pero prácticamente sin tocar su patrimonio, por lo que las organizaciones y su poder en realidad se mantienen intactos. Las fuertes estructuras jerárquicas y el gran poder económico de muchos de estos grupos permiten su permanencia en el tiempo y la ininterrupción de sus negocios, a pesar de que caigan sus principales líderes. En ocasiones, si se ven debilitados, se alían con otros grupos criminales,

¹⁰³ Nancy Flores, *op. cit.*, 2010.

¹⁰⁴ E. Buscaglia, *op. cit.*, 2010, p. 98.

¹⁰⁵ *Idem*, pp. 98-99.

reestructuran sus organizaciones y hasta se cambian de nombre, o mantienen un perfil bajo durante un tiempo, pero rara vez desaparecen del todo, tal como se describe en la **Tabla 4** (“Historia, actividades delictivas, alianzas, organización y poder de los principales cárteles mexicanos actuales”) que figura en los Anexos de este trabajo.

Hay suficiente información y evidencia empírica para asegurar que el capital patrimonial y financiero de estas organizaciones criminales constituye la base fundamental de su capacidad de permanencia y expansión; por lo tanto, si no se afectan considerablemente los activos patrimoniales y financieros de las estructuras criminales, muy poco se logrará en el combate al crimen organizado.¹⁰⁶

En este sentido, México no está utilizando ni perfeccionando los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para impedir el lavado de dinero al interior del sistema financiero. Todo indica entonces que el gobierno mexicano carece tanto de voluntad como de una instrumentación eficaz para desarticular al crimen organizado en términos financieros. Aunque la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada de 1996 significó un avance considerable en la instrumentación de la lucha contra el crimen, la aplicación de su articulado no ha tenido consecuencias significativas para este fin, pues no existe ni la planeación ni la logística requeridas para su efectividad. Por otra parte, tampoco existen programas eficaces de prevención de la delincuencia. El plan de inversión contra el CO que Calderón anunció en febrero de 2010 para Ciudad Juárez sólo se quedó en eso, en un mero anuncio. Una vez más, de acuerdo con Buscaglia (2008) y su famosa paradoja de la sanción penal esperada, cuando el país no realiza acciones efectivas contra los activos financieros de los criminales y se concentra exclusivamente en la confiscación de armas y la detención física de personas, a mayor aumento de las sanciones policiales, militares y judiciales contra la delincuencia organizada, corresponde un mayor incentivo para que estos grupos canalicen recursos para corromper las esferas del Estado, e incluso de la sociedad en su conjunto:

[...] just relying on traditional legal sanctions to counteract organized crime (e.g. increased incarceration and/or extradition of physical persons) will tend to create an incentive for criminal groups to expand their corruption rings and violent acts (in order to

¹⁰⁶ Cf. Nancy Flores, *op. cit.*, 2010.

*protect themselves from higher expected sanctions) thus increasing the feudalization of the state by criminal groups while enhancing their operational capacities.*¹⁰⁷

La experiencia internacional demuestra que, sólo por la vía de atacar el poder financiero de los individuos u organizaciones criminales, se podrá disminuir de manera real el poder del CO (el caso Colombia, la experiencia italiana, el paradigmático caso estadounidense del primer cuarto del siglo XX, son prueba de ello). Como se mencionó anteriormente, en los dos protocolos (Palermo y Mérida) que México ha firmado y ratificado –por lo cual tienen rango de ley–, se plantean un conjunto de medidas que ya demostraron ser efectivas en otros países. No obstante, ante la no aplicación (o la aplicación parcial) por parte del gobierno mexicano de las medidas ahí contempladas, se puede observar en el país un caos institucional que responde al hecho de que las acciones del CO ya han rebasado todos los límites imaginables.

3.4 Consecuencias de la estrategia actual contra el CO

La existencia de poderosos grupos del CO transnacional en nuestro país ha traído una multiplicidad de problemas a todas las esferas de la vida pública y privada. Muchos de estos problemas son relativamente nuevos y otros ya existían, pero se han agravado a niveles nunca antes vistos. Como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, la errada estrategia sexenal de la lucha contra el CO ha sido un factor determinante, no sólo en el sentido de no cumplir con su objetivo final, sino en cuanto a las desastrosas consecuencias que está dejando a su paso.

Como ya se ha mencionado, dos de los problemas más significativos de México, aunque no son nuevos, son la corrupción y la impunidad. Sin embargo, estos problemas han adquirido nuevos matices y dimensiones en las últimas décadas debido al empoderamiento de los grupos del CO. En un estudio realizado por González Ruiz *et al.*, se calcula que los cárteles otorgan un promedio anual superior a los 40 millones de dólares estadounidenses

¹⁰⁷ Cf. E. Buscaglia, “The Paradox of Expected Punishment; Legal and Economic Factor Determining Success and Failure in the Fight against Organized Crime”, *Review of Law and Economics*, vol. 3, 2008. Consultado electrónicamente en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1121129, el 4 de mayo de 2012.

para sobornar a jueces y legisladores, y alrededor de 7 mil millones de dólares (más de 80 mil millones de pesos) para financiar las precampañas de los políticos mexicanos.¹⁰⁸

Otro de los grandes problemas del país es que los agentes políticos, al beneficiarse de la delincuencia organizada, inhiben u obstaculizan la capacidad del Estado para ejercer su poder de sanción. Por esta razón, el patrimonio de las redes delictivas, en lugar de ser desmantelado, convierte a la República en su botín; es decir, no hay incentivos (ni conveniencia alguna) para modificar la situación, pues los actores beneficiados por esta economía ilegal (cárteles, asociados con empresarios, políticos y organizaciones civiles) no están dispuestos a permitir que su forma de vida se altere. Esta situación sólo podría revertirse de darse un pacto nacional de gran magnitud y compromiso, que reuniera a todas las fuerzas políticas con un mismo fin.

Uno más de los graves problemas de México en relación con la lucha anticrimen es que tanto el personal uniformado de las fuerzas armadas y policiacas como los sicarios y otros mandos criminales utilizan las mismas armas, tienen prácticamente los mismos (o mejores) recursos tecnológicos de comunicación, hacen labor de inteligencia para posicionarse en el mapa geo-militar y geopolítico de México y, en muchas ocasiones, visten los mismos uniformes, lo cual lleva a confusiones en las tareas de inteligencia y combate, que dan como resultado la pérdida de confianza ciudadana. Esto, además, ha provocado un sinnúmero de víctimas civiles (estimadas, por diversas fuentes, entre 70 mil y 100 mil a finales de 2012), que cayeron muertas en combate, en retenes, en fuegos cruzados o en acciones militares, llamadas en muchos casos eufemísticamente “daños colaterales”; en realidad, no existe un registro confiable que clasifique por causales los muertos, como una evidencia más de la falta de control estatal del problema que, al mismo tiempo, es una de las razones que más alimenta la desconfianza ciudadana.

Actualmente, se vive una militarización del país, lo que lleva a pensar en que algunas partes de la República están viviendo una especie de “Estado de excepción”, dada

¹⁰⁸ Samuel González Ruiz, César Prieto Palma *et al.*, “Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: mejores prácticas para su combate”, en A. Roemer y E. Buscaglia (comps.), *Terrorismo y delincuencia organizada: un enfoque de derecho y economía*, IJ, UNAM, México, 2006, pp. 87-88. Disponible electrónicamente en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2199/9.pdf>, consultado el 4 de mayo de 2012. Véase también Edgardo Buscaglia, “La capacidad de México en su combate a la financiación del terrorismo”, p. 48. URL: http://www.google.com.mx/search?sourceid=navclient&hl=es&ie=UTF8&rlz=1T4GFRE_esMX389MX389&q=La+capacidad+de+M%c3%a9xico+en+su+combate+a+la+financiaci%c3%b3n+del+terrorismo

la supresión de sus garantías individuales y la toma de los espacios públicos por el ejército. Esta situación pareciera haberse reforzado en las propuestas de reforma judicial y la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional de 2008 y 2010, en las cuales se permitía, entre otras cosas, que la policía ingresara a los hogares sin una orden judicial. En la Ley Nacional de Seguridad de 2010, el fuero militar permanecía intocable, a pesar de las denuncias realizadas por diferentes organismos internacionales y nacionales respecto de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Sin embargo, en la discusión de la reforma judicial de 2012, se propuso que la violación a los derechos humanos por parte de efectivos militares fuera sancionada por juzgados civiles (expertos en derechos humanos plantean que existen limitaciones en el catálogo de causales de sanción, por lo cual sólo tendrá un efecto parcial en materia de sanción a la violación de los derechos humanos).¹⁰⁹

Por estas razones, varios analistas¹¹⁰ concuerdan en que México se encuentra ya en una etapa inicial de lo que se denomina un “Estado fallido”, ya que no puede proveer seguridad plena a su población¹¹¹ y, como ya se demostró, tampoco posee un control efectivo y real de su propio territorio. Para revertir esta situación, además del pacto nacional que a largo plazo articulara a todas las fuerzas políticas, se requiere de un Estado fuerte, con voluntad política, que realice política social y que esté dispuesto a depurar la corrupción en su más alto nivel, así como a desarticular el patrimonio financiero del crimen organizado.

En entrevista con Nancy flores, Edgardo Buscaglia aseguró que la violencia que vive México corresponde a uno de los síntomas que enfrentan los Estados fallidos: “Nosotros hemos contabilizado 982 pequeños bolsones territoriales de Estado fallido en México. Si no se toman las cuatro medidas que hemos recomendado, estos bolsones

¹⁰⁹ El 21 de agosto de 2012, la Suprema Corte de Justicia Nacional emitió un fallo con el que se restringió el fuero militar por tratarse de un abuso contra un civil. A pesar de que aún falta que este fallo se convierta en Ley, a través de la jurisprudencia, esta decisión es “histórica” y, sin lugar a dudas, representa un gran avance en materia de justicia para las víctimas (civiles) de abusos militares.

¹¹⁰ Además de Edgardo Buscaglia, existen otras voces, investigaciones y estadísticas (como se verá en los siguientes párrafos) que concuerdan en que efectivamente México es un Estado que se encuentra en las primeras fases de un Estado fallido. Sin embargo, hasta ahora no he leído a nadie que prevea un cambio drástico que mueva al país hacia una fase más crítica en la que se pueda llegar a considerar realmente como un Estado fallido. Por lo tanto, concuerdo con José Luis Valdés Ugalde en que se trata de un “Estado fallando” y no “fallido”.

¹¹¹ El asesinato sistemático de trabajadores de la información es un indicador elocuente de la falta de protección del Estado a la población civil, en este caso a la que realiza la tarea cotidiana de informar a la población de lo que acontece en nuestro país, y que no goza de ninguna garantía para realizar su trabajo.

territoriales van a seguir multiplicándose y expandiéndose, con lo cual, eventualmente, México puede llegar a una situación como la que viven Afganistán o Pakistán”. Más adelante, indicó que, “en zonas de Durango, por ejemplo en el Mezquital, Guanasevi y Ciénaga, hay una ausencia de autoridad total. Los grupos criminales son de facto la autoridad: extorsionan, cobran impuestos con un padrón fiscal a los dueños de negocios, de hoteles”.¹¹²

En marzo de 2013, el Consejo Regulador de la Industria y Servicios de Seguridad de la República Mexicana (CRISSRM) elaboró un estudio titulado “México en grave peligro de ser un Estado fallido” donde estimó que “el incremento de grupos de autodefensa, agresiones a fuerzas federales, estatales, municipales, Ejército y Marina, más el ritmo de 10 ejecuciones por día de diciembre a la fecha, acerca cada vez más a México a ser un Estado fallido, como se preveía en los gobiernos panistas”.¹¹³ Esta Asociación Civil, presidida por Adolfo Rubén Borden Camacho, recuerda que México fue clasificado en el lugar 98 de 177 países analizados por la *Fund For Peace* de Washington para elaborar el índice de estados fallidos 2012.¹¹⁴ Según esta asociación, los datos para la elaboración de este índice se obtuvieron de El Banco Mundial, la ONU, *The Economist*, Transparencia Internacional, Freedom House, de universidades, ONG, prensa y documentos de la iniciativa privada. De acuerdo con el diario mexicano *El Economista*, esta calificación de riesgo de ser un Estado fallido se otorga mediante la suma de 12 calificaciones que evalúan la viabilidad en acciones específicas de cada Estado, y que son las siguientes: “presiones demográficas, cantidad de refugiados, grupos de agravio, fuga de cerebros, subdesarrollo, declive económico, deslegitimación del Estado, servicios públicos, aparatos de seguridad, desigualdad social, intervención externa y derechos humanos”.

¹¹² Nancy Flores, *op. cit.*, 2010.

¹¹³ Cf. Rubén Torres, “México, cerca de ser calificado como Estado fallido” en *El Economista*, 24 de marzo de 2013. URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/03/24/mexico-cerca-ser-calificado-como-estado-fallido>.

¹¹⁴ Véase la “**Tabla 7: Índice de Estados fallidos 2012**” en los Anexos de esta tesina. Este índice, realizado por la fundación *Fund for Peace* y publicado por *Foreign Policy*, determinó que aunque en 2012 México mejoró 4 lugares en el grado de alerta, aún se encuentra entre los países que están en riesgo de convertirse en un Estado fallido. Actualmente, México se ubica en el número 98 de una lista de 177 países analizados. Los indicadores en los que México ha recibido la peor puntuación son: Desigualdad en el desarrollo económico, aparatos de seguridad débiles, deterioro progresivo de los servicios públicos y violación a los derechos humanos y al Estado de derecho. Cf. Emily Gómez Ramsey, “México mejora cuatro lugares en el Índice de Estados Fallidos”, en *Animal político*, 18 de julio de 2012. URL: <http://www.animalpolitico.com/2012/07/mexico-mejora-cuatro-lugares-en-el-indice-de-estados-fallidos/>

Volviendo a la estrategia del gobierno de Calderón, éste se propuso los siguientes objetivos en su guerra contra el CO: reducir o abatir el consumo de drogas, garantizar la seguridad de los ciudadanos, desarticular a los grupos criminales, recuperar los espacios públicos y fortalecer las instituciones gubernamentales, eliminando la corrupción interna. Aún suponiendo que efectivamente se terminara con el narcotráfico, sólo se estaría afectando una de las fuentes de ingreso-ganancia de los grupos criminales, ya que la diversificación de las actividades delictivas organizadas permitiría seguir lucrando con las 21 actividades ilícitas restantes que, además de lucrativas, erosionan la cohesión social, al expandir la incertidumbre y la falta de identidad sociales.

Hasta el momento, lo único que ha logrado la política estatal de desarticulación de grupos criminales es subdividirlos, por lo cual se han generado múltiples escisiones de los mismos cárteles que no han hecho sino intensificar y hacer cada vez más sangrienta la lucha entre ellos por “las plazas”. Por otra parte, al poner el énfasis en las detenciones de los mandos medios y altos, lo único que se logra es agravar el problema, pues lo que descabezan es la parte más intelectual de las organizaciones, con lo cual los sicarios (entrenados exclusivamente para matar) son quienes han asumido un papel cada vez más protagónico.¹¹⁵

3.5 Estado débil, democracia y desarrollo restringidos

El aumento de la violencia y de la corrupción en México sólo muestran dos situaciones muy relacionadas: la debilidad de un Estado corporativo y el caos de su transición política. El corporativismo en México tiene sus antecedentes en la conquista (como se discutió en la Introducción de este trabajo), pues desde ese momento histórico, se establecieron fuertes relaciones de dominación que no hicieron sino reafirmarse durante la época colonial. Muchos años después, en el contexto de la Revolución mexicana, Obregón y sus seguidores comprendieron que la manera de consolidar un gobierno no era enfrentando a las masas, sino estableciendo un control jerárquico, haciéndoles concesiones y utilizándolas para su

¹¹⁵ Como se mencionó en el Capítulo II, todos los grupos mexicanos del Crimen organizado han tenido que crear sus propios brazos armados, por lo que Los Zetas están lejos de ser los únicos que operan de esta manera. En la **Tabla 4** de los Anexos, se puede ver esta información por cada grupo mexicano del CO.

propio beneficio. Finalmente, el cardenismo consolidaría este modelo y se llegaría a lo que Phillippe Schmitter describe como un Estado corporativo:

[...] a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state, and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports (Schmitter, 93).¹¹⁶

Bajo los cánones del corporativismo, el peso del centro y su gravitación recaen sobre las corporaciones y no sobre los individuos, pues éstos no son relevantes en la organización. Así, ante la ausencia de una presencia militar fuerte, o de un apoyo masivo que le otorgue legitimidad, el Estado corporativo es básicamente un Estado clientelar, el cual, de acuerdo con Moreno Luzón, establece las siguientes relaciones de clientela:

[...] relaciones informales, no reguladas mediante contrato y distintas del orden institucional, por lo que no debían confundirse con las económicas ni con las propias del feudalismo, admitidas en público y sancionadas legalmente. Los lazos clientelares se apartaban de las reglas universalistas y de la moral proclamada oficialmente, y entraban en ocasiones en el terreno de la corrupción, es decir, se mezclaban con el aprovechamiento particular, y a menudo ilegal, de los bienes colectivos. Estaban basadas en el favor, en la arbitrariedad, no en el derecho.¹¹⁷

De esta manera, en México, el estado clientelar-corporativo se convirtió en presa fácil del chantaje y el soborno, con lo cual se generaron intercambios permeados por la corrupción; por lo tanto, se convirtió en un Estado débil que en lugar de destinar sus recursos a la generación de empleos, la ciencia y la tecnología, la educación, la salud, la vivienda, la prevención del delito, la seguridad, por citar algunos ejemplos de rubros que habrían podido impulsar el desarrollo social y económico del país, ha tenido que utilizarlos para cumplir compromisos con ciertos grupos privilegiados. Ante este escenario de injusticia social, el CO encontró un territorio fértil y enclaves de debilidad estructural para

¹¹⁶ P. Schmitter (1974), “Still the century of Corporatism?” en *The Review of Politics*, no. 36, p. 93. Este documento puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.rochelleterman.com/ComparativeExam/sites/default/files/Bibliography%20and%20Summaries/Schmitter%201974.pdf>. Consultado el 15 de mayo de 2012.

¹¹⁷ Cf. Javier Moreno Luzón, “El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, núm. 105, julio-septiembre, Madrid, 1999.

implantarse y, de algún modo, suplir así al Estado donde éste se encontraba frágilmente presente.

Por otra parte, en lo que respecta a la esperada transición política, el Estado mexicano tampoco ha logrado poner en práctica un sistema de rendición de cuentas que castigue a quienes, desde la función pública, quebrantan la ley. En particular, resalta lo que sucede al interior del sistema judicial, que actúa sin control alguno, cometiendo impunemente actos de corrupción. También en este rubro, el CO ha encontrado un territorio desgobernado en el que el Estado se vuelve presa de sus intereses. En ese sentido, Salazar Arévalo argumenta que no existe entonces ni una política de Estado ni la voluntad estatal para solucionar el problema del crimen organizado.¹¹⁸ Bajo esta coyuntura, se produce la “Paradoja del castigo esperado” que Buscaglia plantea en los siguientes términos:

[...] ocurre cuando los estados se proponen incrementar el castigo esperado al agregar simplemente más recursos humanos para la captura física de los jefes criminales y otros miembros, sin intentar dismantelar las redes de bienes materiales y combatir la corrupción de alto nivel al mismo tiempo. En los casos donde las redes de bienes activos permanecen intocadas, los datos muestran que los grupos criminales, simplemente, enfrentarán los castigos más severos a sus miembros de alto rango, reasignando sus relativamente intocados recursos financieros a expandir sus círculos (alcance) y la escala de corrupción a niveles más altos, y a causar mayor violencia a fin de protegerse a sí mismos. Como resultado, la delincuencia organizada y la corrupción de alto nivel se expanden aún cuando el castigo esperado dirigido a los miembros de los grupos delictivos sea incrementado al mismo tiempo.¹¹⁹

Con base en lo anterior, la estrategia que el gobierno mexicano está utilizando para combatir al CO es inconsistente e inadecuada para desarticular a los grupos criminales, pues éstos sólo se fragmentan o se fusionan en nuevos grupos criminales; y, al no lograrse este objetivo, tampoco se pueden fortalecer las instituciones gubernamentales y mucho menos depurarlas de actos de corrupción. A esto, se suma la casi ausencia de políticas de articulación con la sociedad que vislumbren la lucha contra el CO como una tarea de la

¹¹⁸ Cf. José Luis Salazar Arévalo (2006), “Cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada”, en Andrés Roemer y Edgardo Buscaglia (comps.), *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía*, IIJ-UNAM, pp. 103-118.

¹¹⁹ Edgardo Buscaglia, “La paradoja de la sanción penal: factores legales y económicos que determinan el éxito y el fracaso en la lucha contra el crimen organizado” en *Revista Altamirano*, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, Congreso del Estado de Guerrero, Año 9, Sexta Época, octubre 2009, N° 37, p.191. URL: http://www.iepen.org/Movies/imgRev/Miniaturas/Revistas_pdf/Revista%20Altamirano%20No.37_Octubre%202009.pdf. Consultado el 15 de mayo de 2012.

democracia, con miras a la constitución del tejido social (la reconstrucción de zonas de cohesión social) y a la resignificación de la participación política como un asunto social.

Durante el gobierno de Calderón, se lanzó un programa con estos tintes de integración: la “Estrategia Todos somos Juárez. Reconstruyamos la Ciudad” impulsada por el Gobierno Federal en febrero de 2010, con la supuesta participación del Gobierno del Estado de Chihuahua, el Gobierno Municipal y de la sociedad juarense. Sin embargo, existen severas críticas a este respecto, en particular porque no se dio un informe detallado de en qué se gastaron los miles de millones de pesos invertidos, los cuales no se vieron reflejados especialmente en el rubro de seguridad y porque al parecer el gobierno federal realizó las acciones “de manera unilateral, sin la integración de las necesidades de la población y de los gobiernos locales”.¹²⁰

En resumen, resulta indispensable darle un nuevo giro a la estrategia utilizada hasta el momento. Propuestas hay muchas, pero oídos críticos y autocríticos en el gobierno ha habido muy pocos. Un ejemplo de esto es que en agosto de 2010, Felipe Calderón convocó a los *Diálogos por la Seguridad*, en los cuales reunió a las diferentes fuerzas políticas del país. En ese contexto, reconoció que podría rectificar el rumbo de su estrategia de seguridad si los ahí presentes le daban una solución alternativa que fuera viable. Sin embargo, ninguno de los representantes de los partidos políticos atinó a proponer algo medianamente efectivo para coadyuvar en la solución de este problema y los pocos que propusieron algunas líneas de reflexión pálidamente críticas, no encontraron respaldo alguno o apertura en el diálogo.¹²¹ A partir de entonces, Calderón ha declarado en varias ocasiones que escuchó y tuvo en sus manos un gran número de propuestas alternativas, pero que ninguna de ellas le había parecido viable o acertada. Esto deja ver que existe un problema de consistencia en las fuerzas políticas, concretamente en los partidos políticos, así como una débil articulación democrática entre el Estado y la sociedad organizada.

¹²⁰ Algunos integrantes del Consejo Coordinador Empresarial afirmaron que el programa no ha tenido los resultados esperados en el terreno económico y mucho menos en el rubro de seguridad y participación ciudadana. Cf. “Sin resultados el programa Todos Somos Juárez: empresarios” en *Milenio*, 25 de enero de 2011. URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/50a22c5f90a91c7060c4a6dba2f14fa1>

¹²¹ Cf. *Proceso*, núm. 1763, 15 de agosto de 2010. URL: <http://www.proceso.com.mx>.

3.6 Bases para una estrategia viable de combate al CO

Para concluir este capítulo, retomaré las propuestas que, desde mi punto de vista podrían constituir la base para una estrategia viable (y alternativa a la estrategia actual) de combate al CO en México. Estas anotaciones finales pretenden, al mismo tiempo, tender puentes hacia el tema del siguiente capítulo, a saber, la estrategia mexicana actual contra el CO en el marco de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos.

Bajo la lógica anteriormente enunciada, entre las medidas que han resultado eficientes y eficaces en otros países para combatir al CO se encuentran: 1) la identificación y el desmantelamiento patrimonial de las empresas criminales y de las empresas que, estando legalmente constituidas, establecen vínculos con las organizaciones delictivas; 2) la limitación de la inmunidad de los funcionarios públicos (corruptos) con el fin de evitar el tráfico de influencias, los conflictos de intereses, el enriquecimiento ilícito, entre otros delitos, y, al mismo tiempo, llevar a cabo las acusaciones y sentencias judiciales conducentes; 3) la incautación y el decomiso de los activos patrimoniales relacionados con los grupos criminales dentro y fuera del territorio nacional, y 4) la creación de una red nacional de prevención del delito con el apoyo económico a organizaciones no gubernamentales que se comprometan a tratar los riesgos asociados a la delincuencia organizada, en términos de salud, educación, empleo y violencia, en todos sus ámbitos e infraestructura. A estas medidas deben agregarse otras, tales como los programas de testigos protegidos, la confiscación de bienes adquiridos por funcionarios corruptos y la creación de una policía única con altos estándares de profesionalización.

Algunos estudios internacionales demuestran que no resulta efectivo negociar con el crimen organizado, ya que estas negociaciones dependen de los gobiernos en turno y de su actitud frente a cada uno de los cárteles, así como del beneficio que pudieran llegar a obtener de cada uno de ellos. A estos argumentos, hay que agregar y recordar el hecho de que la obligación del Estado es brindar seguridad a sus ciudadanos, evitar la privatización de la violencia, y de las instituciones encargadas de combatirla, y ubicarse como el actor principal para velar por el cumplimiento de la ley.

Además, la ausencia de Estado de derecho, es decir, la falta de aplicación consistente de la ley y de verificación de su cumplimiento, propicia la aparición y

mantenimiento sistemático del crimen organizado. Por ello, resulta imprescindible la participación del Estado y de la sociedad para lograr el restablecimiento del marco jurídico, de tal manera que, como dice Buscaglia, se logre echar a andar un Acuerdo Político Nacional y Operativo que permita implementar las medidas más importantes de la Convención de Palermo y de la Convención de Mérida que hasta ahora se han dejado de lado; es decir, “los cuatro ejes” o “las cuatro ruedas” que se recuerdan a continuación:¹²²

- 1) Lograr una eficaz coordinación interinstitucional entre órganos de Inteligencia, Hacienda, policía, fiscalías y jueces, dirigida al **desmantelamiento patrimonial** de las empresas legales e ilegales relacionadas con las organizaciones delictivas.
- 2) Impulsar el **combate y la prevención de la corrupción política**, mediante la restricción de la “inmunidad” de los funcionarios, la investigación y la creación de redes estatales y federales que reúnan evidencias sobre el tráfico de influencias, el conflicto de intereses, el enriquecimiento ilícito, la malversación, el peculado, el encubrimiento, etc., con el fin de formular acusaciones y dictar sentencias.
- 3) Alcanzar el nivel más alto de **cooperación con otros países para incautar y decomisar activos patrimoniales** ligados a grupos criminales en empresas legales.
- 4) Crear una **Red nacional de prevención del delito y de los factores de riesgo**, que esté en manos de la sociedad civil y de las ONG, y esté coordinada por los estados, en materia de salud, educación, mercado laboral, violencia intrafamiliar, etc.

Para Buscaglia, la implementación de estas cuatro medidas es un factor clave para terminar con la corrupción, la impunidad y el crimen organizado, pero sólo podrá lograrse si se construye un Acuerdo Político Nacional y Operativo (es decir, tomar una medida a la vez) entre todas las fuerzas políticas nacionales. Como ya se mencionó, aunque coincide con Buscaglia, José Luis Valdés Ugalde explica¹²³ que, dada la gran interdependencia existente entre México y Estados Unidos, estas medidas no se pueden lograr en México si no se cuenta con la cooperación de Estados Unidos.

¹²² Cf. E. Buscaglia, *op. cit.*, 2010, p. 98.

¹²³ José Luis Valdés Ugalde, en entrevista personal, el 1 de marzo de 2012.

Estas incuestionables medidas constituyen la esencia de la estrategia que debe implementarse para romper con la espiral de corrupción y aumento de las células criminales, una situación que por ahora se ve lejana en el horizonte mexicano, dado que hay demasiados intereses –de poder y económicos– involucrados, que no permiten vislumbrar una voluntad política real para poner fin a este grave conflicto.

Con la finalidad de llevar a cabo un diagnóstico, y la consecuente puesta en marcha de medidas efectivas para emprender el combate contra el CO, Buscaglia *et al.* sostienen que primero es indispensable contar con indicadores medibles del crimen organizado y del abuso del poder público con fines privados. Sin embargo, no es necesario partir de cero, pues estos indicadores ya existen y ya se han puesto a prueba tanto a través de las agencias encargadas del cumplimiento de la ley (como la “*Falcone Check List*”) como mediante la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado y sus protocolos.¹²⁴ En un estudio realizado en 2003 por Buscaglia y Van Dijk,¹²⁵ que dio lugar a la “Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización”, se construyó un índice compuesto que incluía indicadores objetivos de seis actividades primarias, con base en estadísticas compiladas por la Interpol y la Organización de Naciones Unidas. Los indicadores eran los siguientes: fraude financiero, tráfico de personas, drogas, armas de fuego, autos robados y contrabando de cigarrillos. Además, en este índice combinado se incluyeron cuatro aspectos secundarios: el costo impuesto por el crimen organizado en las actividades empresariales, el alcance de la economía informal como proporción del PIB, la violencia del crimen organizado y el lavado de dinero. Este índice demostró estar bien consolidado y no se vio afectado por la presencia de indicadores individuales.

El estudio de 2003 demostró que el grado de independencia de los sistemas de justicia se encuentra estrechamente relacionado con los niveles del crimen organizado, así como con el alcance o magnitud de la corrupción judicial. El análisis estadístico señaló que los jueces independientes eran menos vulnerables a la corrupción y más capaces a la hora de aplicar las leyes contra el crimen organizado, incluso cuando otras áreas del sistema político y estatal estuvieran contaminadas por el CO.

¹²⁴ Cf. Buscaglia *et al.*, *op. cit.*, 2005.

¹²⁵ Edgardo Buscaglia y Van Dijk J (2003), “Controlling organized crime and corruption in the public sector”, en *Forum on crime and society*, vol. III, núms. 1 y 2, Publicación de las Naciones Unidas. URL: <http://escholarship.org/uc/item/08s076vr#page-2>

Un par de años después, Buscaglia *et al*¹²⁶ demostraron que aquellos países que siguieron las “mejores prácticas”, en la lucha contra el CO y la corrupción del sector público, adoptaron políticas económicas y financieras congruentes con las medidas legales y judiciales; a continuación se enumeran estas últimas: seguimiento y transparencia en la asignación de casos; adopción de medidas administrativas uniformes y predecibles, basadas en premios y castigos, según indicadores de desempeño; reforma de la estructura organizacional del sistema de justicia criminal; mejora de la habilidad judicial para revisar la consistencia y coherencia de las decisiones, a través de un aumento en la efectividad de las revisiones judiciales; y mejora de la gobernabilidad en las arenas política y judicial.

En concordancia con lo anterior, las “mejores prácticas”, en términos económico-financieros, son las siguientes: reducir la pobreza y elevar los salarios de los empleados públicos; reducir la incidencia y la dimensión de los mercados informales relacionados con el crimen organizado; mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza; reducir las barreras al intercambio internacional de bienes y servicios; adoptar y aplicar de manera más coherente las regulaciones financieras, a través de agencias estatales especializadas en supervisión. En este sentido, la fallida experiencia de México demuestra que la regulación financiera, así como la capacidad estatal para hacerla efectiva, resulta imprescindible en cualquier estrategia de lucha contra el crimen organizado.

A partir de los límites enunciados en este capítulo y de los nuevos (e impostergables) desafíos para la construcción de una nueva estrategia de combate al CO en México –dentro de los cuales se encuentra la urgencia de alcanzar el nivel más alto de cooperación con otros países (en particular con Estados Unidos y los países de la región) en materia de decomiso de activos, de desmantelamiento patrimonial, de combate a la corrupción (en otras palabras, el simple cumplimiento de las medidas más importantes de la Convención de Palermo y de la Convención de Mérida, UNCAC), así como en materia de seguridad (Iniciativa o Plan Mérida, un tratado internacional entre México, Estados Unidos y Centroamérica que ha resultado polémico a los ojos de la opinión pública y de los especialistas, pero que en realidad tampoco se ha cumplido a cabalidad)–, en el siguiente capítulo se abordará el tema del combate al CO en el marco de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos (2008-2011).

¹²⁶ Buscaglia *et al.*, *Op. cit.*, 2005.

4. El CO en el marco de las relaciones bilaterales México-Estados Unidos (2008-2011)

En este capítulo no se pretenden desarrollar ni analizar todas las medidas que se incluyen en los tres Tratados multilaterales (ratificados por México) que proveen los lineamientos formales para actuar de manera conjunta y coordinada contra el CO, tanto en el plano nacional como internacional; a saber, el Plan Mérida (seguridad), la Convención de Palermo (CO transnacional) y la Convención de Mérida (UNCAC, corrupción), los cuales ya fueron brevemente descritos en el capítulo 1 y en la última parte del capítulo 3.

Aquí se pretende rastrear directamente algunas de las causas y síntomas del fracaso en la aplicación del Tratado de cooperación más importante en la relación bilateral México-Estados Unidos en materia de seguridad, y el consiguiente fracaso de la estrategia calderonista contra el CO, a la luz del famoso Plan Mérida. Para ello, se recurrirá a algunos reportajes y artículos de opinión publicados principalmente en la prensa estadounidense (*The New York Times*, *The Washington Post*, *The Los Angeles Times*), a diversas opiniones de académicos expertos en la materia, así como a algunos artículos complementarios de la prensa nacional. Con lo anterior, se persiguen dos objetivos: por un lado, ampliar geográficamente la investigación hasta ahora realizada para el plano nacional y extenderla hacia la realidad del otro actor principal involucrado: Estados Unidos; y, por el otro, enriquecerla con una visión contrastiva, separada del contexto inmediato mexicano, pero íntimamente ligada a su esfera más próxima de influencia geopolítica, dada la gran interdependencia existente entre estos dos países.

De acuerdo con los términos utilizados en el Plan Mérida (o Plan México), uno de los ejes centrales de la cooperación bilateral es el desarrollo de una frontera “competitiva y segura”, basada en un enfoque “integral”.¹²⁷ Sin embargo, resulta interesante resaltar que, a pesar de que los gobiernos de Calderón y de Obama han dado muestras públicas de conformar un frente unido en el combate contra el CO, los intereses que persigue cada gobierno, en más de una ocasión, parecen responder a intereses disímiles e incluso,

¹²⁷ Cf. *Iniciativa Mérida*. Página Web de la Secretaría de Gobernación, México. URL: <http://www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/>. Fecha de consulta: 30 Marzo de 2012.

enfrentados. Muchos de los acontecimientos que han dado lugar a artículos periodísticos sobre la materia y que se analizan en este capítulo, lejos de apuntar hacia el fortalecimiento de fronteras seguras y al avance en materia de cooperación e inteligencia para la captura y el encarcelamiento de los altos mandos del crimen organizado, resultan ser indicadores de estrategias incompletas, diseñadas por autoridades rebasadas y poco coordinadas y, en ocasiones, mal informadas, o mal intencionadas. Por lo tanto, a partir de lo dicho en la prensa estadounidense analizada, en particular la prensa con una perspectiva crítica e independiente, se puede apreciar que entre la opinión pública (estadounidense y mexicana, pues estos diarios también crean opinión en algunos círculos mexicanos) se ha generado una gran inquietud en torno a los escasos resultados obtenidos, hasta la fecha, con las medidas implementadas en contra del CO y, en particular, se ha creado una gran incertidumbre acerca del rumbo que seguirá la cooperación bilateral en esta materia. En los siguientes apartados, se hablará más concretamente de los temas que han caudado mayor polémica en la relación bilateral.

4.1 Seguridad fronteriza

De acuerdo con Laura Carlsen,¹²⁸ investigadora del *Center for International Policy* en Washington, una de las razones de la administración Obama (y antes de la administración Bush) para participar en la lucha contra el crimen organizado iba mucho más allá de la simple cooperación bilateral entre México y Estados Unidos. La coyuntura estadounidense de la primera década del milenio dio lugar a la asimilación del problema del narcotráfico y del crimen organizado transfronterizos con una guerra librada en otros frentes, que ha tenido un orden prioritario en la agenda de seguridad de este país a partir del 11 de septiembre de 2001, a saber, la lucha nacional contra el terrorismo.

En primer lugar, llama la atención el término con el que se hace referencia a la lucha bilateral contra el CO, es decir, “*war without borders*”. Esta designación goza de gran aceptación entre la opinión pública estadounidense y, especialmente, entre los lectores del *New York Times* (NYT), diario en el que se han publicado alrededor de 20 artículos y

¹²⁸ Carlsen, Laura. “A Primer on Plan Mexico”, en Washington, *SCOOP: Independent News*, 7 de Mayo de 2008. URL: <http://www.scoop.co.nz/stories/HL0805/S00074.htm>. Consultado el 30 de Marzo de 2012.

videoreportajes, entre 2009 y principios de 2012, agrupados bajo este título.¹²⁹ El término “guerra sin fronteras” fue acuñado a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y, desde entonces, se ha asociado a la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, es posible constatar que, a partir de 2009, su uso se ha extendido para designar también al problema de la inseguridad y permeabilidad que vive la frontera Sur de Estados Unidos.

No cabe duda de que esta asociación resulta un tanto preocupante para México, pues se desprenden dos inferencias: primera, que los objetivos de la lucha contra el CO, y en particular contra el narcotráfico (el delito organizado que en realidad le preocupa a Estados Unidos, pues es el que permea sus fronteras y afecta directamente a su población consumidora), no son los mismos para México que para Estados Unidos; segunda, que el término “guerra sin fronteras” podría estar ocultando ciertos contenidos que impactarían negativamente los intereses de México.

En opinión de Laura Carlsen, incluir en un sólo rubro el tema de la “seguridad fronteriza” y el tema de la “lucha contra el crimen organizado” responde más a un afán de injerencia en temas como migración, criminalización de los movimientos sociales, control de las fronteras y espionaje a la población (temas que sin estar previstos así, encuentran un marco de acción en la Iniciativa Mérida), que a una voluntad real de combatir al crimen organizado:

Obliging Mexico to adopt emergency counter-terrorism measures including domestic surveillance, phone tapping, warrantless searches [...] and definitions of social protest as a criminal activity could damage fragile civil liberties protections and democratic institutions. The Merida Initiative includes funding for espionage systems directed at national citizenry, and surveillance equipment. Reforms dictated under the SPP have authorized house arrest and other measures considered a violation of rights but common in the United States now under the Patriot Act.¹³⁰

De este modo, utilizar el factor de la lucha contra el terrorismo permite legitimar el Plan Mérida ante la opinión pública estadounidense: la enorme sensibilidad hacia el tema del terrorismo hace casi imposible que su población objete la participación de Estados Unidos

¹²⁹ El primer artículo de la serie *War without borders* es “Mexican Drug Cartel Violence Spills Over, Alarming U.S.”, publicado el 22 de Marzo de 2009 en la primera plana de la edición escrita del diario, firmado por Randall C. Archibold, jefe de la Oficina del NYT para México, Centroamérica y el Caribe. En línea, puede consultarse en http://www.nytimes.com/2009/03/23/us/23border.html?_r=1&pagewanted=all#

¹³⁰ Laura Carlsen, *op. cit.*, 7 de Mayo de 2008.

en una lucha que se justifica bajo estos términos, sin importar la validez de su diagnóstico e implementación, ni la eficacia de sus resultados.

A pesar de que la administración Obama ha sido más responsable (o ambigua, quizás) en el hecho de separar la propaganda antidrogas de la propaganda antiterrorista, en febrero de 2012, la secretaria de Estado Hillary Clinton volvió a sembrar la duda respecto de esta asociación: si bien reconoció la falta de pruebas contundentes para denunciar los lazos de las organizaciones terroristas islámicas con los cárteles del narcotráfico mexicanos, también expresó la preocupación de su país por la posibilidad de que exista una alianza de esta naturaleza y confirmó que, en coordinación con sus aliados del hemisferio, seguirán buscando pruebas de estos vínculos, pues explicó que existen “acusaciones en el sentido de que organizaciones de tráfico de drogas en América Latina están ligadas con Hezbolá e Irán”.¹³¹ Con estas declaraciones, Clinton estaba desmintiendo al procurador Eric Holder, quien el 11 de octubre de 2011 había declarado que los gobiernos estadounidense y mexicano habían desarticulado un “complot criminal” entre la Guardia Revolucionaria del gobierno de Irán y un supuesto informante estadounidense que se hizo pasar por integrante del cártel de “Los Zetas” para asesinar en Washington al embajador saudita Manssor Arbabsiar. De acuerdo con Jesús Esquivel, corresponsal de la revista *Proceso* en Washington, la Administración Federal Antidrogas (DEA) le ha estado entregando al Congreso Federal, desde el 2008, informes sobre presuntas relaciones entre narcotraficantes latinoamericanos y el grupo Hezbolá. A pesar de que el periodista asegura que esta relación se basa exclusivamente en la compra de armas y no en la planeación de actos terroristas,¹³² se trata de un dato sumamente significativo para comprender el tipo de nexos transnacionales que tiene la delincuencia organizada latinoamericana y también para esclarecer que no todo el tráfico de armas que entra a México proviene exclusivamente del mercado estadounidense, aunque se sabe que alrededor del “90% del armamento incautado por autoridades mexicanas y sometido a un rastreo para conocer su origen proviene de

¹³¹ Jesús Esquivel, “Desmiente Hillary Clinton vínculos de narcos mexicanos con Hezbolá” en *Proceso*, México, 29 de Febrero de 2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=299647>. Consultado el 30 de Marzo de 2012.

¹³² *Ibidem*.

Estados Unidos”.¹³³ De cualquier manera, esta asociación debe encender un foco rojo en el análisis de la dimensión real del CO en la región.

De cualquier modo, Estados Unidos implementó, *a priori*, un paquete de medidas parecidas a las que la administración Bush había puesto en marcha después de los ataques del 2001, entre las cuales estaba la Iniciativa Mérida. Con estas medidas, el país vecino también parecía querer legitimar su involucramiento en otros temas delicados y diferentes del mero combate al CO transnacional, tales como la migración y el terrorismo. Además, estas medidas estuvieron secundadas por iniciativas de dudosa legalidad, como el llamado “Patriot Act”,¹³⁴ y en realidad resultaron muy poco efectivas para el combate contra el CO. No obstante, algunos especialistas aseguran que sí han tenido un impacto en materia de control de la población (control de los flujos migratorios), a través de algunas políticas de “securitización” de la frontera que han implicado altos costos en materia de derechos civiles y humanos.¹³⁵

Carlsen ha señalado que, en lugar de contribuir a un control organizado y estricto de las fronteras, el enfoque de seguridad fronteriza de la Iniciativa Mérida sólo ha empantanado la agenda migratoria, ya de por sí obstaculizada y relegada a un segundo plano:

By including “border security” and explicitly targeting “flows of illicit goods and persons”, the Initiative [Mérida] equates migrant workers with illegal contraband and terrorist threats. This ignores both the root causes of Mexican out-migration and the real demand for immigrant labor in the United States. [...] The problem of illegal immigration can never be resolved under this paradigm. Resulting expenditures, loss of local labor,

¹³³ Declaración de William Hoover, del *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*, y de Anthony P. Placido, de la *Drug Enforcement Administration, US Department of Justice*, ante el *Senate Committee on the Judiciary, Subcommittee on Crime and Drugs concerning*, “Law Enforcement Responses to Mexican Drug Cartels”, 17 de marzo de 2009. Dato citado por Maureen Meyer, “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?” en Raúl Benítez Manaut (ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, Cap. III, CASEDE, México, 2010, p. 72. URL:<http://www.seguridadcondemocracia.org/contenido-y-descargas-de-libros/descargas/crimen-organizado-e-iniciativa-merida-en-las-relaciones-mexico-estados-unidos.html>

¹³⁴ Según la página oficial del Departamento de Justicia, el *Patriot Act* busca primordialmente mantener la “paz y la vida”, URL: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=15222>. Las críticas a las consecuencias de esta ley provienen de trincheras muy diversas; véase, por ejemplo, el reporte “‘War on Terror’, Human Rights Issues” de Amnistía Internacional. URL: <http://www.amnestyusa.org/our-work/issues/security-and-human-rights/>. Consultado el 10 de Marzo de 2012.

¹³⁵ Véase Adam Isacson [Coordinador principal del Programa de Políticas de Seguridad Regional, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos], “A Buildup in Search of a Threat. U.S. Policy, ‘Securitization’, and Migration Along a Dramatically Changed Border”. URL: http://adamisacson.com/files/1208_CIDE-Ford.pdf.

and increased hate and violence erodes communities and local economies, especially on the border.¹³⁶

Existen varios ejemplos de la ineficacia con la que se han operado estos métodos de espionaje, control fronterizo y tolerancia cero, que se irán documentando a lo largo de este capítulo. Los integrantes del crimen organizado siguen cruzando de un país a otro sin obstáculos reales, llevando a territorio estadounidense dos de las tan temidas amenazas que se pretendían erradicar: drogas y derrame de la violencia (el terrorismo no se ha podido comprobar y la inmigración ilegal parece haberse frenado más por otras razones que se analizan más adelante que por las políticas de “securitización”). La prensa estadounidense ha documentado casos como el de Eduardo Tostado (residente legal, tanto de Estados Unidos como de México), quien se benefició durante un largo tiempo de su posición para operar el traslado de drogas como parte del cártel de los hermanos Arellano Félix.¹³⁷ De este modo, las estrategias de inteligencia y la militarización de la frontera han quedado evidenciadas como métodos insuficientes frente a una problemática tan compleja como es el CO, en cambio sí han permitido que se incrementen los abusos contra los migrantes.

Tras una visita realizada a México en 2008, el relator especial de Naciones Unidas para los migrantes, Jorge Bustamante, declaró:

Transnational migration continues to be a business in Mexico, largely operated by transnational gang networks involved in smuggling and trafficking in persons and drugs, with the collaboration of the local, municipal, state and federal authorities [...]. With the pervasiveness of corruption at all levels of government and the close relationship that many authorities have with gang networks, incidences of extortion, rape and assault of migrants continue.¹³⁸

El investigador Adam Isacson, Coordinador principal del Programa de Políticas de Seguridad Regional en la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA,

¹³⁶ Laura Carlsen, *op. cit.*, 7 de mayo de 2008.

¹³⁷ Solomon Moore, “How the U. S. Became the Stage for Mexican Drug Feud” en *The New York Times*, 8 de diciembre de 2009, Nueva York. URL: <http://tierneylab.blogs.nytimes.com/2009/03/12/obamas-drug-policy/>. Consultado el 20 de Marzo de 2012.

¹³⁸ Jorge Bustamante, “Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development” en *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants to the United Nations Human Rights Council, A/HRC/7/12*, Ginebra: UNHRC, 25 de febrero de 2008. URL: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=47cfb2d62>, citado por Adam Isacson, *op cit*, p. 19.

por sus siglas en inglés), explica que la disminución en el flujo fronterizo de México hacia Estados Unidos puede deberse más a las terribles condiciones de violencia y corrupción que vive nuestro país que a las políticas de “securitización” de la frontera.¹³⁹ Pone como ejemplo un informe especial realizado en 2009 por el ombudsman nacional en materia de derechos humanos (CNDH) en el que se documentan 9,758 migrantes secuestrados en México, entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, de los cuales 9,194 fueron secuestrados por grupos del CO. También hace referencia a un informe de seguimiento hecho por la misma CNDH, en febrero de 2011, donde se documentan 11,333 migrantes secuestrados entre abril y septiembre de 2010, de los cuales el 76% provenía de Centroamérica y sólo el 10.6% eran migrantes mexicanos.¹⁴⁰ La violencia que sufren los migrantes por parte de los grupos del CO (secuestros, extorsiones, violaciones, asesinatos, reclutamiento), aunados al abuso de los funcionarios corruptos (a lo que Isacson llama “corrupción oficial”), tanto del Instituto Nacional de Migración como de las fuerzas del orden, ha convertido a México en un territorio de constantes amenazas para los migrantes y constituye un factor más de la disminución en la entrada de inmigrantes ilegales a Estados Unidos en los últimos años.

4.2 La Iniciativa Mérida: cuestionamientos sobre sus resultados

A pesar de que la Iniciativa Mérida (IM) marca una nueva etapa en la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en materia de combate al CO, en particular por “el avance formal [que significó] en la relación bilateral [el hecho de que] este mecanismo haya sido producto del principio de responsabilidad compartida”,¹⁴¹ la IM ha sido muy criticada por muy distintas razones y desde frentes muy diversos desde sus inicios. Antes de exponer algunas de estas razones, es importante conocer sus principales objetivos para poder

¹³⁹ Adam Isacson, *op cit*, pp. 17-19.

¹⁴⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Secuestro de Migrantes en México*, Ciudad de México: CNDH, 2009, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/node/35>, en Adam Isacson, *op cit*, p. 19.

¹⁴¹ José Luis Valdés Ugalde con Frania Duarte, “Gobernanza fronteriza, cooperación y crimen organizado en la relación México-Estados Unidos: ¿hacia un nuevo paradigma?” en Abelardo Rodríguez Sumano (comp.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, Universidad de Guadalajara, México, 2012. p. 275.

evaluar, a la luz de los resultados observables y de lo dicho en los últimos años en la prensa de opinión estadounidense, si éstas se cumplieron o no.

En primer lugar, es importante señalar que el apoyo estipulado para México en la Iniciativa Mérida no está pensado en términos de dinero en efectivo, sino en términos de transferencias de equipo altamente especializado y costoso (casi siempre con finalidad militar, estratégica y de inteligencia), así como de intercambio de información, asistencia técnica, tecnología y capacitación (particularmente a policías y militares),¹⁴² con el fin de fortalecer las dependencias mexicanas encargadas de la seguridad y la procuración de justicia. En la página de la Segob se resalta que la Iniciativa no contempla el despliegue de personal militar estadounidense en México y que se basa en el respeto a la soberanía.

En cuanto a los objetivos de la Iniciativa, cabe recordar que en 2010 se replantearon sus metas originales y además dejó de ser un Tratado multilateral para convertirse en un Tratado bilateral México-Estados Unidos (dejó de contemplar a las regiones de Centroamérica y el Caribe). Así, los nuevos ejes que conforman la Iniciativa Mérida son los siguientes:¹⁴³

1. **Desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas** que actúan en ambos países, mediante el debilitamiento sistemático de sus redes, estructuras y capacidades logísticas, operativas y financieras.
2. Apoyo mutuo para la **adecuación continua del marco para la seguridad y justicia y el fortalecimiento de las instituciones públicas** de ambos países responsables del combate a la delincuencia organizada, incluyendo la promoción de la plena observancia de los derechos humanos y de la participación activa de la sociedad civil.
3. **Desarrollo de una frontera segura y competitiva para el siglo XXI**, basada en un enfoque bilateral e integral, que fortalezca nuestra competitividad global al facilitar el flujo legítimo de mercancías y personas mientras procura la seguridad de los ciudadanos e interrumpe los flujos de drogas, armas, dinero en efectivo y otras mercancías ilegales.
4. **Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades** de los dos países, favoreciendo el desarrollo integral de los individuos. Incluye el apoyo a los esfuerzos para atender las causas de raíz del crimen y la violencia, promover la cultura de la legalidad, reducir el uso de drogas ilícitas, promover una mayor percepción de los vínculos entre el uso de drogas y el crimen y la violencia, y cerrar el flujo de posibles asociados a los cárteles al promover alternativas legales y constructivas para la gente joven.

¹⁴² Para una crítica de estas medidas, véase Maureen Meyer, “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?”, *op cit.*

¹⁴³ Secretaría de Gobernación [en línea], “Iniciativa Mérida”, URL: http://www.iniciativamerida.gob.mx/es/IniciativaMerida/Todo_Sobre. Consultada el 16 de mayo de 2012. [Las negritas son mías.]

Además, a la par de cumplir con las medidas de la Iniciativa Mérida, los gobiernos de ambos países se comprometieron a centrar sus esfuerzos y a cooperar con especial ahínco de la siguiente manera: el gobierno mexicano fortaleciendo sus capacidades operativas e institucionales para combatir de manera eficaz al CO, y el gobierno estadounidense haciendo frente a todos los aspectos relacionados con el tráfico de drogas (incluyendo la disminución en la demanda de estupefacientes, rubro en el que Obama ha reconocido reiteradamente su corresponsabilidad), armas y entrada de dinero en efectivo a México.

Lamentablemente, ninguno de los dos gobiernos ha cumplido con las metas propuestas anteriormente, pues los resultados en realidad son ínfimos en comparación con la magnitud del problema y, sobre todo, muy difíciles de observar y de medir –como ya se discutió en el capítulo 2–, más allá de las impactantes estadísticas de helicópteros recibidos y hectáreas quemadas. De hecho, los gobiernos parecen estar muy lejos de cumplir con los niveles de éxito esperados en todos estos años de lucha conjunta; incluso, hay quienes afirman que en términos reales la situación ha empeorado: la corrupción, la impunidad, la violencia y el poder de los cárteles, por un lado; y el consumo de drogas, el tráfico de armas y la permeabilidad de la frontera para el paso de mercancía ilegal y de dinero sucio –con sus respectivos niveles de corrupción–, por el otro, son prueba contundente y cotidiana de ello.

En 2010, Maureen Meyer hace un análisis sobre los resultados obtenidos por la IM hasta el primer año de administración del presidente Obama. Meyer explica que la gran falla que hasta ese momento había tenido la IM consistía en que todo el énfasis estratégico y todos los recursos económicos se habían destinado a la compra de equipo militar y a la capacitación de las fuerzas de seguridad mexicanas, dejando de lado el fortalecimiento de las instituciones civiles y la implementación de reformas estructurales en los sistemas de policía y de justicia del país. La autora observa que durante el primer año de la administración Obama no se habían visto grandes modificaciones en este sentido, y presenta el siguiente balance:

Actualmente, del total de 1.35 mil millones previstos dentro de los cuatro paquetes del programa de cooperación ya aprobados por el gobierno de Estados Unidos, 481.5 millones han sido gastados en helicópteros y aviones de vigilancia para la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar). Solamente 148.5 millones han sido canalizados a actividades relacionadas con la reforma judicial, el fortalecimiento

institucional, el combate a la corrupción y el estado de derecho. La mayor parte de los fondos restantes son para equipo de inspección, forense, computadoras, asistencia técnica y capacitación.¹⁴⁴

Al igual que se constató anteriormente en este trabajo para el caso de México, Meyer explica que el principal indicador de éxito para el rubro “antinarcóticos” de los temas de seguridad que utiliza el gobierno de Obama está directamente relacionado con el número de kilogramos de drogas ilícitas incautadas por el gobierno y el número de traficantes detenidos.¹⁴⁵ Finalmente, argumenta lo siguiente:

La repetición de estrategias fallidas, es decir, únicamente proporcionar equipo y tecnología sofisticados, puede producir algunos éxitos inmediatos [...], pero no producirá un impacto a largo plazo en cuanto a la seguridad del país y tendrá más repercusiones negativas en materia de derechos humanos.¹⁴⁶

En abril de 2012, Sebastian Tadeo Campos Groth presentó una tesis muy interesante, intitulada: *La Iniciativa Mérida 2008-2011: Evaluación, Resultados y Alternativas*¹⁴⁷. En ella, el autor utiliza 29 indicadores para evaluar el desempeño de la Iniciativa Mérida en lo referente al progreso de sus objetivos declarados, tanto en la primera fase (2008) como en la segunda fase (2010). El autor nos explica que los indicadores oficiales del gobierno estadounidense resultan insuficientes para medir adecuadamente los avances de la Iniciativa –tal como lo confirma la propia Oficina General de Rendición de Cuentas de Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés) en su reporte de 2010–,¹⁴⁸ debido a que se centran en las estadísticas de lo que se entregó, pero no toman en cuenta los resultados que se han obtenido con esa ayuda. Por lo tanto, S.T. Campos se vio en la necesidad de diseñar 15 indicadores adicionales que le permitieran medir las acciones reales emprendidas, así como sus efectos en el corto plazo. Así, utilizó 14 indicadores oficiales y 15 indicadores

¹⁴⁴ Maureen Meyer, op. cit., p. 70.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Idem*, p. 74.

¹⁴⁷ Sebastian Tadeo Campos Groth, *La Iniciativa Mérida 2008-2011: Evaluación, Resultados y Alternativas*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, dirigida por el Dr. José Luis Valdés Ugalde, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

¹⁴⁸ United States Government Accountability Office (GAO), “Mérida Initiative. The United States Has Provided Counternarcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures” en Reporte GAO-10-837, 22 de julio de 2010, p. 36. URL: <http://www.gao.gov/new.items/d10837.pdf>, fuente citada por Sebastian Tadeo Campos Groth, *op cit*, p.58.

complementarios para medir los avances, entre 2008 y 2011, en 5 objetivos (explícitos e implícitos) de dicha Iniciativa bilateral.

A continuación, presento un resumen de los indicadores (primero los oficiales y luego los complementarios) que para S.T. Campos mostraron un desempeño deficiente en su evaluación de la consecución de los objetivos de la Iniciativa Mérida:

De los 14 indicadores oficiales, obtuvo los siguientes puntos negativos:¹⁴⁹

- Se constató una tendencia en aumento del flujo de drogas de México a Estados Unidos. Resulta muy importante destacar aquí que esta tendencia constituye uno de los principales indicadores oficiales para determinar el poder que tienen los cárteles.
- Se mostró una tendencia creciente de las organizaciones criminales a emplear la violencia y a expandirse hacia otros delitos organizados, mediante los siguientes indicadores: las ejecuciones relacionadas con el narcotráfico (Véase **Tabla 8**, en los Anexos del presente trabajo)¹⁵⁰, la percepción de la inseguridad por parte de la opinión pública y los pocos casos de fallos condenatorios en materia de lavado de dinero.
- Se observó un desempeño sumamente negativo en los objetivos de “Fortalecer las instituciones” y “Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia de la región” (véase **Tabla 9**, en los Anexos del presente trabajo)¹⁵¹. Este rubro fue el que concentró el mayor número de indicadores oficiales con resultados desfavorables. Y explica el autor:

Particularmente mal se encuentran aquellos respectivos al desempeño del Poder Judicial. En este aspecto se encontró que, aparte de la tardanza para presentar a los detenidos ante autoridades judiciales, hay una gran lentitud para resolver casos federales criminales, así como un bajo porcentaje de éxito en los casos de crimen organizado. Este último punto es importante porque también demuestra la poca efectividad que tiene el creciente uso de arraigos para crear casos sólidos ante los tribunales. Atendiendo esta situación, es entendible que la mayoría de los mexicanos encuestados tenga poca confianza en el sistema de justicia, desde la policía hasta los tribunales.¹⁵²

¹⁴⁹ Cf. Sebastian Tadeo Campos Groth, *op cit*, pp. 95-96.

¹⁵⁰ Véase “**TABLA 8**: Porcentaje del total de muertes ligadas al narcotráfico en México de 2008 a 2011”, tomada de Sebastian Tadeo Campos Groth, *op cit*, p. 73.

¹⁵¹ Véase “**TABLA 9**: Reclusos del fuero federal sentenciados”, tomada de Sebastian Tadeo Campos Groth, *op cit*, p. 78.

¹⁵² Sebastian Tadeo Campos Groth, *op cit*, p. 96.

De los 15 indicadores complementarios, se obtuvieron muchos más puntos negativos que positivos:¹⁵³

- Se mostró una tendencia creciente de quejas en materia de violaciones a los derechos humanos, contra la SEDENA, la SEMAR, la PGR y la PF; contrariamente a lo revelado por el indicador oficial del gobierno estadounidense. Es importante resaltar que las quejas por tortura contra la SEDENA y contra la Policía Federal aumentaron considerablemente en este periodo.
- Se confirmó que la percepción ciudadana con respecto a la corrupción empeoró notablemente. Cabe destacar que el porcentaje de sanciones por corrupción que terminaron con la destitución del funcionario corrupto es muy bajo (inferior al 5%).
- Se registró un desempeño totalmente negativo de la Iniciativa Mérida en los cuatro indicadores utilizados para evaluar el objetivo de “Aumentar la gobernabilidad y la estabilidad”. Los resultados indican una extensión geográfica de la presencia de la delincuencia organizada en el país, un incremento en los atentados contra funcionarios públicos y altísimos niveles de influencia de los grupos criminales en la política. A lo anterior, se suma que los homicidios aumentaron en un 83% de 2008 a 2010, con lo cual se superaron las marcas históricas del México contemporáneo, establecidas en 1992 y 2009. Todos estos factores no hacen sino aumentar las dificultades para gobernar en las regiones con presencia del CO y significan un riesgo para la estabilidad de dichas regiones.

Una vez terminado el análisis de los objetivos con base en los indicadores (oficiales y complementarios), Sebastian Tadeo Campos promedia los resultados y obtiene lo siguiente:¹⁵⁴

- Según las mediciones oficiales, la Iniciativa Mérida ha tenido un éxito del 56.1%.
- Según los indicadores complementarios, la situación es muy distinta, ya que sólo se obtiene un 17.9% de resultados favorables, contra un 82.1% de resultados negativos

¹⁵³ *Ibid.*, pp. 97-99.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p.99.

(véase **Tabla 10**, en los Anexos del presente trabajo)¹⁵⁵. Así, concluye el autor que la mayor parte (dos tercios) de los resultados negativos estuvieron concentrados en dos objetivos fundamentales: “Romper el poder y la impunidad de las organizaciones criminales y dismantelar a los grupos del crimen organizado”, por un lado, y “Aumentar la gobernabilidad y la estabilidad”, por el otro.

Sin embargo, dice el autor:

Aún excluyendo del análisis a los indicadores pertenecientes a los objetivos complementarios –que son “Aumentar la gobernabilidad y estabilidad” y “Mantener y aumentar la cooperación bilateral”– se obtiene un balance negativo, ya que de los 8 indicadores complementarios relativos a los 3 objetivos oficiales sólo 1,5 (ó 18.8%) tienen resultados positivos.¹⁵⁶

Y más adelante añade:

[...] Según los indicadores oficiales, las repercusiones de la Iniciativa Mérida han sido ligeramente exitosas para el logro de sus objetivos declarados. Sin embargo, atendiendo a los resultados de los indicadores complementarios, la Iniciativa muestra un balance principalmente negativo. En conjunto, los 28 [sic] indicadores de desempeño oficiales y complementarios arrojan resultados principalmente negativos, comprobando la hipótesis del trabajo.¹⁵⁷

De este modo, tras un interesante análisis de cada indicador y una objetiva y valiosa evaluación de su desempeño, S.T. Campos comprueba su hipótesis acerca de que la Iniciativa Mérida ha tenido resultados principalmente negativos “como estrategia antinarcóticos para disminuir el poder de las organizaciones narcotraficantes y dismantelarlas, para fortalecer las instituciones de justicia y seguridad mexicanas, para mejorar los controles territoriales y para fomentar el desarrollo económico en regiones afectadas”.¹⁵⁸

La situación de violencia, corrupción, impunidad, aunada a los pobres resultados obtenidos en materia de combate al CO y de fortalecimiento de la instituciones mediante este instrumento de cooperación bilateral, ha llevado a que las relaciones entre México y Estados Unidos hayan pasado por momentos ríspidos y difíciles de explicar ante la opinión

¹⁵⁵ Véase “**TABLA 10:** Resultados de los indicadores de desempeño de la Iniciativa Mérida”, tomada de Sebastian Tadeo Campos Groth, *op cit*, p. 100.

¹⁵⁶ Sebastian Tadeo Campos Groth, *op cit*, p. 99.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 101.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 8.

pública. Así, se han suscitado una serie de conflictos, muchos causados por acusaciones de funcionarios estadounidenses hacia las autoridades mexicanas (como los ya citados anteriormente), que están relacionados con la poca efectividad de la estrategia de combate al CO, y otros más con la revelación de información que ha causado escándalos ante la opinión pública internacional y ha comprometido al país vecino, poniéndolo en el mismo saco de *ilegalidad* que el CO y en el mismo mundo de *corrupción* que las instituciones mexicanas a las que tanto critica. Estos hechos, que se irán exponiendo a lo largo del presente capítulo, sólo han logrado tensar por momentos la relación entre México y Estados Unidos.

En muchas de las acusaciones recién mencionadas, se puede observar la poca confianza que el país del Norte tiene en la manera en que se están usando sus recursos y en los pocos resultados que está dando el Estado mexicano en relación con lo estipulado en el Plan Mérida. Esto se ha reflejado en otras esferas como la prensa, la academia y la sociedad civil en su conjunto.

A manera de ejemplo de lo anterior, se pueden citar en orden cronológico los siguientes casos: en enero de 2009, el general James Mattis, dirigente del Comando Central de Estados Unidos, entregó un reporte en el que clasificó a México como una de las amenazas a la seguridad nacional de su país, y lo equiparó con Pakistán, al denominarlo “Estado fallido”, a lo que se sumó Mike Mullen, entonces máximo militar del Pentágono.¹⁵⁹ El 8 de septiembre de 2010, la Secretaria de Estado Hillary Clinton declaró que la situación en México era cada vez más parecida a una “insurgencia”,¹⁶⁰ declaración que fue secundada por altos mandos militares estadounidenses que se refirieron a la situación mexicana como una “narcoinsurgencia”. Las respuestas mexicanas de inconformidad no se hicieron esperar, y Gil Kerlikoswske (el “zar antidrogas” estadounidense) tuvo que salir a desmentir la declaración de Clinton. En febrero de 2011, salió a la luz el caso del operativo “Rápido y Furioso”, cuyas repercusiones se analizarán más adelante. Unos meses después, en octubre de 2011, un agente encubierto de la DEA se hizo pasar por un miembro de Los Zetas y fue contactado por un presunto agente del gobierno iraní para llevar a cabo un atentado

¹⁵⁹ Jesús Esquivel, “‘Extrema preocupación’ en el Pentágono por fracaso de política antinarco en México” en *Proceso*, 27 de enero de 2009. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=112314>. Consultado el 21 de marzo de 2012.

¹⁶⁰ David Brooks, “Crece en México ‘insurgencia’ de cárteles: Clinton” en *La Jornada*, 9 de septiembre de 2010. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/09/politica/002n1pol>. Consultado el 21 de marzo de 2012.

terrorista contra el embajador saudí en Washington.¹⁶¹ Este acontecimiento ocasionó que, en febrero de 2012, Clinton declarara que existían acusaciones que ligaban a las organizaciones de tráfico de drogas de América Latina con Hezbolá e Irán, pero que aún no tenían pruebas contundentes de ello. Una vez más, este tema ha causado gran polémica y fuertes impactos en los medios de comunicación internacionales, pues se han dado muchas declaraciones encontradas.¹⁶²

Por parte de la opinión pública y especializada, se ha cuestionado reiteradamente la Iniciativa Mérida y, en particular, se ha hablado de su probada ineficacia para cumplir con sus objetivos. Por ejemplo, hay quienes aseguran que el dinero invertido en equipo y entrenamiento no resulta suficiente en comparación con las sumas que se utilizan en las operaciones de tráfico de drogas o de lavado de dinero del CO. Como resume el columnista de *The Washington Times*, Jerry Seper, se trata de una diferencia de millones de millones de dólares¹⁶³ (contabilizando la diferencia de manera individual y sin englobar la totalidad de las actividades ilegales del crimen organizado). De esta brecha enorme de recursos, resulta que la capacidad operativa de los cárteles rebasa aventajadamente a la de las autoridades mexicanas, como apunta Randal C. Archibold, corresponsal de NYT en México:

The cartels bring in billions of dollars more than the Mexican government spends to defeat them, and they spend their wealth to bolster their ranks with an untold number of politicians, judges, prison guards and police officers —so many police officers, in fact, that entire forces in cities across Mexico have been disbanded and rebuilt from scratch.¹⁶⁴

Más aún, las millonarias ganancias del contrabando de drogas hacen que el negocio sea tan redituable que ni siquiera las grandes sumas de dinero confiscadas recientemente por ambos

¹⁶¹ Marisela Arias, “FBI Disrupted Plan to Assassinate Saudi Ambassador Adel-Al-Jubeir” en *Skim That*, 12 de octubre de 2011. URL: <http://skimthat.com/article/3687/fbi-disrupted-plot-toassassinate-saudi-ambassador-adel-al-jubeir>. Consultado el 30 de marzo de 2012.

¹⁶² Esquivel, Jesús “Desmiente Hillary Clinton vínculos de narcos mexicanos con Hezbolá” en *Proceso*, México, 29 de Febrero de 2012. URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=299647>. Consultado el 30 de marzo de 2012.

¹⁶³ Seper, Jerry, “Lawmaker says pot policy bolsters border drug war”, *The Washington Times*, 21 de septiembre de 2010.

¹⁶⁴ Archibold, Randal, “War Without Borders: Mexican Drug Cartel Violence Spills Over, Alarming U.S.” en *The New York Times*, Nueva York, 23 de Marzo de 2009. URL: <http://www.nytimes.com/2009/03/23/us/23border.html>. Consultado el 8 Marzo de 2012.

gobiernos parecen tener algún impacto en los cárteles. Como explica Ginger Thompson, especialista en temas de narcotráfico y crimen organizado del NYT:

So far there are few signs that following the money has disrupted the cartels' operations, and little evidence that Mexican drug traffickers are feeling any serious financial pain. Last year, the D.E.A. seized about \$1 billion in cash and drug assets, while Mexico seized an estimated \$26 million in money laundering investigations, a tiny fraction of the estimated \$18 billion to \$39 billion in drug money that flows between the countries each year.¹⁶⁵

Sin embargo, las críticas de los analistas no se centran solamente en la necesidad de invertir mayores recursos económicos a la estrategia de combate al CO para contrarrestar el poder económico de las organizaciones criminales, sino que además y sobre todo cuestionan el destino final de todo ese dinero. Como apunta Laura Carlsen, es inevitable notar que parte del presupuesto ha sido invertido en empresas estadounidenses privadas, e incluso, en muchos casos, en agencias gubernamentales:

A huge part of this budget goes directly to U.S. private sector defense and IT companies and the U.S. government, not to Mexican security and government agencies. As some attack the Plan for the resources destined to an “undeserving” Mexico, Plan Mexico could well end up being another defense company pork barrel.¹⁶⁶

Por otra parte, también se ha cuestionado el hecho de que los recursos de la IM prácticamente no se han invertido en los rubros de rehabilitación y tratamiento de adicciones. Aunque recientemente se construyeron los centros “Nueva vida”, todo parece indicar que no están respaldados por un diagnóstico y un estudio serios que provean un tratamiento integral y sigan al adicto en todas las fases de su enfermedad, pues no cuentan con clínicas de rehabilitación, sino simplemente con campañas de prevención y grupos de apoyo. Esto actúa en contrasentido de los más recientes estudios de las propias agencias gubernamentales estadounidenses, según los cuales, resultan veinte veces más eficaces en el combate al tráfico ilícito de drogas este tipo de medidas que otras alternativas

¹⁶⁵ Thompson, Ginger, “U.S. Agents Launder Mexican Profits of Drug Cartels” [en línea] Nueva York, *The New York Times*, 3 de Diciembre de 2011. URL: <http://www.nytimes.com/2011/12/04/world/americas/us-drug-agents-launder-profits-of-mexican-cartels.html>. Consultado el 8 Marzo de 2012.

¹⁶⁶ Laura Carlsen, *op. cit.*, 7 de mayo de 2008.

militares.¹⁶⁷ En todo caso, el tema de la prevención y rehabilitación de adicciones debería contar con un proyecto sólido y eficaz, paralelo a cualquier otra estrategia estatal. Incluso, si se acepta la necesidad de enfocar la lucha contra el CO desde un punto de vista militar, no se puede ignorar uno de los problemas centrales en el tráfico de drogas: el consumo.

4.2.1 La corrupción del sistema carcelario mexicano y la extradición

Aunque el tema de la corrupción a todos los niveles del sistema de justicia mexicano parece un tema de competencia exclusivamente local, a partir de la implementación del Plan Mérida (el interés de los medios estadounidenses en los asuntos bilaterales y el narcotráfico es mucho más antiguo, desde luego), la transparencia y la capacidad de las autoridades mexicanas en este tema han sido el blanco de fuertes cuestionamientos de la opinión pública estadounidense. El asunto ha sido tópico de varios artículos de fondo del NYT, que consideran la corrupción como un elemento desconcertante y poco alentador en la lucha contra el CO.

Un ejemplo relativamente reciente fue la cobertura que recibió la fuga de 53 reos en la prisión de Cieneguillas en Mayo de 2009, donde se puso de relieve la poca importancia, inversión de tiempo y recursos que se le ha dado al hecho de que los narcotraficantes, en éste como en muchos otros casos, siguen operando con la mayor comodidad dentro de los penales. La cooperación de los propios custodios, y la facilidad con la que se realizó la fuga, puso al descubierto un sistema penitenciario frágil y extremadamente corrupto. El periodista Marc Lacey relató el grado de impunidad con la que se desenvuelven los reos dentro de las cárceles mexicanas en los siguientes términos:

Life in Reclusorio Preventivo Oriente prison's Dormitory No. 9, where many top drug traffickers are held, shows the clout that influential inmates enjoy. The prisoners are a privileged lot, wearing designer clothing and enjoying special privileges ranging from frequent visits by girlfriends to big-screen televisions in their spacious cells [...]

¹⁶⁷ Rydell & Evering (1994), "Controlling Cocaine, Prepared for the Office of National Drug Control Policy and the United States Army" en *Rand Corporation Study*, Santa Mónica. Resumen disponible en <http://www.mindfully.org/Reform/Cocaine-Supply-Demand1994.htm>. Consultado el 10 de marzo de 2012.

Traffickers continue to run their operations through their lieutenants inside the prison as well as outside, using supposedly banned cellphones.¹⁶⁸

El punto de vista estadounidense, sin embargo, difiere del mexicano en cuanto a la solución. En un principio, se pretendió subsanar el problema de la corrupción al interior de los penales mediante un correcto adiestramiento ético de los trabajadores y custodios de los penales:

The United States government, as part of its counternarcotics assistance program, is committing \$4 million this year to help fix Mexico's broken prisons, officials said. Experts from state prisons in the United States have begun tutorials for Mexican guards to make sure that there are clear ethical guidelines and professional practices that distinguish them from the men and women they guard.¹⁶⁹

Más allá de la conveniencia e importancia de estas medidas instructivas, la posición estadounidense refleja un total desconocimiento de la problemática al interior de los penales mexicanos, ya que ésta no puede ser reducida a un problema “ético”. Prueba de esto es la actitud que tomó el propio gobierno de Calderón ante el tema de la extradición (y que ya se venía tomando así desde E. Zedillo), la cual ha resultado ser sumamente cooperativa con el gobierno estadounidense. Marc Lacey, nuevamente, lo resume desde el punto de vista estadounidense:

Since Mr. Calderón came to office in December 2006, his government has surprised the United States by extraditing more than 200 criminal suspects, more than double the rate of predecessors. Based on the legal battles they begin to avoid extradition, it is clear that inmates fear going to the United States. Their support network, prison officials in both countries say, is considerably weaker there.¹⁷⁰

Podrían mencionarse varias razones para esto, pero lo que parece innegable es que esta voluntad de no tener que lidiar con criminales peligrosos es un reconocimiento implícito de la propia desconfianza del gobierno mexicano ante un sistema de justicia bastante “más débil”; sin embargo, lo grave de esta situación es el fracaso mexicano en el manejo del

¹⁶⁸ Marc Lacey, “Mexico’s Drug Traffickers Continue Trade in Prison” en *The New York Times*, Nueva York, 10 de Agosto de 2009. URL: <http://www.nytimes.com/2009/08/11/world/americas/11prisons.html>. Consultado el 10 de Marzo de 2012.

¹⁶⁹ Marc Lacey, *op. cit.*, 10 de Agosto de 2009.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

problema de impartición de justicia en un sistema judicial cuyas fallas sólo abonan a la idea de que el caso mexicano puede estar caminando en el proceso de convertirse en un Estado fallido.

En otro artículo del propio Marc Lacey, en el que se expone el caso del asesinato de José Ibarra Limón (investigador de la fiscalía de Ciudad Juárez, asesinado el 27 de julio de 2009, supuestamente como una venganza perpetrada por los criminales que estaba investigando), el columnista apostilla el problema de los cuerpos policiales fuera de las prisiones como “little expertise, too much corruption” y añade:

On top of the standard obstacles [...] is one that seems to grow by the day: outright fear of becoming the next body in the street. Mexico has never been particularly adept at bringing criminals to justice, and the drug war has made things worse. Investigators are now swamped with homicides and other drug crimes, most of which they will never crack.¹⁷¹

La pregunta que debe seguir a estas pruebas de ineficacia de la estrategia mexicana en materia de impartición de justicia es ¿cuál es el sentido de trabajar con una policía que se conoce de antemano como corrupta e inepta? Incluso si se admite que el tiempo es escaso y debería de trabajarse en la capacitación de las policías locales y federales sobre la marcha, no dejan de saltar a la vista las cuestiones éticas del problema: “equipar” con armamento y tácticas de espionaje a personas cuya lealtad puede cambiar sin previo aviso no parece ser una solución demasiado inteligente en la lucha contra el CO. Como concluye Carlsen:

Giving arms, military equipment, spy and surveillance capacity, and training to security forces with a history of abuses that the justice system is unable or unwilling to check is like pouring gas on a fire. Ignoring root causes of criminal activity and market demand makes it very likely that military aid will empower delinquency and feed corruption.¹⁷²

¹⁷¹ Lacey, Mark, “In Mexican Drug War, Investigators Are Fearful” en *The New York Times*, Nueva York, 17 de octubre de 2009. URL: <http://www.nytimes.com/2009/10/17/world/americas/17juarez.html>. Consultado el 10 de marzo de 2012.

¹⁷² Laura Carlsen, *op. cit.*

4.3 Soberanía y responsabilidad compartida

4.3.1 El caso “Rápido y furioso” y sus implicaciones

Bajo el nombre de “Fast and Furious”¹⁷³ suele englobarse el conjunto de acciones de inteligencia dirigidas por agentes de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés), a través de las cuales, desde 2009, se propició la venta y el traslado de armas de alto calibre hacia territorio mexicano. Propiamente dicho, se trató de una estrategia de “omisión” que consistía, según los propios informes de la Agencia, en “dejar caminar” las armas desde las tiendas de armas legalmente constituidas en las ciudades fronterizas estadounidenses (Arizona principalmente) hasta su tráfico ilegal en ciudades fronterizas mexicanas. Según los primeros reportes del caso, no sólo se omitió realizar detenciones de compradores sospechosos, sino que se facilitó el tráfico de armas, en casos flagrantes en los que no se detuvo a personas sospechosamente armadas.

Pero no fue sino hasta el asesinato del agente fronterizo estadounidense Brian Terry, el 14 de Diciembre del 2010, cuando el caso empezó a ventilarse ante la opinión pública. A partir de entonces, se dieron a conocer algunas de las condiciones del operativo y fueron evidentes los errores y las consecuencias inherentes a un dudoso método de infiltración como el que se empleó en una estrategia de estas características.

No es posible entrar en todos los detalles del operativo ni ahondar en sus consecuencias, pero a manera de resumen, se puede concluir a partir de lo expuesto por el agente de la ATF John Dodson —pieza clave en el destape de todo el caso, gracias a una entrevista concedida a la cadena estadounidense CBS— que los agentes no sólo faltaron a su trabajo, es decir, detener el tráfico ilegal de armas, sino que además fueron cómplices en una serie de crímenes que aún hoy no pueden ser totalmente contabilizados.¹⁷⁴ Y lo que es peor, sin la obtención de detenciones clave —objetivo que se alegó como justificación para

¹⁷³ Existe una enorme cantidad de información periodística sobre el caso del operativo “Rápido y Furioso”. *The New York Times* y *The Los Angeles Times*, junto con la cadena estadounidense CBS, han sido los medios que han publicado la mayor cantidad de información de primera mano en artículos que se citarán detalladamente más adelante. Una de las exposiciones más completas de este caso en sus inicios —en ella se basa el relato que se presenta en este trabajo— puede encontrarse en Kim Murphy, “Mexico under siege” en *The Los Angeles Times*, Los Ángeles, 4 de Marzo de 2011. URL: www.latimes.com/news/la-na-guns-20110304,0,3445345.story. Consultado el 30 de Marzo de 2012.

¹⁷⁴ Un fragmento de la entrevista puede ser consultado en línea en: <http://www.cbsnews.com/video/watch/?id=7358422n&tag=mncol:lst:1>.

el operativo— el asunto surgió ante los ojos de la opinión pública como un total fracaso. Si el operativo hubiera tenido éxito, el panorama sería muy distinto.

Al principio, tanto el gobierno mexicano como el estadounidense buscaron deslindarse de los hechos e incluso Dolia Estévez (corresponsal de varios medios nacionales en Washington) sugirió que, según fuentes privilegiadas, se estaba llegando a un acuerdo entre ambos gobiernos para dar “carpetazo” al asunto.¹⁷⁵ Sin embargo, la magnitud de los errores cometidos durante el proceso, la torpeza con la que la ATF había actuado en todo ese tiempo y la muerte de varios ciudadanos estadounidenses —no hay que soslayar el hecho de que fue en medios estadounidenses donde desde un inicio se dio seguimiento de primera mano a los hechos y, aunque voces críticas también fueron levantadas en nuestro país, fueron las muertes de estadounidenses las que propiciaron la indignación de los congresistas y de la opinión estadounidense y finalmente facilitaron los informes y las comparecencias de altos funcionarios gubernamentales, así como los despidos a miembros del ATF— hicieron que el operativo (y muchas de las aristas a las que apuntaba el caso) fuera levantando poco a poco una ola de reclamos y denuncias en torno al caso. En cuanto el asunto tomó relevancia, el senador Charles E. Grasley de Iowa y el miembro de la Cámara de Representantes por el estado de California, Darrel Issa, se encargaron de las investigaciones correspondientes.

Según el informe final de Grasley e Issa, presentado en junio de 2011 ante la Cámara de Representantes, La ATF había perdido la pista de la mayor parte de las casi 2,000 armas de alto calibre que habían ingresado a territorio mexicano.¹⁷⁶ Mucho antes de la muerte de Terry, la operación ya podía considerarse un rotundo fracaso. Si bien el objetivo de la ATF había sido mantener vigilado el trasiego de las armas, en la realidad, la pérdida de su paradero y la nula noción de las consecuencias de su uso ponían en evidencia los desastrosos resultados de una operación “temeraria” (*reckless*), como fue calificada en

¹⁷⁵ Dolia Estévez, “Carpetazo Compartido” en *El Semanario*, México, 2011, 16 de Marzo. URL:www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/pdf/Estevez_carpetazo.pdf. Consultado el 25 de marzo de 2012. Cf. también el artículo citado anteriormente de Kim Murphy, donde se detalla la respuesta del general Ronald Welch, asistente del procurador Holder: “The allegation [...] that ATF ‘sanctioned’ or otherwise knowingly allowed the sale of assault weapons to a straw purchaser who then transported them into Mexico is false, ATF makes every effort to interdict weapons that have been purchased illegally and prevent their transportation to Mexico.”, *op cit*.

¹⁷⁶ Según el reporte de Grassley e Issa, de las 1,975 armas, habían sido recuperadas 797, de las cuales, 195 se encontraron en escenas de algún crimen en territorio mexicano. El resto de las armas no fueron recuperadas.

dicho informe. Por otra parte, la pérdida de vidas humanas no parecía ser una preocupación asimilada en el trabajo de los agentes, tal como lo expuso el congresista Issa:

With the clinical precision of a lab experiment, the Justice Department kept records of weapons they let walk and the crime scenes where they next appeared. To agents' shock, preventing loss of life was not the primary concern.¹⁷⁷

A partir de entonces, funcionarios de todos los niveles desfilaron ante el Congreso estadounidense, esgrimiendo excusas poco convincentes que desembocaron, el 30 de agosto de 2011, en la sustitución de Kenneth Melson, hasta entonces jefe de la ATF. Después de todo, la única justificación o atenuación posible a semejante operativo (es decir, si efectivamente se hubiera tenido éxito en la captura de los más altos capos y si se hubieran desmantelado cárteles y redes del crimen organizado) tampoco se pudo poner sobre la mesa en el balance final: “Rápido y Furioso” no había dejado ninguna captura digna de reivindicación, sino únicamente muertes de personas “prescindibles” y un inmenso número de armas del lado mexicano de la frontera.

Por su parte, el gobierno mexicano actuó desde el principio de manera ambigua y contradictoria. Al principio, la posición oficial de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, fue de desconcierto y enfática negación en cuanto a la participación de los altos mandos del gobierno calderonistas en los acontecimientos.¹⁷⁸ Sin embargo, como apunta Dolia Estévez, dicha posición mediática nunca estuvo acompañada por actos oficiales mínimos que demostraran indignación con respecto a la actuación unilateral del gobierno estadounidense.¹⁷⁹ Ninguna nota diplomática fue enviada por parte del gobierno mexicano —como exigiría una postura mínimamente preocupada por el trasiego indiscriminado de armas, e interesada en defender la soberanía territorial mexicana—, ningún agente de la ATF en territorio mexicano fue expulsado o llamado a rendir cuentas, ni tampoco se citó al embajador Carlos Pascual para esclarecer su nivel de conocimiento sobre el operativo.

¹⁷⁷ Ginger Thompson, “Justice Department Accused of ‘Reckless Technique’” en *The New York Times*, Nueva York, 14 de junio de 2011. URL: <http://www.nytimes.com/2011/06/15/us/politics/15guns.html>. Consultado el 10 de marzo de 2012.

¹⁷⁸ s/a “ni México ni EU autorizaron de manera oficial el tráfico ilegal de armas” en *CNN México*, México, 16 de marzo de 2011. URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/03/16/ni-mexico-ni-eu-autorizaron-de-manera-oficial-el-trafico-ilegal-de-armas>. Consultado el 30 de Marzo de 2012.

¹⁷⁹ Dolia Estévez, *op cit.*

La actitud tomada por parte del gobierno de Calderón contrastaba notoriamente con la información que siguió emergiendo en los diarios estadounidenses, en los que se alegaba (si bien no de manera concluyente) el conocimiento de las autoridades mexicanas sobre el operativo:

The report [el elaborado por los congresistas Issa y Grassley] which offers new details about the operation, lists 48 occasions between November 2009 and February 2011 in which Mexican authorities found one or more such weapons, based on internal e-mails of the Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, whose Phoenix office set up the operation.¹⁸⁰

El propio presidente Calderón, en una gira por Los Ángeles en septiembre del 2011, después de su comparecencia anual en la Asamblea de las Naciones Unidas, admitiría con humor francamente irresponsable:

Ahí lo de Rápido y Furioso. Que ahora sí que los rápidos fueron ellos [la delincuencia organizada] y los furiosos nosotros, porque, la verdad, es que se quedaron con el santo y la limosna [...] Por ejemplo, hay un criminal que capturamos, el Mamito [Jesús Enrique Rejón Aguilar], que dice que hasta los propios agentes le decían cómo quitar el rastreador a los AK-47 que les vendían, y a los R-15.¹⁸¹

Las preguntas que se han planteado desde entonces sobre cuánto sabían las autoridades mexicanas al respecto no han sido esclarecidas. Según el reporte de los congresistas, los oficiales de la ATF ocultaron información a las autoridades mexicanas, pero resulta innegable que desde el 2009 los agentes mexicanos notaron que “a disproportionate number of the guns that were being recovered at Mexican crime scenes were linked to Phoenix stores”¹⁸². Sin embargo, el abogado de William Newell, agente a cargo de la oficina de la ATF en Phoenix durante el operativo, Paul Pelletier, ha sostenido lo contrario.

En todo caso, cualquiera de los dos supuestos y sus respectivos matices (es decir, conocimiento pleno del gobierno calderonista, conocimiento parcial o total desinformación al respecto) dejaba mal posicionado a Calderón y a su gabinete, por lo que se generó, desde

¹⁸⁰ Charlie Savage, “Guns at Mexican Crime Scenes Linked to U.S. Sting” en *The New York Times*, Nueva York, 26 de julio de 2011. URL: <http://www.nytimes.com/2011/07/27/us/politics/27guns.html>. Consultado el 8 marzo de 2012.

¹⁸¹ s/a, “El operativo ‘Rápido y Furioso’ fue un ‘error garrafal’” en *CNN México*, México, 22 de septiembre de 2011. URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/09/22/el-operativo-rapido-y-furioso-fue-un-error-garrafal-felipe-calderon>. Consultado el 30 de marzo de 2012.

¹⁸² Savage Charlie, *op. cit.*

un principio, un doble discurso al interior de éste. Mientras que, por un lado, Felipe Calderón culpaba al gobierno estadounidense por este operativo, deslindándose implícitamente de sus resultados (de manera extraoficial, como en la anteriormente citada gira por Los Ángeles y en un acto de escaso efecto mediático en Ciudad Juárez en el cual develó una placa en la que se leía la leyenda: “No more weapons”),¹⁸³ por el otro, la canciller Patricia Espinosa, durante su comparecencia ante el Senado el 17 de marzo de 2011, con un discurso evasivo admitió la estrecha cooperación de los gobiernos de México y Estados Unidos en materia de inteligencia contra el CO, aunque quiso, puerilmente, negar la realidad del caso “Rápido y Furioso” al decir que no se trataba de un operativo “avalado por el gobierno norteamericano” y prefería no hablar sobre “rumores periodísticos”.¹⁸⁴

Pero más allá de los vaivenes políticos que siguieron al caso, es importante señalar algunas conclusiones que se pueden extraer principalmente de las opiniones de los propios agentes de la ATF. En primer lugar, la inoperancia de la estrategia de “dejar caminar” las armas probada en otros casos y, por lo tanto, su inutilidad para combatir al CO. Como apunta John Dodson:

With the number of guns we let walk, we'll never know how many people were killed, raped, robbed [...] There is nothing we can do to round up those guns. They are gone. And they can still be used in the future.

En segundo lugar, “Rápido y furioso” arrojó luz sobre algo que ocurría desde hacía tiempo, con la complacencia de las autoridades mexicanas y estadounidenses: el abastecimiento de armas de alto calibre a los cárteles mexicanos desde Estados Unidos y su contrabando hasta territorio mexicano. En este sentido, resulta interesante notar cómo, en su artículo de 2008, mucho antes del destape del caso “Rápido y furioso”, Laura Carlsen ya señalaba el problema:

Military equipment also ends up in the hands of the cartels. The U.S. Office of Alcohol, Tobacco, and Firearms reports that 90% of arms decommissioned from organized crime

¹⁸³ s/a, “Calderón devela un anuncio en el que pide a EU el fin del tráfico de armas” en *CNN México*, México, 16 de febrero de 2012. URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/02/16/el-ejercito-destruye-miles-de-armas-aseguradas-al-crimen-organizado>. Consultado el 14 de marzo de 2012.

¹⁸⁴ Omar Brito, “Detener tráfico de armas de EU, reto para la SRE” en *Milenio*, México, 2 de septiembre de 2011. URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/08bdd7d4361766ee8c1399eb8612b9f6>. Consultado el 23 de marzo de 2012.

in Mexico came from the United States, many registered to the U.S. Army. Senator Alfonso Sanchez Anaya reported to the Mexican Congress that 15 million arms circulate illegally in Mexico.¹⁸⁵

Finalmente, este episodio de tráfico de armas puso en evidencia otros casos de “omisión” voluntaria e infiltración por parte de las instituciones encargadas de la seguridad, en ambos lados de la frontera, en los cuales la colusión y complicidad con el CO se ha llevado a cabo con el pretexto de enjuiciar y atrapar a los miembros de estas redes criminales, pero sin resultados observables. Éste es el caso del lavado del dinero, un tema muy relevante que se tratará a continuación, poniendo de relieve nuevamente los cuestionamientos acerca de la capacidad e inteligencia de las agencias gubernamentales para manejar el problema y la utilidad de los métodos de “cooperación” sancionados por el Plan Mérida.

4.3.2 La DEA y el lavado de dinero

En una investigación publicada por Ginger Thompson el 3 de Diciembre de 2011 en el NYT, se dio a conocer la participación de agentes de la Administración Federal Antidrogas (DEA, por sus siglas en inglés) en operaciones de lavado y contrabando de dinero como parte de la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos y del nuevo papel protagónico de la inteligencia estadounidense en la lucha contra el CO.¹⁸⁶

La práctica consistía en infiltrar agentes de la DEA en alguna de las posiciones de confianza de la cadena de lavado de dinero por parte de los cárteles mexicanos, con el objetivo de identificar la manera en la que estas organizaciones criminales “movían su dinero”, dónde lo mantenían guardado y quiénes eran sus cómplices en este proceso.

Aunque existían varios antecedentes de este tipo de operaciones estratégicas de infiltración en otros países latinoamericanos, llevadas a cabo por la DEA, según los informantes de Thompson, hacía muy poco tiempo que se había comenzado a poner en práctica en México.

Por otro lado, mientras que el oficial Michael S. Vigil, citado por Thompson, aseguraba que las operaciones se llevaban a cabo bajo estricta vigilancia y con mecanismos de control que garantizaban su eficacia, otras fuentes que eligieron permanecer en el

¹⁸⁵ Laura Carlsen, *op. cit.*

¹⁸⁶ Ginger Thompson, “U.S. Agents...”, *op. cit.*

anonimato, pusieron en evidencia algunas de las grietas que tuvo la estrategia. En primer lugar, resulta cuestionable el hecho de que la DEA utilice a los narcotraficantes para facilitarse un proceso que de otra manera sería complicado. En segundo lugar, la posibilidad de que al igual que en el caso “Rápido y Furioso” se pierda la pista del dinero y de los verdaderos operadores detrás de los prestanombres y testaferros. Thompson lo pone en los siguientes términos:

The high-risk activities raise delicate questions about the agency’s effectiveness in bringing down drug kingpins, underscore diplomatic concerns about Mexican sovereignty, and blur the line between surveillance and facilitating crime. As it launders drug money, the agency often allows cartels to continue their operations over months or even years before making seizures or arrests.¹⁸⁷

De inmediato, se produjo una polémica similar a la de “Rápido y Furioso”, en cuanto a la conveniencia de este tipo de operaciones. Las autoridades estadounidenses alegaron que, a diferencia del operativo de la ATF, el dinero no ponía en riesgo vidas de inocentes. En todo caso, la filtración de información generó las mismas dudas sobre el gobierno mexicano y las mismas ambigüedades en las respuestas a los cuestionamientos. La vocera de la presidencia, Alejandra Sota, respondió enfáticamente: “de entrada nosotros negamos que haya habido conocimiento por parte de las autoridades mexicanas de una operación de esta naturaleza”.¹⁸⁸

Sin embargo, la postura oficial contrasta con la evidencia fáctica. Como expone Thompson, después del enfriamiento en las relaciones diplomáticas en 1998, México había permanecido reacio a tolerar este tipo de operaciones de infiltrados; sin embargo:

[Las operaciones de lavado de dinero] had been forbidden in Mexico after American customs agents conducted a cross-border sting without notifying Mexican authorities in 1998. But that changed in recent years after President Felipe Calderón declared war against the country’s drug cartels [...] Today, in operations supervised by the Justice Department and orchestrated to get around sovereignty restrictions, the United States is running numerous undercover.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Ginger Thompson, “U.S. Agents...”, *op. cit.*

¹⁸⁸ s/a, “México desconocía lavado de dinero de la DEA: Sota” en *El Universal*, México, 11 de diciembre de 2011. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/815431.html>. Consultado el 15 de marzo de 2012.

¹⁸⁹ Ginger Thompson, “U.S. Agents...”, *op. cit.*

Nuevamente, como en el caso de “Rápido y furioso”, lo más preocupante para los críticos de este operativo son las preguntas éticas relativas a la conveniencia de “facilitar” las operaciones del crimen organizado. El congresista Darrel Issa solicitó de inmediato al procurador Holder esclarecer la situación en los siguientes términos: “It is almost unfathomable to contemplate the degree to which the United States government has made itself an accomplice to the drug trade, which has thus far left more than 40,000 people dead in Mexico.”¹⁹⁰

4.3.3 El caso Pascual

El sábado 19 de Marzo de 2009, los medios nacionales e internacionales dieron cuenta del comunicado de prensa en el que la Secretaria de Estado Hillary Clinton anunciaba la aceptación del gobierno estadounidense de la renuncia del hasta entonces Embajador de Estados Unidos en México, Carlos Pascual.¹⁹¹ Su dimisión ponía fin a varias semanas de tensión entre el Presidente Felipe Calderón y el Embajador estadounidense. Pascual había lamentado una supuesta mala coordinación entre el Ejército mexicano y las demás dependencias involucradas en la lucha contra el narcotráfico. Calderón, a su vez, lo había acusado de distorsionar la realidad de México, producto de su ignorancia.¹⁹² Una parte de la prensa estadounidense presentó el caso desde la perspectiva de un Embajador que la opinión pública de su país veía con buenos ojos:

By all accounts, he has been engaged and proactive in his two years here promoting institutional reforms, meeting with mayors in violent cities and sidestepping what he saw as bureaucratic delays. But it is exactly that activist approach that so irked President Felipe Calderón, say Mexican and American officials, who note that the dispute signals a divide between the countries over the role of an American ambassador.¹⁹³

¹⁹⁰ Palabras del congresista Darrel Issa en Ginger Thompson, “Lawmakers to Open an Inquiry on Undercover Drug Operation” en *The New York Times*, 5 de diciembre de 2011. URL: <http://www.nytimes.com/2011/12/06/world/americas/lawmakers-to-open-inquiry-on-undercover-dea-operation.html>. Consultado el 23 de marzo de 2012.

¹⁹¹ Ginger Thompson y Damien Cave, “Resignation Shows U.S.-Mexico Divide on Role” en *The New York Times*, 25 de marzo de 2011. URL: http://www.nytimes.com/2011/03/26/world/americas/26mexico.html?_r=0. Consultado el 23 de marzo del 2012.

¹⁹² Roberto Rock, “FCH: Estados Unidos elude la lucha contra el crimen” en *El Universal*, México, 22 de febrero de 2011. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/746815.html>. Consultado el 23 de marzo de 2012.

¹⁹³ Ginger Thompson y Damien Cave, “Resignation...”, *op. cit.*

Las reacciones en México fueron más tibias y menos comprometidas. Sin embargo, el caso Pascual puso nuevamente en entredicho la eficacia de la cooperación bilateral en materia de combate al CO. La descalificación de Calderón en cuanto a la “ignorancia” del Embajador no parece consistente con el papel desempeñado por la embestidura del canciller. El analista político Jorge Zepeda lo expone en los siguientes términos:

Por lo demás, el embajador [...] tiene más información que aquella que Genaro García Luna le comparte a Felipe Calderón. Sería ingenuo creer que la inteligencia satelital y cibernética que les permite detener a 400 narcos en Estados Unidos en unas cuantas horas y sin derramar sangre, no se está aplicando en nuestro país. Pascual sabe de qué habla cuando refiere que hay cuadros del ejército mexicano en los que no se puede confiar: se basa en las numerosas ocasiones en que la DEA ha transmitido información sobre los capos y simplemente ha servido para que estos escapen sin ser molestados.¹⁹⁴

Aunque las razones de Zepeda pueden parecer una extrapolación simplista del caso estadounidense al mexicano, la falta de comunicación y coordinación de las autoridades de ambos países ha quedado una vez más de manifiesto en casos como los expuestos anteriormente. Tanto “Rápido y Furioso” como el lavado de dinero perpetrado por la DEA son ejemplos que constatan lo difícil que ha resultado en la práctica la coordinación real entre las instituciones gubernamentales de un mismo país (y más aún cuando la ecuación incluye una red transnacional de acciones de inteligencia) y, por supuesto, la coordinación entre los gobiernos de ambos países.

En todo caso, la filtración de las opiniones de Pascual deja en el aire las dudas sobre el tipo de cooperación que se ha venido gestando a partir de la Iniciativa Mérida y muestra con claridad lo compleja que puede ser una estrategia de este tipo; es decir, una estrategia poco realista y poco efectiva en cuanto a la cantidad y calidad de los intereses y de los altos mandos involucrados en el asunto. Como expone Thompson:

Mr. Pascual’s resignation raises a vital question about the increased cooperation between the countries in the war against drug trafficking organizations. Is it creating a “new era of

¹⁹⁴ Zepeda, Jorge, “Carlos Pascual: rápido y curioso” en *Jorge Zepeda Patterson. net*, México. URL: <http://www.jorgezepeda.net/06-03-2011/carlos-pascual-rapido-y-curioso/>. Consultado el 30 de marzo de 2012.

respect,” as President Obama said this month after meeting with Mr. Calderón, or a resurgence of distrust?¹⁹⁵

En la opinión de José Luis Valdés Ugalde, quien ha seguido muy de cerca (y desde sus inicios) el caso Pascual en su columna de *Excelsior*, la política exterior mexicana se empantanó terriblemente debido a las desafortunadas y reiteradas torpezas del gobierno calderonista en esta materia. En particular, por la antidiplomática y subjetiva reacción de Calderón ante la filtración de los cables de la embajada estadounidense y su inmediata toma de partido personal contra el embajador Pascual, a quien además de insultarlo, prácticamente terminó por correrlo del país, inclusive en contra de la voluntad de Hillary Clinton. Para Valdés Ugalde, este comportamiento sugería cuatro hipótesis en 2011:

La primera: Calderón no conoce Estados Unidos. Lanzó su diatriba contra Pascual sin calcular que se arrojaba en contra de uno de los hombres más cercanos a Obama y que al pegarle a él provocaba una carambola de repercusiones múltiples y desafortunadas que podía convertir a Pascual en el pasivo de una relación confinada así al estancamiento (¿era tan grave la razón de Estado?). Segundo, podrían haber quedado entonces atrofiados los puentes diplomáticos y de cooperación recientemente construidos con discursos y con hechos. [...] Está por verse si este clima se recupera después de la virtual defenestración presidencial de Pascual, o si se perdió para siempre. Tercero, esta saga pondría de manifiesto que Calderón nunca ha soltado ni soltará el control absoluto de la política exterior en lo que resta de su sexenio, con los riesgos que esto implica. [...] Y cuarto, Calderón pudo ya haber perdido la mano en su irreductible póker ante los ojos de todo mundo y haberle restado respetabilidad a su investidura dentro y fuera del país.¹⁹⁶

En el caso Pascual, Calderón olvidó por completo las funciones de la cancillería y arremetió indignado, a título personal, contra uno de los embajadores que, hasta el momento, mejor había comprendido la situación mexicana. Además, culpó de todas las fallas en la cooperación y de su propio fracaso en la lucha contra el CO a Estados Unidos, por su poco control en la entrada de armamento al país y por su elevado consumo de estupefacientes (aunque estos temas no son una falsedad, tampoco son la razón de fondo del fracaso de su estrategia de combate, como ya se ha discutido ampliamente). Así, sus denigrantes declaraciones pusieron en serio peligro la relación bilateral. Y como dijo Valdés Ugalde en 2012, al hacer un balance del sexenio: “No hay nada que celebrar en

¹⁹⁵ Ginger Thompson y Damien Cave, “Resignation...”, *op. cit.*

¹⁹⁶ José Luis Valdés Ugalde, “Ponchados” en *Excelsior*, 9 de marzo de 2011.

política exterior. Es un lamentable fracaso de Estado que no le hace justicia a su gente [...]”¹⁹⁷

Este fracaso de la política exterior mexicana no permitió avanzar en los grandes temas de la agenda internacional y, por lo tanto, el escenario bilateral “volvió a convertirse en terreno minado, eterna condición recurrente de una vecindad tan histórica como inevitable y necesaria. [...] Se trató de una PEM sin gracia, ni contenidos estratégicos y secuestrada por Los Pinos, desde donde a la primera oportunidad se vociferó y reaccionó en lugar de accionar políticas razonadas y de Estado con miras a posicionar a México coherentemente en el entorno global y regional.”¹⁹⁸

Uno de los problemas más graves de la postura de Calderón en cuanto a política exterior fue haber decidido basar toda su política en un único tema, el de la seguridad. Nunca buscó consensos, ni tuvo la voluntad política para llevar a cabo las urgentes reformas estructurales que requería el país, ni buscó alianzas en la región, ni creó verdaderos espacios de negociación. Calderón se encerró en su mundo “monotemático” y se rodeó de muy malos asesores (sobre todo en materia de política exterior).¹⁹⁹ Por estas razones, el caso Pascual constituye un parteaguas en la relación bilateral y una de las primeras demostraciones de que la cooperación no daría los frutos esperados.

4.4 Consideraciones finales

4.4.1 Falta de consensos

De acuerdo con las premisas que se establecieron al comienzo de este capítulo, es imposible no pensar que los objetivos de desarrollar una frontera “segura y competitiva” mediante un enfoque “integral”, están lejos de ser cumplidos.

En primera instancia, resulta evidente que en el ámbito de la relación bilateral no existe una verdadera visión de conjunto acerca de cómo debe ser combatido el crimen organizado, bajo qué condiciones y cuál de los dos países debe de llevar el mando en la estrategia. El especialista estadounidense en seguridad John Bailey ha insistido

¹⁹⁷ José Luis Valdés Ugalde, “El miedo a la política exterior” en *Excelsior*, 4 de abril de 2012.

¹⁹⁸ José Luis Valdés Ugalde, “Ponchados” en *Excelsior*, 9 de marzo de 2011.

¹⁹⁹ José Luis Valdés Ugalde, “Canciller Meade: ¿nueva política exterior?” en *Excelsior*, 12 de diciembre de 2012.

reiteradamente en la urgencia de establecer consensos políticos en el contexto mexicano, pues, en sus palabras, “sin consensos no puede haber política de Estado”.²⁰⁰

En ese sentido, resulta paradójico notar que tampoco existe un consenso del lado estadounidense. Al parecer, en Estados Unidos no existe una estrategia clara respecto de cómo abordar el tema del combate al CO, ni siquiera entre los propios funcionarios encargados de la estrategia. Así lo ha subrayado John Tierney,²⁰¹ al analizar las posturas del vicepresidente Joseph Biden, quien ha manifestado pública y abiertamente su creencia en que “más policías en la calle” es la mejor manera de combatir las drogas. Esta visión contrasta radicalmente con la de Gil Kerlikowske, jefe de la Oficina de Política Nacional para el Control de las Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés) desde marzo de 2009, quien como jefe de la policía de Seattle se mostró abierto a buscar alternativas y a combatir la demanda para tratar la problemática del tráfico de drogas. El “zar antidrogas”, como se conoce al estadounidense, puso en entredicho la política calderonista de haber mantenido al ejército en las calles desde los inicios de su gestión, y el 8 de septiembre de 2011 declaró que la estrategia mexicana de combate al crimen organizado “debe realizarse con la policía, no con los militares” y añadió que, para ello, resulta imprescindible que México cuente con “una policía profesional y confiable para los ciudadanos”.²⁰²

Sin lugar a dudas, es natural que no existan consensos absolutos en cómo debe tratarse un problema tan complejo como éste, y menos entre dos países con realidades e intereses tan distintos. Lo que resulta difícil entender es cómo se pretende seguir llevando a cabo un plan de cooperación sin contar con esos consensos, siendo que ha costado tanto dinero, recursos humanos y materiales, tantas vidas, tanto desgaste frente a la opinión pública, etc. y, después de tantos años, los resultados no son alentadores. Por consiguiente, resulta impostergable formar una base de acuerdos para, sólo después de haber alcanzado una visión conjunta e “integral” sobre estos temas, estar en condiciones de operar unánime y responsablemente frente a este grave problema transnacional.

²⁰⁰ John Bailey, “México-Estados Unidos en la lucha contra la inseguridad”, 10 de junio de 2011, UNAM, México. URL: <http://www.paraelfuturo.unam.mx/node/1498>. Consultado el 20 de abril de 2012.

²⁰¹ Tierney, John, “Obama’s Drug Policy”, *The New York Times*, Nueva York, 12 de marzo de 2009. URL: <http://tierneylab.blogs.nytimes.com/2009/03/12/obamas-drug-policy/>. Consultado el 20 de Marzo de 2012.

²⁰² s/a “Kerlikowske: ¿orden del zar?” en *La Jornada*, México, 9 de septiembre de 2011. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/09/edito>. Consultado el 23 abril de 2012.

4.4.2 Terrorismo o narcotráfico

Ante todo, resulta necesario insistir en la importancia de la definición del problema. John Bailey ha señalado que México y Estados Unidos son dos países con prioridades muy distintas.²⁰³ La principal preocupación del gobierno estadounidense es la del terrorismo, y varios intelectuales del país vecino han querido definir el fenómeno del crimen organizado como “insurgencia terrorista” perpetrada por “Foreign terrorist organizations”. Aunque parece un mero juego de palabras o una cuestión lingüística sin importancia, Laura Carlsen ha señalado los riesgos de confundir y transpolar el contexto mundial del terrorismo al caso particular mexicano:

Counter-terrorism measures included in Plan Mexico ignore the fact that the threat to the United States and the threat to Mexico are not equivalent in size or nature, nor are the political contexts. Mexico is emerging from authoritarian rule, with many non-democratic institutions and practices still intact and increasing signs of a return to impunity and rule by political bosses.²⁰⁴

De acuerdo con Carlsen, resulta difícil demostrar que, como se ha expuesto en capítulos anteriores, las violaciones a los derechos humanos y los abusos de poder por parte de las autoridades mexicanas, a todos los niveles, sean consecuencias reales de la estrategia de Felipe Calderón en el combate al CO. Más aún, que una concentración real en la figura del Presidente haya sido producto y, quizás, el objetivo de una estrategia:

The war on drugs model has always had this as an unspoken objective: to strengthen the executive power without effective counterbalances or transparency, subtracting powers from other levels of government and restricting citizen rights [...] President Calderon faces a challenge to consolidate his rule. U.S. policies should encourage a process of political reconciliation, not reliance on the armed forces to bolster presidential powers.²⁰⁵

²⁰³ John Bailey, *op. cit.*

²⁰⁴ Laura Carlsen, *op. cit.*

²⁰⁵ *Ibidem.*

4.4.3 Algunas cuestiones éticas

Como puede concluirse a partir de la exposición del caso “Rápido y Furioso”, así como de las operaciones de lavado de dinero por parte de la DEA, los cuestionamientos éticos acerca de la validez intrínseca de que las autoridades encargadas de combatir al CO funjan como facilitadoras de actos criminales son irrenunciables. Sobre todo porque desde un punto de vista más amplio e histórico, en el caso mexicano, la conformación de cuerpos de élite con acceso a armamento e inteligencia privilegiada ha resultado catastrófico. En palabras de Carlsen:

Many armed forces deserters, that totaled 17,000 last year alone, receive counternarcotics training and then pass it along in service to high-paying drug cartels. The infamous Zetas (a drug trafficking network comprised of former law enforcement and military agents) illustrate the lethal capacity of military-trained groups that operate with drug cartels. Giving arms, military equipment, spy and surveillance capacity, and training to security forces with a history of abuses that the justice system is unable or unwilling to check is like pouring gas on a fire. Ignoring root causes of criminal activity and market demand makes it very likely that military aid will empower delinquency and feed corruption.²⁰⁶

4.4.4 Responsabilidad compartida, responsabilidad propia

Laura Carlsen, crítica del Plan Mérida, ha sido enfática en cuanto al tema de la cooperación. En su opinión, se trata de una situación deseable en el estado de las relaciones bilaterales de países tan cercanos, pero no puede ser benéfica ni provechosa sin que antes cada país se haga responsable de sus propios asuntos pendientes.

En este sentido, para Carlsen, la verdadera cooperación consistiría en que cada país se hiciera cargo de aquellas medidas que le permitan fortalecer el combate al CO y que en su propio contexto geopolítico han sido desatendidas. En cuanto a México, señala:

First, to increase the “rule of law” what Mexico really needs is the political will —not additional resources— for reform to work. To give an example: the murder of hundreds of women in Ciudad Juarez has become an internationally known case and received millions of dollars from the Mexican government and international agencies to resolve the crimes. Numerous commissions have been formed and faded away without delivering results.²⁰⁷

²⁰⁶ *Ibidem.*

²⁰⁷ Laura Carlsen, *op. cit.*

Y, en cuanto a Estados Unidos, señala:

In fact, the Plan places the onus of the drug war on Mexico and includes no counterpart measures to reduce the U.S. market, improve customs control on the northern side of the border, reduce retailing and distribution, eliminate illegal arms traffic, and prosecute money-laundering—all problems located firmly within the United States.²⁰⁸

En este mismo sentido, John Bailey²⁰⁹ también ha sido consistente en señalar que uno de los ejes centrales de las políticas antinarcoóticos en Estados Unidos debería de consistir en responder a tres preguntas. Primero, qué pasos se necesitan para reducir el consumo; segundo, qué pasos se requieren para controlar el trasiego de armas a México; tercero, qué se ha hecho con respecto al control del lavado de dinero. Sin embargo, ninguna de ellas parece ser central en la estrategia de “cooperación integral” del Plan Mérida.

Por otra parte, y para dejarlas como reflexión final de este capítulo, están las palabras de Stephen Johnson, encargado de la Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Defensa durante la administración Bush. Johnson pone en perspectiva la cooperación con México como parte de un plan de influencia de Estados Unidos en la región latinoamericana y como una cuestión de “competencia” entre potencias militares:

With limited flexibility we now find it difficult to compete with China in security assistance [...] Last May, Mexican president approached the Bush Administration with a proposal for a regional security cooperation partnership [...] This is an historic opportunity for the United States to cement closer ties with its closest Latin American neighbor and encourage a sea-change in law enforcement. *For the Pentagon, it's an opportunity to work the Mexico's armed forces* as they start a gradual transition toward an external defense role.²¹⁰

De cualquier manera, resulta poco factible que las estrategias de inteligencia puestas en marcha por el gobierno estadounidense (con sus respectivas fallas y aciertos) y la asistencia brindada a México en materia de seguridad en el marco de la Iniciativa Mérida (específicamente, con armamento, equipo, sistemas de comunicación y programas de capacitación) tengan los efectos deseados si la corrupción sigue permeando todas las

²⁰⁸ *Ibidem*.

²⁰⁹ John Bailey, *op. cit.*

²¹⁰ Stephen Johnson, “New Security Challenges in the Western Hemisphere”, Remarks before the Inter-american dialogue, DASD, Western Hemisphere Affairs. Ponencia presentada el 16 de octubre de 2007. URL: http://www.thedialogue.org/uploads/Andean/Johnson_IAD_Remarks_10-16-07.pdf. Consultado el 23 Abril de 2012.

esferas del gobierno mexicano y la impunidad sigue siendo la constante que rige en nuestro sistema de justicia.

Por consiguiente, los pocos resultados favorables que ha dejado el esquema de cooperación bilateral basado en la Iniciativa Mérida se han visto constantemente opacados y no han sido un factor determinante para combatir al crimen organizado en México y en toda la región. Estos resultados favorables, como bien concluye el riguroso estudio de Sebastian Teodoro Campos²¹¹, se han limitado a dos ámbitos: 1) Un incremento en las capacidades materiales del gobierno mexicano para luchar contra el CO. 2) Un avance significativo e inédito en términos cooperación bilateral entre México y Estados Unidos, el cual sólo se ha hecho evidente en el número de extradiciones, en el intercambio de información y en la capacitación en materia de procedimientos y uso de capacidades.

Así, se puede concluir que, aunque evidentemente sería utópico pensar que la Iniciativa Mérida podía terminar definitivamente con la amenaza del CO transnacional, sí parecía razonable esperar que las costosas políticas emprendidas resultaran efectivas para disminuir considerablemente su poder o, cuando menos, sentara los cimientos para que las instituciones mexicanas mejoraran visiblemente sus procedimientos, en términos de eficiencia, transparencia, legalidad y modernización.

²¹¹ Sebastian Teodoro Campos, *op cit.*, pp.100-101.

CONCLUSIONES

Al inicio de esta tesina, se presentó un breve panorama histórico de la evolución del crimen organizado (CO), con especial énfasis en las transformaciones que dicho fenómeno experimentó en las últimas tres décadas, a raíz de los grandes cambios geopolíticos, económicos y sociales que acompañaron el final de la Guerra Fría y el inicio de la era de la Globalización (caracterizada por la liberalización del comercio y de las fronteras, así como por grandes avances en la tecnología y las comunicaciones). Como se vio, estos cambios transformaron por completo el orden mundial, pero no sólo en el terreno de los intercambios legales, sino también en los mundos de la ilegalidad:

[Según Juan Gabriel Tokatlán,] hoy se dan las condiciones necesarias para poder definir al Crimen Organizado Transnacional, tales como: la demanda global de productos prohibidos, la existencia del capitalismo desregulado que permite la oferta libre de bienes y servicios, la búsqueda de la maximización de oportunidades y la minimización del *law enforcement* por parte de las redes criminales (que “deslocalizan” su producción y se ubican donde más les conviene), y la entrada del crimen organizado, no sólo en el mundo de lo lícito del mercado, sino también en el sector público. Así, las organizaciones criminales llevan adelante sus actividades en lo que, para ellos, es un mundo sin fronteras.²¹²

A partir de este reacomodo, se explicó cómo el “crimen organizado *tradicional*” pronto se convertiría en un “crimen organizado *transnacional*”, con características hasta entonces inéditas que, entre otras cosas, permitieron que las redes criminales adquirieran un inmenso poder y expandieran sus mercados e influencia más allá de las fronteras nacionales, para convertirse en un problema de carácter internacional que amenaza constante y gravemente la gobernabilidad y la soberanía en los países donde tiene mayor presencia. En otras palabras, el crimen organizado transnacional encontró un terreno sumamente fértil en la configuración del orden mundial actual y alcanzó niveles de acción insospechados:

²¹² PIC 2009, Blog de la Cátedra de Política Internacional Contemporánea de la carrera de RR.II. de la UCA, 19 de mayo de 2010. URL: <http://uca-pic2009.blogspot.mx/2010/05/las-naciones-unidas-y-el-crimen.html>. Resumen a partir del libro de Phil Williams y Ernesto Savona (eds), *The United Nations and Transnational Organized Crime*, Routledge, 1996.

El personal criminal y el “dinero caliente” tienen una movilidad sin precedentes y encuentran asilo en redes étnicas transnacionales que son difíciles de penetrar por el derecho doméstico. Básicamente su *modus operandi* incluye operaciones que niegan el monopolio legítimo de la fuerza del Estado, corrompen las instituciones, maltratan la integridad de los sectores financiero y económico de la sociedad, e ignoran o infringen normas y convenciones legales y sociales a nivel nacional e internacional. [...] Como resultado, logran acumular gran cantidad de poder y riqueza que a veces supera incluso a la de los propios gobiernos. Precisamente, el “producto bruto criminal” asciende a 800.000 millones de dólares y equivale al 15% del comercio lícito mundial. Sólo la economía de la droga representa el 8% del comercio mundial”. Esto demuestra que el Crimen Organizado como actividad económica es una de las que más ha prosperado en las dos últimas décadas de globalización.²¹³

Por otra parte, en este trabajo, se analizó el papel cada vez más activo que ha tenido México en las intrincadas redes internacionales del CO, con lo cual la mafia mexicana ya se convirtió en una de las tres mafias más poderosas del mundo. Actualmente, México es un territorio de producción; de tráfico; de disputa de plazas, rutas y mercados; de asentamiento privilegiado de poderosas organizaciones y líderes criminales; y, más recientemente, de un consumo en aumento de los diversos bienes y servicios que, al margen del Estado, ofrecen las diferentes organizaciones delictivas. Dichos bienes y servicios van desde las más variadas drogas ilegales (uno de los negocios ilícitos más rentables) hasta la piratería, la pornografía infantil, la trata y el tráfico de personas, el secuestro, la extorsión, el lavado de dinero, el tráfico de armas, los homicidios calificados y, así, hasta completar los 22 delitos organizados que operan en nuestro país y que se exportan a varias partes del mundo (Véase **Tabla 1**, en los Anexos).

A partir de esta realidad, se describió detalladamente la difícil situación que ha estado viviendo México en los últimos años y que se ha visto agravada por una gran cantidad de factores expuestos a lo largo de esta investigación documental. En este tenor, se evaluó la estrategia de combate al CO que Felipe Calderón (2006-2012) emprendió y mantuvo inflexiblemente durante todo su sexenio. Para ello, se explicó que el CO constituye una amenaza real para la seguridad nacional (tanto hacia el exterior como hacia el interior de México) y no simplemente una amenaza para la seguridad pública del país, como muchas veces se ha confundido. A partir de varios argumentos y estudios de expertos en la materia, así como de las evidencias cotidianas registradas por la prensa mexicana y estadounidense, se destacaron las razones que corroborarían el fracaso de la estrategia

²¹³ *Ibidem*.

mexicana contra el CO que Calderón puso en marcha (y que yo registré particularmente en el periodo de 2008 a 2011). La estrategia calderonista no sólo no resultó efectiva para el fin que fue concebida, sino que además arrastró al país a un clima de inseguridad generalizada y creciente, en el cual reina la ingobernabilidad, la pérdida de soberanía, la ilegalidad, la violencia, la impunidad y la corrupción en prácticamente todas las esferas públicas. Así, se analizaron situaciones que proporcionaron evidencias claras de que el país efectivamente alcanzó y se mantuvo en lo que el “Índice de Estados fallidos”²¹⁴ denomina la segunda fase de la categoría de “advertencia” en su tránsito hacia convertirse en un “Estado fallido”, en lo que respecta al CO; es decir que, por ahora, se considera un “Estado fallando”. Además, se discutieron los factores que de manera urgente necesita propiciar el Estado mexicano para poder guiar con éxito una estrategia contra el CO y se hicieron algunas propuestas alternativas a la estrategia bélica actual.

Finalmente, se describieron los tratados y acuerdos internacionales y bilaterales a los cuales México está suscrito y que ha ratificado, en materia de seguridad, de combate a la corrupción y de combate a la delincuencia organizada y, partir de esto, se hizo una evaluación de la estrategia mexicana anticrimen (2008-2011), a la luz de las acciones emprendidas y las recomendaciones dictadas por dichos marcos regulatorios. Se dedicó particular atención a la relación bilateral con Estados Unidos y al plan de cooperación que estos países vecinos –y altamente interdependientes– firmaron en materia de seguridad: la Iniciativa Mérida. Las investigaciones probaron que los esfuerzos de cooperación resultaron insuficientes para sus fines y no abonaron demasiado a la fallida estrategia de Calderón para combatir al CO.

Las dos conclusiones más importantes que se obtuvieron de este trabajo son las siguientes: 1) Los mecanismos e instrumentos (tanto nacionales como internacionales) que se han utilizado hasta el momento para conducir la lucha contra el CO en México han resultado insuficientes –y en ocasiones hasta contraproducentes– debido a una gran cantidad de factores que no permiten sentar las bases institucionales indispensables para cumplir eficazmente con cualquier tipo de cooperación de carácter transnacional, sin que

²¹⁴ De acuerdo con los datos de la fundación *Fund for Peace*, publicados en *Foreign Policy*, el “Índice de Estados fallidos” divide a los países en cuatro categorías y cada una de ellas contiene tres fases, que aquí enuncio de menor a mayor: “sostenible”, “estable”, “advertencia” y “alerta”. Dentro de la categoría “advertencia”, México se ubica en la segunda fase.

ésta resulte en un nuevo fracaso. 2) Existen otras alternativas para combatir el CO (o cuando menos disminuir considerablemente su poder), que no obligatoriamente requieren de un despliegue militar y policiaco como el que hemos observado a lo largo de todo el sexenio de Calderón, pero que sí requieren de una férrea voluntad política, de compromisos impostergables y de seguir incentivando y mejorando la cooperación entre países vecinos. De estas dos conclusiones, donde el éxito de la segunda requiere forzosamente de remediar la primera, se hablará a continuación, a partir de los argumentos esgrimidos y de las pruebas presentadas a lo largo de esta tesina.

Los múltiples factores que necesita reunir el Estado mexicano para guiar con éxito cualquier estrategia contra el CO se pueden explicar más fácilmente si se revisa primero todo lo que está fallando:

Uno de los problemas más graves que tiene México es que sigue contando con instituciones débiles y corruptas (en particular las instituciones de justicia y seguridad, pero también salud, vivienda, educación, empleo) y con marcos regulatorios deficientes o incorrectamente aplicados. Si a esto se suma la historia de gobiernos tolerantes *vis à vis* el CO y la de dos gobiernos con estrategias de aparente confrontación directa, pero que no se han dado a la tarea de construir un verdadero plan nacional en el que confluyan todas las fuerzas políticas y se incluya como parte fundamental a la sociedad civil; y si a esto se agrega que las instancias diseñadas para la cooperación internacional como la Convención de Palermo, la Convención de Mérida, la Interpol, el Consejo de Europa, la OEA y la Iniciativa Mérida han sido hasta cierto punto desdeñadas o bien aplicadas parcialmente o bien desaprovechadas por malos manejos, en pos de una idea de soberanía ficticia y/o de una falta de visión global, resulta muy difícil pensar que los futuros gobiernos mexicanos van a poder emprender medidas certeras contra la amenaza del CO, recuperar su gobernabilidad, su soberanía, sus fronteras y su paz pública y social con estas condiciones de base. Sobre todo, si aún se cierran pactos clandestinos con el CO y se acepta que el dinero ilícito se reutilice de forma aparentemente lícita, como por ejemplo en el caso de las campañas políticas.

Por consiguiente, es indispensable que se parta de otra base, que primero se construya un marco institucional adecuado y eficaz para poder hacerle frente al CO con consecuencias favorables, que se frenen drásticamente la corrupción y la impunidad, que se

utilicen adecuada y profesionalmente la tecnología y los servicios de inteligencia, que se cree una policía única y profesional, que se propicien nuevas formas de cooperación internacional y que se revisen los conceptos de soberanía y de fronteras, pues, como dice Chabat:

[...] lo cierto es que si el conjunto de los países [afectados por el CO] no modifica radicalmente sus conceptos de soberanía y fronteras, a la larga no tendrán ni soberanía ni fronteras que defender, pues el crimen organizado trasnacional habrá pulverizado el pacto Estado-sociedad que dio origen al Estado moderno.²¹⁵

Otro de los problemas graves y muy poco atendidos en el marco de la estrategia de combate al CO de Calderón (y de todos los gobiernos anteriores) es el del lavado de dinero. Se trata de un problema fundamentalmente económico, generado, intensificado y ramificado por el CO, ya que constituye su *modus operandi* básico y uno de los principales cimientos de su poder (informal). Lamentablemente, este poder informal está desafiando y, en ocasiones, desplazando al poder formal del Estado. Sin embargo, no resulta revelador afirmar que si el CO no encontrara esos espacios legales para “blanquear” su dinero ilícito, tampoco tendría todos los beneficios económicos de los que goza impunemente. Y, aunque no cabe duda de que éste es uno de los negocios ilícitos más difíciles de identificar y de perseguir, es precisamente en la debilidad de los esfuerzos por combatirlo donde radica la gran falla de la estrategia calderonista contra el CO, siendo que su combate constituye un punto clave para cortar el suministro económico del crimen organizado. Por consiguiente, resulta crucial encaminar la estrategia de lucha contra el CO hacia la persecución de este delito, utilizando todos los recursos necesarios para desarrollar una inteligencia financiera de primer nivel y actuando en colaboración con otros países de la región y del mundo. En este rubro, se puede ver cómo la estrategia mexicana actual de lucha contra el CO no ha explorado seriamente estrategias diferentes a las de las armas como, por ejemplo, romper con redes de corrupción, lavado de dinero, fraudes, etc., a través de la detección de los caminos por los que circula el dinero negro, del congelamiento de cuentas bancarias y el decomiso de activos, entre otras posibles medidas, desde una trinchera más eficiente, como lo es el

²¹⁵ Jorge Chabat, “El Estado y el crimen organizado trasnacional: amenaza global, respuestas nacionales”, *op. cit.*, p.14.

terreno financiero, con el fin de cortar de tajo las fuentes de dinero ilícito a los delincuentes (en especial, a los de cuello blanco y azul).

Todo lo anterior, acompañado de la urgente reforma en materia de procuración de justicia, la cooperación con otros países de la región y del mundo, y mucha voluntad y apertura para cambiar el rumbo de la estrategia, son medidas necesarias para empezar a dar pasos más certeros en el combate al crimen organizado en el país.

Sin embargo, todo parece indicar que el gabinete de Calderón no hizo un diagnóstico adecuado de la situación y, por lo tanto, no dimensionó correctamente las magnitudes del problema del CO y el inmenso poder que tenían estos grupos criminales cuando, en los primeros días de su gestión, tomó la apresurada decisión (con tal de desviar la atención de la polémica contienda electoral tras la cual llegó al poder y, así, ganar algo de popularidad) de emprender una estrategia bélica frontal contra el CO, sin medir correctamente sus posibles consecuencias. Lo que resulta incomprensible es por qué no se detuvo a tiempo y por qué después de tantos años de violencia discriminada e indiscriminada no se replanteó la estrategia para reencaminarla hacia otras metas, antes de que se convirtiera en un error irremediable que seguramente pasará a la historia como el sexenio más violento del México contemporáneo.

De este modo, la guerra que el Estado mexicano declaró al CO bajo el mando de Felipe Calderón dejó costos altísimos para el país, entre los cuales, en este trabajo se destacaron los siguientes: a) una cantidad exorbitante de recursos económicos gastados²¹⁶ y de recursos humanos movilizadas; b) entre 70,000 y 100,000²¹⁷ vidas humanas en seis años: civiles mexicanos y centroamericanos –hombres y mujeres jóvenes, adolescentes y niños–, periodistas, militares, policías, así como también sicarios, paramilitares y delincuentes de bajo rango, y algunos de alto rango; c) 26,121²¹⁸ desaparecidos; d) un

²¹⁶ El gasto total del Sistema Nacional de Seguridad Pública durante el gobierno de Felipe Calderón fue de **665 mil 698 millones de pesos**, de acuerdo con los datos de la SHCP. En las **Tablas 11 y 12** de los Anexos se pueden consultar las gráficas del gasto anual en seguridad y del gasto dividido por sectores del SNSP y por años (2006-2012).

²¹⁷ Según un estudio realizado por la investigadora Marien Rivera, coordinadora del área de seguridad del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), basado en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cifra de muertos durante el sexenio calderonista asciende a 100 mil. Cf. Sanjuana Martínez, “300 mil desaparecidos y contando”, en *Sin embargo.mx*, 25 de febrero de 2013. URL: <http://www.sinembargo.mx/opinion/25-02-2013/12797>

²¹⁸ La cifra de 26,121 desaparecidos es la cifra oficial presentada por la subsecretaria de Derechos Humanos del gobierno de Enrique Peña Nieto, Lía Limón, a partir de los datos que aportaron las procuradurías de cada estado del país. Esta cifra corresponde a todo el periodo del gobierno calderonista. María Verza, “México

creciente clima de inseguridad, tanto pública como privada; e) un incremento y extensión territorial de la violencia pública, de la militarización del país y del reclutamiento de niños y jóvenes (como sicarios) por parte de las organizaciones criminales; f) una desconfianza cada vez más pronunciada hacia las instituciones públicas y hacia la dudosa estrategia estatal para combatir al crimen organizado en México; y, por si fuera poco, g) una merma casi nula al poder de los grupos criminales organizados, a sus mercados (oferta y demanda de bienes y servicios ilícitos) y a la intensificación y diversificación de sus actividades delictivas.

Entonces, al no poner en marcha demasiadas acciones diferentes o paralelas a las del terreno militar, acciones que le permitieran dar golpes certeros y enérgicos contra el CO, Calderón perdió su guerra y México perdió su paz. No obstante, el gobierno federal ha insistido y sostenido a lo largo de todo el sexenio que la estrategia empleada en materia de seguridad fue un éxito; sin embargo, las razones que ha dado para hacer esta afirmación se han basado siempre en mediciones “ficticias”, pues las acciones que se enumeran y los indicadores que se utilizan en el balance sólo contemplan estadísticas sobre el número de operaciones y enfrentamientos que se llevan a cabo en el terreno público: operativos, despliegues policiacos y militares, decomisos de armas y drogas, destrucción de sembradíos, detenciones realizadas, etc., que no dan cuenta de los resultados reales de esas acciones y que son muestra de que el problema (planteamiento, objetivos y resultados) se ha restringido a la mera recuperación de las plazas y a la captura de delincuentes (muchas veces menores), mediante la fuerza pública. Estas acciones están muy lejos de garantizar el desmantelamiento y descabezamiento real de las organizaciones criminales, ya que la ley de la oferta y la demanda siguen su curso y, mientras no se les corten de fondo los recursos en el terreno financiero y no se les cierran las puertas en el terreno comercial, mediante verdaderas acciones de inteligencia (que no necesariamente implican el uso de la fuerza pública para su consecución), estas estrategias seguirán siendo meramente provisionales y seguirán provocando un clima de violencia y de tensión para la población.

Así, la estrategia de seguridad nacional quedó prácticamente reducida a un asunto policiaco y a un sistema de procuración de justicia cada vez más accidentado. Por lo tanto,

reconoce la existencia de 26,121 desaparecidos durante la ‘era Calderón’”, en *Elmundo.es*. 26 de febrero de 2013. URL: <http://www.elmundo.es/america/2013/02/27/mexico/1361921108.html>. Sin embargo, el estudio de Marien Rivera, del CIDAC, *Ibidem*, reporta 300,000 desaparecidos.

los esfuerzos se orientaron también hacia un despliegue territorial de la fuerza pública, que pretendía imponer la autoridad del Estado mediante operativos de esta índole, pero sin atender las causas profundas del problema ni las consecuencias de estas acciones para la población. Una verdadera política de seguridad nacional debería partir de una visión integral y global, debería contemplar diversos frentes del problema y otras alternativas para combatir al CO y recuperar los espacios que el Estado ha perdido. Desafortunadamente, en la estrategia de Calderón nunca se percibió una articulación real entre la política de seguridad pública, la política de seguridad nacional y la política regional e internacional, como se puede leer con detalle en el capítulo 2 de esta tesina.

Sin lugar a dudas, el problema del CO es complejísimo y la información con la que se cuenta, dada la naturaleza ilegal del problema, es poca e inconsistente, pero la única manera de encontrar una solución es teniendo conciencia de que este problema incluye muchos otros problemas o grandes temas que se deben resolver a la par: los derechos humanos y el apoyo a las víctimas, la cuestión económica y fiscal, las políticas de salud pública (prevención, atención, rehabilitación, seguimiento), el conflicto de la distribución del poder y la seguridad nacional, el problema de la seguridad pública, el asunto de la aplicabilidad de la ley y la procuración de justicia, el conflicto del sistema carcelario y judicial, el profundo problema de la capacidad institucional, la cooptación de funcionarios y empresarios por parte del CO, el problema de recurrir a la seguridad privada para resolver asuntos públicos (el mejor ejemplo es muy reciente: los grupos de autodefensa, aunque ya hace mucho que la seguridad privada ha estado suplantando las funciones del Estado para proveer seguridad a la población), el problema de la educación, el conflicto moral/ético que desencadenan ciertas propuestas de legalización o de intervención extranjera en el problema, la falta de oportunidades sociales y laborales, entre otros.

A partir de un detallado análisis de los factores anteriormente mencionados, en esta investigación se corroboró que la estrategia que el gobierno mexicano utilizó entre 2008 y 2011 para combatir al CO fue inconsistente e inadecuada para desarticular a los grupos criminales, pues éstos sólo se fragmentaron o se fusionaron en nuevos grupos criminales y, al no lograrse este objetivo, tampoco se pudieron fortalecer las instituciones gubernamentales y mucho menos depurarlas de actos de corrupción. A esto, se sumó la ausencia de políticas de articulación con la sociedad que vislumbraran la lucha contra el CO

como una tarea de la democracia, con miras a la constitución del tejido social (la reconstrucción de zonas de cohesión social) y a la resignificación de la participación política como un asunto social. Por consiguiente, se concluyó que resulta indispensable darle un nuevo giro a la estrategia actual. Propuestas serias hay muchas, pero oídos críticos y autocríticos al interior del Estado hay pocos.

Dentro de los grandes desafíos para la construcción de una nueva estrategia de combate al CO en México, una vez que se hayan sentado las bases institucionales nacionales, se encuentra la urgencia de alcanzar el nivel más alto de cooperación con otros países (en particular con Estados Unidos y los países de la región) en materia de decomiso de activos, desmantelamiento patrimonial, combate a la corrupción; en otras palabras, el cumplimiento cabal de las medidas más importantes de la Convención de Palermo (crimen organizado) y de la Convención de Mérida (corrupción), así como el seguimiento puntual y certero del acuerdo bilateral más trascendente entre México y Estados Unidos, es decir, la Iniciativa o Plan Mérida (seguridad). Muchos de los lineamientos estipulados en las Convenciones se han dejado de lado, por lo cual México ha sido considerado como un actor poco creíble, en cuanto a estos temas, a nivel internacional.

Como se destacó a lo largo del trabajo, Edgardo Buscaglia²¹⁹, investigador y asesor experto en estos temas, ha hecho valiosos estudios que, desde mi punto de vista, deberían ser tomados en cuenta en México antes de emprender cualquier nueva estrategia contra el CO. Entre muchas otras cosas, Buscaglia explica que lo único que ha dado resultados favorables en otros países es seguir al pie de la letra los principales lineamientos de las convenciones de Palermo y Mérida, los cuales resume en “cuatro ejes” o “cuatro ruedas” que recuerdo a continuación: **1)** lograr una eficaz coordinación interinstitucional entre órganos de Inteligencia, Hacienda, policía, fiscalías y jueces, dirigida al desmantelamiento patrimonial de las empresas legales e ilegales relacionadas con las organizaciones delictivas; **2)** impulsar el combate y la prevención de la corrupción política, mediante la restricción de la “inmunidad” de los funcionarios, la investigación y la creación de redes estatales y federales que reúnan evidencias sobre el tráfico de influencias, el conflicto de intereses, el enriquecimiento ilícito, la malversación, el peculado, el encubrimiento, etc., con el fin de formular acusaciones y dictar sentencias; **3)** alcanzar el nivel más alto de

²¹⁹ Cf. E. Buscaglia, *op cit.*, 2010, p. 98.

cooperación con otros países para incautar y decomisar activos patrimoniales ligados a grupos criminales en empresas legales; 4) crear una Red nacional de prevención del delito y de los factores de riesgo, que esté en manos de la sociedad civil y de las ONG, y que esté coordinada por los estados, en materia de salud, educación, mercado laboral, violencia intrafamiliar, etc. A estas medidas deben agregarse otras, tales como los programas de testigos protegidos, la confiscación de bienes adquiridos por funcionarios corruptos y la creación de una policía única con altos estándares de profesionalización.

Estas incuestionables medidas constituyen la esencia de la estrategia que debe implementarse para romper con la espiral de corrupción, impunidad y aumento de las células criminales; una situación que por ahora se ve lejana en el horizonte mexicano, dado que hay demasiados intereses –de poder y económicos– involucrados, que no permiten vislumbrar una voluntad política con incentivos suficientes para asestar un golpe “final” a este grave conflicto. Al parecer, el costo de oportunidad de mantener el *statu quo* actual sigue siendo menor (para unos cuantos) que el de cualquiera de las alternativas que intenten ponerle fin al CO desde el terreno financiero.

De cualquier modo, para empezar a planear una estrategia viable contra el CO, primero se necesita hacer un diagnóstico preciso de los grados de descomposición que vive el país, para lo cual ya existen indicadores que se han puesto a prueba tanto a través de las agencias encargadas del cumplimiento de la ley (como la “*Falcone Check List*”) como mediante la Convención de Palermo y sus protocolos.²²⁰ En un estudio realizado en 2003 por Buscaglia y Van Dijk,²²¹ que dio lugar a la “Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización”, se construyó un índice compuesto que incluía indicadores objetivos de seis actividades primarias, con base en estadísticas compiladas por la Interpol y la Organización de Naciones Unidas. Los indicadores eran los siguientes: fraude financiero, tráfico de personas, drogas, armas de fuego, autos robados y contrabando de cigarrillos. Además, en este índice combinado se incluyeron cuatro aspectos secundarios: el costo impuesto por el crimen organizado en las actividades empresariales, el alcance de la economía informal como proporción del PIB, la violencia del crimen organizado y el

²²⁰ Cf. Buscaglia *et al.*, *op. cit.*, 2005.

²²¹ Buscaglia E, Van Dijk J (2003), “Controlling organized crime and corruption in the public sector”, en *Forum on crime and society*, vol. III, núms. 1 y 2, Publicación de las Naciones Unidas, disponible electrónicamente en: <http://escholarship.org/uc/item/08s076vr#page-2>

lavado de dinero. Este índice demostró estar bien consolidado y no se vio afectado por la presencia de indicadores individuales.

Por otra parte, como ya se dijo, no cabe duda de que la cooperación es una situación deseable y necesaria en el estado de las relaciones bilaterales de países tan cercanos como México y Estados Unidos, pero es muy difícil que ésta pueda ser benéfica o rendir los frutos esperados si antes cada país no se hace responsable de sus propios asuntos pendientes, tal como se discute en el capítulo cuatro de este trabajo.

En el caso de la Iniciativa Mérida, la falta de comunicación y coordinación entre las autoridades de ambos países se puso de manifiesto, una vez más, en las diversas situaciones expuestas en el cuarto capítulo. Por parte de Estados Unidos, tanto el operativo “Rápido y Furioso” como el lavado de dinero perpetrado por la DEA son ejemplos que constatan lo difícil que ha resultado en la práctica la coordinación real entre las instituciones gubernamentales de un mismo país (y más aún cuando la ecuación incluye una red transnacional de acciones de inteligencia) y, por supuesto, la coordinación entre los gobiernos de ambos países.

Otro caso muy sonado fue la filtración de las opiniones del Embajador de Estados Unidos en México, Carlos Pascual, en el sentido de que estaba observando una mala coordinación entre el Ejército mexicano y las demás dependencias involucradas en la lucha contra el narcotráfico, por lo cual Calderón lo acusó de distorsionar la realidad de México, debido a su ignorancia. Esta situación también sembró fuertes dudas ante la opinión pública sobre el tipo de cooperación que se había venido gestando entre estos dos países a partir de la puesta en marcha del Plan Mérida, y dejó ver lo compleja que puede ser una estrategia de este tipo, con tantos intereses y altos mandos involucrados.

Por consiguiente, sería recomendable que Estados Unidos también trabajara primero en diversos asuntos internos que tiene pendientes y que han contribuido a que la cooperación bilateral no esté dando los mejores resultados, tales como: la implementación de medidas para reducir la distribución y el consumo de drogas al interior de su país, la intensificación de los controles fronterizos para la detección de tráfico de dinero en efectivo, armas, drogas (en lugar de centrarse en la persecución de migrantes), una política seria e inamovible de combate al tráfico ilegal de armas y, al igual que México, la

persecución del lavado de dinero como delito grave y prioritario. Sin embargo, ninguno de estos temas parece ser central en la estrategia de “cooperación integral” del Plan Mérida.

Así, a partir del análisis del último capítulo, se corroboró que las razones por las cuales la Iniciativa Mérida no ha dado los resultados previstos no se limitan exclusivamente a las fallas institucionales y políticas antes mencionadas, sino que a eso también se agregan los siguientes factores: su aplicación no está sujeta a una ruta crítica bien definida, por lo cual no se habla ni de fechas concretas ni de metas tangibles ni de guías estratégicas y, además, se han presentado retrasos crónicos tanto en la entrega de la ayuda (equipo y capacitación) como en la aplicación del presupuesto destinado a las actividades ahí estipuladas. Por otra parte, no se cuenta con indicadores oficiales confiables para medir su desempeño, ni con reportes periódicos que rindan cuentas sobre los resultados reales obtenidos y los que aún quedan pendientes.

Sin embargo, está documentado y bien sustentado²²² el hecho de que la Iniciativa Mérida no ha resultado eficaz ni para dismantelar a los grupos criminales (a pesar de que sí se hicieron detenciones importantes y extradiciones), ni para poner fin a su impunidad, ni para combatir el lavado de dinero, ni para interceptar grandes cargamentos de drogas (a pesar de la erradicación de plantíos, que no implica demasiadas pérdidas al CO), ni para terminar con el fácil acceso y el tráfico de armas, ni para fortalecer a las instituciones mexicanas (a pesar de que algunas dependencias sí se profesionalizaron y se capacitó a algunos funcionarios y policías), ni para mejorar la capacidad del sistema de justicia (a pesar de que sí se impulsó la reforma procesal-penal), ni para aumentar la estabilidad y la gobernabilidad, ni para reducir la violencia, ni para construir comunidades fuertes y resistentes, ni para contrarrestar la demanda (en ambos lados de la frontera), ni para institucionalizar la cooperación entre ambos países (la cooperación debería darse a largo plazo y contemplar la creación de un órgano bilateral responsable).

De esta manera, se puede hablar de una cooperación bilateral errática y llena de tropiezos, aunque de ninguna manera ha traído al país todas las consecuencias negativas que habían pronosticado sus más férreos críticos –como una pérdida de soberanía ante Estados Unidos–, pero tampoco ha ayudado demasiado a terminar con el grave problema que aqueja al país y a la región, siendo que la mayor parte de su apoyo estuvo centrado en

²²² Sebastian Tadeo Campos Groth, *op cit.*, pp. 102-114.

proveer a México de armas, vehículos, capacitación militar, policiaca, etc., es decir, la ayuda se centró en incrementar las capacidades materiales (sobre todo con fines bélicos) que permitieron al gobierno de Calderón continuar con su obstinada estrategia militar que, a la luz de este trabajo, fue tan errónea e infructífera como la ayuda millonaria y mal encaminada de la Iniciativa Mérida.

Por consiguiente, el mayor logro de la Iniciativa se lo lleva el hecho mismo de que se haya pensado y se siga pensando en trabajar formalmente de manera conjunta y en que México y Estados Unidos finalmente hayan comprendido que los logros individuales nunca serán suficientes para combatir un problema que rebasa las fronteras nacionales, un problema global, un problema de crimen organizado transnacional que está afectando en mayor o menor medida a todas las comunidades del planeta.

Finalmente, me gustaría recordar que, en esta ocasión, la pérdida de soberanía del Estado mexicano viene de un enemigo interno con mucho poder económico, militar y organizacional, cuya compleja estructura tiene alcances internacionales y fuertes bases sociales, y no de otro Estado Nación que, aunque con intereses propios y egoístas está, para bien o para mal, atado a nosotros física y económicamente, y a quien estamos unidos en una relación de interdependencia en la cual lo que afecta a uno puede afectar al otro. Así que el peor enemigo de la época, quien está atentando contra la soberanía y la gobernabilidad del país, y desgarrando nuestro tejido social, es precisamente ese ente amorfo transnacional de diez cabezas y mil pies, extremadamente venenoso, que se ha convertido en uno de los flagelos más graves que aquejan a la sociedad internacional actual: el crimen organizado transnacional.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias bibliográficas, hemerográficas y cibergráficas utilizadas

- Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge, *Narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura, 2009.
- Astorga, Luis, “Crimen organizado y organización del crimen” en *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*, México, Grijalbo, 2000.
- Astorga, Luis, “Es un error militarizar guerra antinarco” en *Noticias Universia* [en línea], México D.F., 9 de junio de 2011. URL: http://noticias.universia.net.mx/tag/Luis-Alejandro-Astorga-Almanza_crimen-organizado_narcotr%C3%A1fico.
- Base de datos de homicidios presuntamente relacionados con la delincuencia organizada, disponible en http://www.presidencia.gob.mx/voceria_seguridad.
- BBC Mundo, “El nuevo mapa del narcotráfico en México” en *Animal político*, 10 de octubre de 2012. URL: <http://www.animalpolitico.com/2012/10/el-nuevo-mapa-del-narcotrafico-en-mexico/#axzz2T786mUDg>.
- Beittel, June, *Mexico's Drug trafficking Organizations: Sources and Scope of the Rising Violence*, Congressional Research Service, Enero de 2011. URL: http://assets.opencrs.com/rpts/R41576_20110107.pdf.
- Benítez Manaut, Raúl (ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010, p. 72. URL: <http://www.seguridadcondemocracia.org/contenido-y-descargas-de-libros/descargas/crimen-organizado-e-iniciativa-merida-en-las-relaciones-mexico-estados-unidos.html>.
- Blickman, Tom y Jelsma, Martin, “La reforma de las políticas de drogas: Experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos” en *Nueva Sociedad*, Julio-agosto de 2009.
- Brands, H., “Los Zetas and Mexico's Transnational Drug War” en *World Politics Review*, 15 de septiembre de 2009. URL: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/4866/los-zetas-and-mexicos-transnational-drug-war>.
- Brooks, David, “Fracasó la guerra global contra las drogas; urge modificar las estrategias” en *La Jornada*. Columna “Narcoviencia”, 2 de junio de 2011, URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/02/politica/002n1pol>. Consultado el 17 de noviembre de 2011.

- Buscaglia, Edgardo y van Dijk, Jan, “Controlling organized crime and corruption in the public sector”, ponencia presentada en el *Forum on crime and society*, vol. III, núms. 1 y 2, Publicación de Naciones Unidas, 2003.
- Buscaglia, Edgardo, “La paradoja de la sanción penal: factores legales y económicos que determinan el éxito y el fracaso en la lucha contra el crimen organizado” en *Revista Altamirano*, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, Congreso del Estado de Guerrero, núm. 37, año 9, Sexta Época, octubre 2009.
- Buscaglia, Edgardo, “México pierde la guerra”, en *Esquire*, 23 de marzo de 2010. URL: http://issuu.com/esquirelat/docs/mexico_pierde_la_guerra. Consultado el 22 de octubre de 2011.
- Buscaglia, Edgardo, “The Paradox of Expected Punishment; Legal and Economic Factor Determining Success and Failure in the Fight against Organized Crime”, en *Review of Law and Economics*, vol. 3, 2008.
- Buscaglia, Edgardo, entrevistado por Carmen Aristegui en *MVS*, México, el 3 de marzo de 2011. Min. 12: <http://www.youtube.com/watch?v=2Po2sQXnpTU&NR=1>. Consultado el 10 de agosto de 2011.
- Buscaglia, Edgardo; Samuel González Ruiz; William Ratliff, “Undermining the Foundations of Organized Crime and Public Sector Corruption. An Essay on Best International Practices” en *Essays on Public Policy*, Hoover Institution on War, Revolution and Peace, Universidad de Stanford, 2005.
- Calderón Felipe, “La Guerra al Crimen Organizado” en Benítez Manaut R., Rodríguez Sumano A. y Rodríguez A. (ed.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, México D.F., CASEDE, 2009.
- Camarena Salvador, “Calderón anuncia un plan social contra el narcotráfico en Ciudad Juárez” en *El País*, 12 de febrero de 2010, URL: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Calderon/anuncia/plan/social/narcotrafico/Ciudad/Juarez/elppuint/20100212elpepuint_15/Tes. Consultado en marzo de 2011.
- Campbell, Howard, *Drug war zone: frontline dispatches from the streets of El Paso and Juárez*. University of Texas Press, p. 310. ISBN 029272179X.
- Campos Groth, Sebastian Tadeo, *La Iniciativa Mérida 2008-2011: Evaluación, Resultados y Alternativas*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, dirigida por el Dr. José Luis Valdés Ugalde, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.
- Chabat, Jorge, “El Estado y el crimen organizado transnacional: amenaza global, respuestas nacionales”, [en línea], México, Dossier CIDE, México, 2011. URL: http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier1.pdf.

- Chabat, Jorge, “Narcotráfico y estado: El discreto encanto de la corrupción”, en *Letras Libres*, México, septiembre de 2005. URL: <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/narcotrafico-y-estado-el-discreto-encanto-de-la-corrupcion?page=full>.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) [en línea]. URL: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/anticorrupcion/112_15702.html y http://www.unodc.org/pdf/highlights_S.pdf. Consultado el 6 de marzo de 2012.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional [en línea]. URL: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf>. Consultado el 6 de marzo de 2012.
- Cuisset, André, “La importancia para México de una política coherente y eficiente en materia de lavado de dinero” [en línea], Italia, 22 de abril de 2011, URL: <http://www.libera.it/flex/cm/pages/...php/L/IT/D/.../BLOB%3AID%3D35>. Consultado el 5 de noviembre de 2011.
- Curcó, Felipe, *La guerra perdida. Dos ensayos críticos sobre la política de combate del crimen organizado 2006-2010*, México, Coyoacán, 2010.
- Fazio, Carlos, “El Plan México: militarización, daños colaterales y soberanía”, [en línea], México, *La Jornada*, 21 de agosto de 2007. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/21/index.php?section=opinion&article=012a1pol>. Consultado el 25 de octubre de 2011.
- Flores Nancy, “Una farsa la guerra contra el narcotráfico”, en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/05/23/una-farsa-la-guerra-contra-el-narcotrafico/>. Consultado el 4 de mayo de 2012.
- Gómez Ramsey, Emily, “México mejora cuatro lugares en el Índice de Estados Fallidos”, en *Animal político*, 18 de julio de 2012. URL: <http://www.animalpolitico.com/2012/07/mexico-mejora-cuatro-lugares-en-el-indice-de-estados-fallidos/>
- González Ruiz, Samuel, Prieto Palma, César *et al.*, “Causas y consecuencias del vínculo entre la delincuencia organizada y la corrupción a altos niveles del Estado: mejores prácticas para su combate”, *Terrorismo y delincuencia organizada: un enfoque de derecho y economía*, A. Roemer y E. Buscaglia (comps.), III, México, UNAM, 2006.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Security, Drugs and Violence in Mexico: A Survey*, Lantia Consultores, México, 2011. URL: [http://iis-db.stanford.edu/evnts/6716/NAF_2011_EG_\(Final\).pdf](http://iis-db.stanford.edu/evnts/6716/NAF_2011_EG_(Final).pdf).

- Gutiérrez, Alejandro, “Contamina dinero sucio 65% de campañas de México: Buscaglia”, en *Proceso* [en línea], México, 16 de junio de 2011. URL: <http://www.proceso.com.mx>. Consultado el 22 de octubre de 2011.
- Hartmann Alia Lira (corresponsal), “Grupos criminales mexicanos actúan en 50 países, asegura consejero de la ONU”, *La Jornada*, 9 de junio de 2011. <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/09/politica/015n1pol>. Consultado el 12 de noviembre de 2011.
- INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, INEGI, URL: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/comunicados/rdcpyv10.asp>, resultados publicados en marzo de 2011.
- INEGI, *SCNM. Cuentas por Sectores Institucionales. Cuenta satélite del subsector informal en los hogares. Metodología*, s/f, Aguascalientes, México.
- Jenkins, Simon, “The war on drugs is immoral idiocy. We need the courage of Argentina -While Latin American countries decriminalize narcotics, Britain persists in prohibition that causes vast human suffering” en *The Guardian*, 3 de septiembre de 2009.
- Lyman Michael D. y Gary W. Potter, *Organized Crime*, Nueva Jersey: Pearson Education Inc., 2004.
- Martínez, Sanjuana, “300 mil desaparecidos y contando”, en *Sin embargo.mx*, 25 de febrero de 2013. URL: <http://www.sinembargo.mx/opinion/25-02-2013/12797>
- Meyer, Maureen, “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?” en Raúl Benítez Manaut (ed.), *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, Cap. III, CASEDE, México, 2010, pp. 69-75. URL: <http://www.seguridadcondemocracia.org/contenido-y-descargas-de-libros/descargas/crimen-organizado-e-iniciativa-merida-en-las-relaciones-mexico-estados-unidos.html>
- Montero, Juan Carlos, “La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública”, en *Perfiles Latinoamericanos*, no. 39, México, FLACSO, enero/junio, 2012.
- Moreno Luzón, Javier, “El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva época)*, no. 105, Madrid, julio-septiembre, 1999.
- Mynott, Adam, “Global war on drugs ‘has failed’ say former leaders” [en línea], *BBC News*, Gran Bretaña, 2 de junio de 2011. URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-13624303>. Consultado el 5 de noviembre de 2011.

Organización de las Naciones Unidas, *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (Convención de Palermo)*, Naciones Unidas, Nueva York, 2004.

Otero, S. y Morales, A., “Crimen Organizado impone sus propios candidatos: OEA” [en línea], en *El Universal*, México. Sección: Nación, ed. digital, 1 de marzo de 2012, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/833466.html>. Consultado el 6 de marzo de 2012.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, [en línea], México, Dirección URL: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1.html>. Consultado el 29 de febrero de 2012.

Proceso núm. 1763, 15 de agosto de 2010. <http://www.proceso.com.mx/>

Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, 2008, Diario Oficial de la Federación, México, SEGOB.

Resa Nestares, Carlos, *El valor de las exportaciones mexicanas de drogas ilegales 1961-2000*, Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Colección de Documentos, Junio de 2003, Universidad Autónoma de Madrid. URL: http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/uam2003.pdf

Reuter, Peter, “How Can Domestic U.S. Drug Policy Help Mexico?” en *Shared responsibility: U.S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Olson, Shirk y Selee (eds.), pp. 121-140.

s/a “Iniciativa Mérida: una especie de fracaso” en *La Jornada* [en línea], México, (Editorial), 15 de septiembre de 2011. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/15/edito>. Consultado el 25 de octubre de 2011.

s/a Leyes Federales Vigentes. Última reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 9 de febrero de 2012, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>. Consultado el 28 de febrero de 2012.

s/a, “Sin resultados el programa Todos Somos Juárez: empresarios” en *Milenio*, Notimex, 25 de enero de 2011. URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/50a22c5f90a91c7060c4a6dba2f14fa1>

Salazar Arévalo, José Luis, “Cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada”, en *Terrorismo y delincuencia organizada. Un enfoque de derecho y economía*, en Andrés Roemer y Edgardo Buscaglia (comps.), IJ-UNAM, 2006, pp. 103-118.

Schmitter, Phillippe, “Still the century of Corporatism?” en *The Review of Politics*, no. 36, 1974, pp. 85-131.

Servitja Roca, Xavier *El crimen organizado en México y el ‘Triángulo Norte’ durante el mandato de Felipe Calderón*, Documento Marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEES), 11 de diciembre de 2012, p.8. URL: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2012/DIEEEM192012_MejicoPoliticSeguridad_XavierServitjaRoca.pdf.

Stratfor, *Polarization and sustained violence in Mexico’s Cartel War*, Stratfor, 24 de enero de 2012. URL: <http://www.stratfor.com/sample/analysis/polarization-and-sustained-violence-mexicos-cartel-war>.

Sullivan, John P. y Samuel Logan, *Los Zetas: Massacres, assassinations and infantry tactics*, Security Solutions International, noviembre de 2010. URL: <http://www.homeland1.com/domestic-international-terrorism/articles/913612-Los-Zetas-Massacres-Assassinations-and-Infantry-Tactics/>.

Szalavitz, Maia, “Drugs in Portugal: Did Decriminalization Work?” en *TIME*, 26 de abril de 2009.

Taniguchi, Hanako, “Yucatán, Tlaxcala y Campeche: los estados con menos homicidios dolosos” en *CNN México* (en línea), 14 de enero de 2011. URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/01/14/yucatan-tlaxcala-y-campeche-los-estados-con-menos-homicidios-dolosos>

Torres, Rubén, “México, cerca de ser calificado como Estado fallido” en *El Economista*, 24 de marzo de 2013. URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/03/24/mexico-cerca-ser-calificado-como-estado-fallido>.

Touzé, Graciela, “Argentina: ¿La reforma que viene?”, *Serie reforma legislativa en materia de drogas*, no. 6, Julio, 2010.

Valdés Ugalde, José Luis, “Ponchados” en *Excelsior*, 9 de marzo de 2011.

Valdés Ugalde, José Luis, “El Estado patizambo y la DEA”, [en línea], México, *Excelsior*, 14 de diciembre de 2011, Dirección URL: <http://joseluisvaldesugalde.blogspot.com/search/label/Excelsior>.

Valdés Ugalde, José Luis con Franía Duarte, “Gobernanza fronteriza, cooperación y crimen organizado en la relación México-Estados Unidos: ¿hacia un nuevo paradigma?” en Abelardo Rodríguez Sumano (comp.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, Universidad de Guadalajara, México, 2012.

Valdés Ugalde, José Luis, “El miedo a la política exterior” en *Excelsior*, 4 de abril de 2012.

Valdés Ugalde, José Luis, “Canciller Meade: ¿nueva política exterior?” en *Excelsior*, 12 de diciembre de 2012.

Verza, María, “México reconoce la existencia de 26,121 desaparecidos durante la ‘era Calderón’”, en *Elmundo.es*. 26 de febrero de 2013. URL: <http://www.elmundo.es/america/2013/02/27/mexico/1361921108.html>.

Villalobos, Joaquín, “La fuerza de México”, *Nexos*, marzo, 2009.

Villalobos, Joaquín, “12 mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, enero, 2010.

ANEXOS

TABLA 1. Los 23 tipos de delitos organizados existentes en el mundo y el porcentaje de ingresos que aportan a los grupos delictivos en México

23 TIPOS DE DELITOS ORGANIZADOS (Monitoreados en 107 países)	Ingresos brutos que aportan a los grupos delictivos en México
1. Actos de terrorismo	Aproximadamente el 55% de sus ingresos brutos
2. Contrabando de bienes y servicios diversos.	
3. Ejecuciones de funcionarios públicos.	
4. Extorsión.	
5. Falsificación de dinero/bonos/valores.	
6. Falsificación de documentos.	
7. Fraudes de tarjeta de crédito.	
8. Homicidios calificados.	
9. Infiltración patrimonial.	
10. Lavado patrimonial (de dinero y otro tipo de patrimonio).	
11. Lenocinio.	
12. Lesiones.	
13. Piratería de productos diversos	
14. Pornografía.	
15. Robo de vehículos.	
16. Secuestro.	
17. Tráfico de armas.	
18. Tráfico de cigarros.	
19. Tráfico de indocumentados	
20. Tráfico de personas.	
21. Trata de personas.	
*Hasta aquí, ordenados alfabéticamente.	
22. Tráfico de estupefacientes (Narcotráfico).	Aproximadamente el 45% de sus ingresos brutos
23. Tráfico de material radioactivo (uranio enriquecido).	Es el único delito organizado que no opera en México.

FUENTE: Tabla basada en la información de Edgardo Buscaglia, “México pierde la guerra” en *Esquire*, marzo de 2010, p. 97. URL: <http://www.institutodeaccionciudadana.org/docs/documentos/5.pdf>

TABLA 2: Valor total de las exportaciones mexicanas de drogas ilegales (en dólares de 2000) y participación de cada sustancia (en porcentaje)

	TOTAL	Cocaína	Heroína	Marihuana	Metanfetaminas
	(millones de dólares)	(%)	(%)	(%)	(%)
1961	11	23	66	11	0
1962	15	26	58	16	0
1963	21	26	51	23	0
1964	30	26	44	30	0
1965	44	20	37	43	0
1966	51	22	48	31	0
1967	78	16	33	50	0
1968	134	9	32	58	0
1969	227	7	34	59	0
1970	451	4	30	66	0
1971	715	4	34	62	0
1972	1.193	3	33	64	0
1973	1.709	5	38	57	0
1974	2.123	7	53	40	0
1975	2.567	8	57	35	0
1976	3.370	8	73	19	0
1977	4.282	10	77	13	0
1978	5.157	13	71	17	0
1979	4.685	23	63	15	0
1980	3.555	33	56	11	0
1981	3.573	43	49	9	0
1982	4.190	50	36	14	0
1983	4.664	55	29	16	0
1984	6.726	56	21	24	0
1985	6.299	53	20	28	0
...					
1986	6.192	51	20	29	0
1987	5.831	52	19	30	0
1988	6.438	54	15	31	0
1989	8.253	74	9	17	0
1990	8.641	77	6	16	0
1991	9.909	79	7	14	0
1992	7.804	76	7	16	0
1993	6.458	78	7	14	0
1994	5.975	80	5	14	0
1995	5.728	78	6	15	0
1996	5.550	78	4	16	1
1997	4.086	75	5	19	1
1998	4.251	72	5	21	2
1999	3.992	75	4	19	2
2000	3.195	78	4	15	3

FUENTE: Carlos Resa Nestares, *El valor de las exportaciones mexicanas de drogas ilegales 1961-2000*, Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Colección de Documentos, Junio de 2003, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 116-117.

TABLA 3: Valor medio anual de las exportaciones mexicanas de drogas por periodo presidencial (1961-2000)

Presidente	Periodo	Valor de las exportaciones mexicanas de drogas		
		Millones de dólares de 2000	Porcentaje del PIB	Porcentaje de las exportaciones legales
López Mateos ³⁷	1958-1964	19	0,02	0,3
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	164	0,10	2,4
Luis Echevarría Álvarez	1970-1976	1.946	0,73	15,8
José López Portillo	1976-1982	4.240	1,25	15,7
Miguel de la Madrid Hurtado	1982-1988	6.025	2,28	14,2
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	7.840	1,99	14,0
Ernesto Zedillo Ponce de León	1994-2000	4.467	1,11	3,9

FUENTE: Carlos Resa Nestares, *El valor de las exportaciones mexicanas de drogas ilegales 1961-2000*, Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Colección de Documentos, Junio de 2003, Universidad Autónoma de Madrid. p. 114.

TABLA 4: Historia, actividades delictivas, alianzas, organización y poder de los principales cárteles mexicanos actuales

Nombre del cártel	Principal(es) líder(es)	Principales centros de operación	Historia
<p>Cártel de Tijuana (1980)</p> <p>ACTIVO</p>	<p>Familia Arellano Félix</p> <p>Actualmente: Luis Fernando Sánchez Arellano</p>	<p>BASE DE OPERACIONES: Tijuana y Baja California</p> <p>ZONAS DE INFLUENCIA: Frontera noroccidental, con presencia en el sur y sureste del país.</p> <p>DELITOS ORGANIZADOS: Homicidio, Narcotráfico, Terrorismo, Lavado de dinero, Tráfico de armas, Secuestro, Delitos informáticos</p>	<p>Este grupo delictivo (antes conocido como el cártel de Guadalajara) fue fundado en la década de 1980 por Miguel Ángel Félix Gallardo, quien tenía su base operativa en Culiacán hasta que fue detenido y encarcelado en 1989 por el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena. Tras su captura, la organización se dividió en dos de las siete organizaciones criminales más grandes de México: el Cártel de Sinaloa y el Cártel de Tijuana. Esta última quedó a cargo de los hermanos Arellano Félix, quienes de inmediato dejaron de comercializar sólo con marihuana y heroína y se aliaron con los colombianos para introducir cocaína a Estados Unidos. Francisco Javier Arellano Félix fue capturado el 16 de agosto de 2006, pero el cártel siguió operando desde la prisión de La Palma, Estado de México, con la ayuda de Manuel Aguirre Galindo “el Caballo”.</p> <p>Este cártel se alió con el cártel del Golfo, aunque, de acuerdo con la información de José Luis Santiago Vasconcelos, subprocurador de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada de la PGR en 2005, esta asociación Tijuana-Golfo se fue transformando en una subordinación del Cártel de Tijuana al Cártel del Golfo.²²³</p>
<p>El cártel del Golfo (1970)</p> <p>ACTIVO</p>	<p>Juan Nepomuceno Guerra</p> <p>Juan García Abrego</p> <p>Osiel Cárdenas Guillén (detenido en 2003, pero siguió operando desde el penal de la Palma hasta su extradición a E.U. en 2007)</p>	<p>BASE DE OPERACIONES: Tamaulipas</p> <p>ZONAS DE INFLUENCIA: Tamaulipas, Nuevo León, Veracruz, Tabasco, San Luis Potosí, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Zacatecas, Jalisco y Distrito Federal.</p> <p>DELITOS ORGANIZADOS: Homicidio, secuestro, extorsión, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de</p>	<p>El Cártel del Golfo es actualmente uno de los dos grupos delictivos más poderosos y dominantes de México y, al parecer, el que más tiempo lleva operando, pues comenzó traficando alcohol a Estados Unidos en la década de 1930, aunque no fue sino hasta la década de 1970 cuando se fundó como tal y empezó a dedicarse al narcotráfico, dirigido por Juan Nepomuceno Guerra y Juan García Abrego.</p> <p>Tras la captura de Juan García Abrego, en 1996, y tras asesinar al nuevo líder del cártel, Salvador Gómez Herrera, en 1998, Cárdenas Guillén se convirtió en el poderoso líder del Cártel del Golfo.²²⁴ En 1999, contrató a un ejército de mercenarios privados (“Grupo ejecutor de Los Zetas”) que habían sido militares del Ejército mexicano, entrenados en el extranjero como grupos de élite para operaciones de contrainsurgencia y manejo de armas sofisticadas; es decir, un grupo paramilitar que fungía como comando para llevar a cabo ajustes de cuentas y controlar las zonas de influencia del cártel. Algunos años después, en 2006, los Zetas y el Cártel del Golfo se habían convertido en socios; sin embargo, en</p>

²²³ Francisco Sandoval. “Vasconcelos revela que las mancuernas Osiel-Arellano y Chapo-Zambada tomaron el control del narcotráfico”, en *La Crónica de Hoy*. 12 de enero de 2005. http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=161732. Consultado el 2 de mayo de 2012.

²²⁴ Dossier Hermosillo, Sonora, “Se reorganiza narcotráfico a sangre y fuego”, en http://www.dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=404&relacion=nacotraficonegocio&criterio=reorganiza_narcotrafico_a_sangre_y_fuego. 20 de junio de 2005. Consultado el 3 de mayo de 2012.

	Actualmente: Jorge Eduardo Costilla Sánchez	armas	<p>marzo de 2010, esta sociedad se disolvió debido a fuertes problemas internos derivados de la pérdida del liderazgo de Osiel Cárdenas Guillén, quien finalmente había sido extraditado a Estados Unidos en 2007.</p> <p>Así, desde entonces, estas dos organizaciones han sostenido una violenta y sanguinaria lucha por las plazas de varias ciudades de Tamaulipas, Nuevo León y Veracruz, y han tenido que recurrir a diferentes alianzas estratégicas con cárteles que hasta entonces habían sido sus rivales históricos (como el caso de la alianza entre el Cártel del Golfo y el Cártel de Sinaloa), con el fin de ganar territorios, mercados y poder a su nuevo rival.</p> <p>Las redes y alcances transnacionales del Cártel del Golfo lo han llevado a expandirse hacia Europa, África, Centro América, Sudamérica y Estados Unidos.²²⁵ Esta organización es una de las más temidas, pues se la conoce por intimidar a la población y por ser particularmente violenta.</p>
<p>Los Zetas (2010)</p> <p>ACTIVO</p>	Heriberto Lazcano Lazcano (El Lazca, el Z-50 o el Z-3) y Héctor Macías Tapia	<p>BASE DE OPERACIONES: Originalmente Tamaulipas</p> <p>ZONAS DE INFLUENCIA: Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Sinaloa (Los Mochis), Durango, Sonora, Zacatecas, Michoacán, Nayarit, Queretaro, Jalisco, Veracruz, Tabasco, Oaxaca, San Luis Potosí, Quintana Roo, Aguascalientes, Campeche, Guanajuato, Querétaro (San Juan del Río), Puebla, Hidalgo, Tlaxcala, Guatemala y otras zonas del centro y sur del continente.</p> <p>DELITOS ORGANIZADOS: Homicidio, Narcotráfico, Terrorismo, Lavado de dinero, Tráfico de armas, Secuestro, Delitos informáticos</p>	<p>Los Zetas surgieron en 1999 como un grupo de mercenarios, al servicio del Cártel del Golfo, compuesto por militares desertores del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFFE), del Grupo Anfibio de Fuerzas Especiales (GANFE) y de la Brigada de Fusileros Paracaidistas (BFP) del Ejército Mexicano, grupos que se crearon en 1994 con motivo del levantamiento zapatista en Chiapas. Este grupo de élite fue entrenado por la CIA en Estados Unidos, por comandos de asesoría militar de la Sayeret Matkal israelí y por la GIGN francesa para el manejo de armas sofisticadas y los trabajos de contrainsurgencia. A estos ex militares de élite, se sumaron otros grupos de antiguos soldados de las fuerzas especiales de Guatemala (también entrenados por la CIA y con cargos de genocidio en su país).</p> <p>Tras haber fungido durante más de 10 años como el brazo armado del Cártel del Golfo y haber sido una pieza clave para su dominación en gran parte de México, en marzo de 2010, hicieron un acuerdo con los hermanos Beltrán Leyva, ex comandantes del cártel de Sinaloa, y se convirtieron en el nuevo cártel rival de su antiguo empleador, el Cártel del Golfo.</p> <p>Desde entonces, Los Zetas se han dedicado a reclutar a civiles jóvenes, muchas veces menores de edad, así como a inmigrantes ilegales que intentan cruzar la frontera de México hacia Estados Unidos. Se trata de jóvenes de bajos recursos, sin educación, sin oportunidades y, con frecuencia, sin nadie que se ocupe de ellos, a quienes reclutan y entrenan para convertirlos en sus sicarios. Esto ha convertido a los zetas en uno de los grupos delictivos más peligrosos del país. Sus operaciones y zonas de influencia también rebasan las fronteras nacionales y se extienden tanto hacia el norte como hacia el centro y sur del continente americano.²²⁶</p>

²²⁵ Cf. June S. Beittel “Mexico’s Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Rising Violence”. *Congressional Research Service*. 7 de septiembre de 2011. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>; y Howard, Campbell. *Drug war zone: frontline dispatches from the streets of El Paso and Juárez*. University of Texas Press, p. 310. ISBN 029272179X.

²²⁶ Cf. “Argentina, nuevo dominio de ‘El Chapo’”, en *Proceso*, 25 de mayo de 2011. <http://www.proceso.com.mx/?p=270867>; y “El cártel mexicano Zeta y las organizaciones criminales

			Actualmente, tienen una alianza con el Cártel de Juárez y cuentan con una gran cantidad de políticos, policías, periodistas, taxistas y civiles que trabajan para ellos. A diferencia de otros cárteles de la droga en México, Los Zetas no ejercen el control sobre ningún puerto de la República para el tráfico ilegal, por lo que han tenido que reforzar sus finanzas con prácticas como el secuestro y la extorsión en contra de la población civil.
Cártel de Sinaloa (1980) ACTIVO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Joaquín (“El Chapo”) Guzmán 2. Ismael (“El Mayo”) Zambada 3. Ignacio (Nacho) Coronel (hasta su muerte en 2010) 4. Juan José Esparragoza (“El Azul”) <p>Actualmente: El Chapo Guzmán y el Mayo Zambada</p>	<p>BASE DE OPERACIONES: Culiacán, Sinaloa</p> <p>ZONAS DE INFLUENCIA: Sinaloa, Sonora, Durango, Nayarit, Colima, Michoacán, Coahuila, Jalisco, Veracruz, Tabasco, San Luis Potosí, Zacatecas, Chihuahua, Guerrero. En el extranjero, opera en alrededor de 40 países.</p> <p>DELITOS ORGANIZADOS: Homicidio, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas, portación ilegal de armas de fuego.</p>	<p>El Cártel de Sinaloa es una de las organizaciones criminales mexicanas más poderosas de México y del mundo. Tiene presencia (células) en alrededor de 40 países y, a su vez, recibe abastecimiento de muchas partes del mundo.²²⁷ Sus orígenes se remontan a la década de 1980, cuando Pedro Avilés Pérez (uno de los primeros traficantes de marihuana a gran escala en México desde 1960) y Miguel Ángel Félix Gallardo (líder del Cártel de Guadalajara y principal traficante de cocaína) se asociaron para fundar este cártel, que rápidamente se convertiría en el más grande del país. Sin embargo, tras la detención de Félix Gallardo, en 1989, la antigua organización quedó dividida en dos facciones rivales: el Cártel de Sinaloa y el Cártel de Tijuana. Al Cártel de Sinaloa, se había incorporado una segunda generación de traficantes, compuesta por Héctor Luis Palma Salazar, Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca Carrillo, Adrián Gómez González y el sobrino de Avilés Pérez y socio de Félix Gallardo, Joaquín Guzmán Loera (alias “El Chapo Guzmán”). A principios de 1990, El Chapo Guzmán tomó el liderazgo del poderoso cártel, aunque fue capturado en 1993 y encarcelado en la prisión de alta seguridad de Puente Grande, Jalisco, de donde se escaparía el 19 de enero de 2001. A partir de 2001, el cártel recuperó e incrementó su poderío en el escenario criminal nacional y transnacional. Amplió su margen de acción hacia las zonas centro y sur del país, así como hacia el sur de Estados Unidos.²²⁸ Además, sumó a importantes colaboradores como Ismael Zambada García (“El Mayo”), a su hijo Vicente Zambada Niebla (“El Vicentillo”, detenido en 2009 y extraditado a Estados Unidos), Ignacio (“Nacho”) Coronel, quien murió en un operativo en 2010, Juan José Esparragoza (“El Azul”) y Manuel Díaz De León. En 2008, tras una ola de traiciones y desacuerdos, el Cártel de los Beltrán Leyva y el Cártel de Sinaloa, que hasta entonces trabajaban en sociedad, se convirtieron en rivales, hecho que llevó a violentos enfrentamientos entre estos grupos criminales y a la sucesiva (y sospechosa) detención o asesinato de prácticamente todos los líderes de los Beltrán Leyva. Así, en 2010, lo que quedaba de esta última organización se sumó a las filas de los Zetas (quienes, a su vez, se organizaron como</p>

brasileñas Primer Comando Capital (PCC) y comando Vermelho operan en Bolivia” en <http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=23568>, publicado el 16 de julio de 2010; y Brands, H., “Los Zetas and Mexico’s Transnational Drug War” en *World Politics Review*, 15 de septiembre de 2009. URL: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/4866/los-zetas-and-mexicos-transnational-drug-war>.

²²⁷ Cf. Edgardo Buscaglia, “México pierde la guerra” en *Esquire*, marzo de 2010. URL: <http://www.institutodeaccionciudadana.org/docs/documentos/5.pdf>

²²⁸ “Mexican cartels plague Atlanta” en *USA Today*, 9 de marzo de 2009. Consultado el 2 de mayo de 2012.

			<p>cártel independiente y rival tanto del Cártel del Golfo como del Cártel de Sinaloa).</p> <p>A partir de entonces, y en el contexto de la “Guerra contra el crimen organizado” que inició Felipe Calderón, éstas y otras organizaciones criminales han sostenido una violenta y sanguinaria lucha por las plazas de las diferentes ciudades del país, y han tenido que recurrir a diferentes alianzas estratégicas con cárteles que hasta entonces habían sido sus rivales históricos (como el caso de la alianza entre el Cártel del Golfo y el Cártel de Sinaloa), con el fin de ganar territorios, mercados y poder a sus competidores.</p> <p>La mafia controlada por “el Chapo” tiene a su vez varias ramas como el Cártel de Colima, el Cártel de Sonora, el Cártel del Milenio y el Cártel de Guadalajara (Cártel del Centro), el Cártel de Jalisco Nueva Generación (también llamados “Matazetas”), así como diversos brazos armados como Gente Nueva, Los Ántrax, Los Güeros, y otros más.</p>
<p>El Cártel de Juárez (1970)</p> <p>“La línea”</p> <p>ACTIVO</p>	<p>Amado Carrillo Fuentes, alias “El señor de los cielos” (hasta su muerte en 1997)</p> <p>Juan José Esparragoza Moreno, alias “El Azul” (hasta 2004)</p> <p>Actualmente: Vicente Carrillo Fuentes (“el Viceroy”)</p>	<p>BASE DE OPERACIONES: Ciudad Juárez, Chihuahua</p> <p>ZONAS DE INFLUENCIA: Coahuila, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua.</p> <p>DELITOS ORGANIZADOS: Homicidio, secuestro, extorsión, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas, portación ilegal de armas de fuego.</p>	<p>El Cártel de Juárez fue fundado en la década de 1970 por Ernesto Fonseca Carrillo. Se trata de una organización criminal mexicana dedicada al tráfico ilegal de drogas y a diversas actividades delictivas organizadas, con base operativa en Ciudad Juárez, Chihuahua.</p> <p>Tras el debilitamiento de los cárteles colombianos de Cali y Medellín y la muerte de Pablo Escobar Gaviria, en diciembre de 1993, los intermediarios mexicanos tomaron el control del comercio de cocaína y el principal beneficiario fue Amado Carrillo Fuentes, alias “El señor de los cielos”, líder del cártel de Juárez. Así, este cártel se convirtió, en ese entonces, en el principal proveedor de cocaína a Estados Unidos.</p> <p>En 1997, tras la cuestionada muerte de “El señor de los cielos” durante una cirugía plástica para cambiar su imagen, este cártel estrechó los lazos que al parecer tenía con el Cártel de Sinaloa desde la década de 1980. De este modo, uno de los principales líderes de la organización (hasta 2004) fue Juan José Esparragoza Moreno (“El Azul”) que, junto con el Mayo Zambada, el Chapo, los Beltrán Leyva y el ahora líder del cártel, Vicente Carrillo Fuentes, integraban “La Federación”, que hacía contrapeso al cártel del Golfo.²²⁹</p> <p>Sin embargo, esta alianza entre las mafias de Juárez y de Sinaloa se rompió en 2008, a raíz del reacomodo de fuerzas producto de la denominada “Guerra contra el crimen organizado” y, desde entonces, ha llevado a índices de violencia inusitados en el norte del país.</p> <p>Actualmente, el Cártel de Juárez sostiene una estrecha rivalidad con el Cártel de Sinaloa (y con su nuevo aliado el Cártel del Golfo) por el control del territorio de Chihuahua y se ha asociado con el Cártel de Tijuana, Los Zetas y los Beltrán Leyva.</p> <p>El Cártel de Juárez está formado por un subgrupo llamado “La Línea”, que al parecer controla las diferentes plazas y la actuación de los brazos armados, y por un grupo de choque denominado “Los lince”, que de acuerdo con la PGR está</p>

²²⁹ *El Universal*. 10 de mayo de 2008. “Rompen pacto cárteles de Juárez y de Sinaloa”. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/159369.html>. Consultado el 8 de mayo de 2012.

			compuesto por desertores de las fuerzas especiales del ejército. ²³⁰
<p>Los Beltrán Leyva (finales de 1980)</p> <p>Cártel del Pacífico Sur (2008)</p> <p>Se dice que ha quedado prácticamente desactivado, pues es uno de los cárteles que mayor desmantelamiento ha tenido en este sexenio; sin embargo, sigue teniendo fuerza porque se alió con los Zetas y, desde 2008, se hace llamar “Cártel del Pacífico Sur”</p>	<p>Hermanos Alfredo, Héctor, Arturo, Mario Alberto y Carlos Beltrán Leyva.</p> <p>Actualmente.</p> <p>Mario Alberto Beltrán Leyva (“El General”)</p>	<p>BASE DE OPERACIONES: Originalmente, Sinaloa</p> <p>ZONAS DE INFLUENCIA: Zona del Pacífico Sur</p> <p>DELITOS ORGANIZADOS:</p>	<p>El Cártel de los Beltrán Leyva (o Cártel del Pacífico Sur desde 2008) es una organización delictiva fundada por los hermanos Alfredo, Héctor, Arturo, Mario Alberto y Carlos Beltrán Leyva. Originalmente trabajaban para el Cártel de Juárez, pero en 2001, al escapar El Chapo de prisión, se vincularon estrechamente al cártel de Sinaloa. En 2004, también se aliaron al Cártel del Pacífico. A pesar de trabajar para otros cárteles, tenían negocios propios y su propio poder como organización.</p> <p>En 2008, tras una ola de traiciones y desacuerdos, el Cártel de los Beltrán Leyva (a partir de entonces llamado Cártel del Pacífico Sur) y el Cártel de Sinaloa se convirtieron en rivales, hecho que llevó a violentos enfrentamientos entre estos grupos criminales y a la sucesiva (y sospechosa) detención o asesinato de prácticamente todos los líderes de los Beltrán Leyva: el 20 de enero de 2008 fue arrestado Alfredo Beltrán Leyva (“El Mochomo”), en diciembre de 2009 murió Arturo Beltrán Leyva (“El Barbas”), en enero de 2010, fue arrestado Carlos Beltrán Leyva y en agosto de ese mismo año fue detenido Héctor (“El H”). Tras la muerte de El Barbas, Héctor Beltrán Leyva tomó el liderazgo del cártel y, en ese momento, Edgar Valdez Villarreal (“La Barbie”), responsable de los sicarios del grupo, rompió con El H y actuó por cuenta propia, en colaboración con Gerardo Álvarez Vázquez (“El Indio”) y Jorge Balderas Garza (“El JJ”), en lo que denominaron el “Cártel Independiente del Pacífico”. El Indio fue apresado en abril de 2010 y La Barbie en agosto del mismo año.</p> <p>Así, en 2010, lo que quedaba de esta última organización se sumó a las filas de los Zetas (quienes, a su vez, se organizaron como cártel independiente y rival tanto del Cártel del Golfo como del Cártel de Sinaloa).</p> <p>El único de los Beltrán Leyva que sigue en libertad es Mario Alberto (“El General”), quien ahora dirige el Cártel del Pacífico Sur. En mayo de 2011, fue detenido Julio de Jesús Radilla Hernández (“El Negro”), quien de acuerdo con información oficial era el responsable del Cártel del Pacífico Sur en Morelos y cuyos hombres asesinaron al hijo de Javier Sicilia.</p> <p>En agosto del 2011, el director técnico del Consejo Nacional de Seguridad, Alejandro Poiré, declaró que el Cártel de los Beltrán Leyva ya no era poderoso y estaba debilitado. De cualquier manera, sigue actuando entre la gran escisión y reconfiguración de los grupos criminales en el país; en particular, en colaboración con Los Zetas.</p>
<p>El cártel del Milenio o de los hermanos Valencia (1970)</p>	<p>José Valencia</p> <p>Armando Cornelio Valencia</p> <p>Luis Valencia</p>	<p>BASE DE OPERACIONES: Estado de Michoacán</p> <p>ZONAS DE INFLUENCIA: Michoacán, Jalisco, Colima, Nayarit,</p>	<p>El Cártel del Milenio o Cártel de los Valencia es una organización criminal mexicana cuya base de operaciones está en el Estado de Michoacán. Se dedica a una gran variedad de delitos organizados, aunque su principal negocio ha sido el tráfico ilegal de cocaína a México y a Estados Unidos.</p> <p>Esta organización inició sus operaciones en la década de 1970, cuando el fundador del grupo, José Valencia, promovió la</p>

²³⁰ Francisco Gómez, *El Universal*, “‘Los Linceos’, narcosicarios misteriosos”, 20 de julio de 2009. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/169859.html>. Consultado el 9 de mayo de 2012.

ACTIVO	<p>Valencia</p> <p>Actualmente:</p> <p>Luis Valencia Valencia</p> <p>Salvador Revueltas Ureña</p> <p>José Pineda</p> <p>Eric Valencia</p> <p>Octaviano Mora</p>	<p>Nuevo León, Tamaulipas y el Distrito Federal.</p> <p>DELITOS ORGANIZADOS: Homicidio, secuestro, extorsión, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas, portación ilegal de armas de fuego.</p>	<p>siembra de marihuana y amapola en el municipio de Aguililla, Michoacán. A principios de la década de 1990, Armando Cornelio Valencia tomó el control del cártel y extendió la zona de influencia de los Valencia a los estados de Jalisco, Colima y Nayarit. Durante la “Operación Milenio”, llevada a cabo el 13 de octubre de 1999 por los gobiernos de México, Estados Unidos y Colombia, se revelaron los nexos de este cártel con el capo colombiano Fabio Ochoa y se reconoció la existencia y el poder de esta organización. A partir de ese momento, se le empezó a considerar como una de las organizaciones más violentas y poderosas de México, responsable de introducir una tercera parte de toda la cocaína consumida en Estados Unidos.</p> <p>Tras la detención de Armando C. Valencia, en 2003, Luis Valencia Valencia tomó el control del cártel. A partir de 2006, Luis Valencia y Óscar Nava Valencia, su principal colaborador, se asociaron con el Cártel de Sinaloa para fortalecer el control del tráfico de drogas en los estados de Jalisco, Nayarit y Michoacán. Hasta su aprensión, en 2009, Óscar Nava estuvo bajo las órdenes directas de Ignacio Coronel, uno de los principales socios de El Chapo. En 2010, año en el que murió Ignacio “Nacho” Coronel, el Cártel del Milenio rompió relaciones con el Cártel de Sinaloa, de acuerdo con documentos policiales y ministeriales.²³¹</p>
<p>La familia michoacana (2006)</p> <p>Cártel oficialmente DESACTIVADO</p> <p>(tras una escisión interna, dio lugar a “Los caballeros templarios”)</p>	<p>Nazario Moreno González (“El Chayo” o “El más loco”)</p> <p>(se dice que muere en 2010, aunque sus rivales lo cuestionan)</p> <p>José de Jesús Méndez Vargas (“El chango”) (detenido en 2011)</p> <p>Servando Gómez Martínez (“La Tuta”)</p>	<p>BASE DE OPERACIONES: Estado de Michoacán, Estado de México, Guerrero.</p> <p>ZONAS DE INFLUENCIA: México: Michoacán, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Hidalgo, Sinaloa, Querétaro , Nuevo León, Baja California.</p> <p>Estados Unidos: California, Arizona, Nuevo México, Texas, Nevada, Illinois, Las Carolinas</p> <p>DELITOS ORGANIZADOS: Homicidio, secuestro, extorsión, narcotráfico, crimen organizado, lavado</p>	<p>La Familia Michoacana es una organización criminal que surgió en 2006, a partir de la desintegración de otro grupo criminal llamado “La Empresa”, vinculado a los zetas. La Familia se dedicaba principalmente al tráfico de drogas, al secuestro y al tráfico de blancas, entre otros delitos organizados. Se trataba de un cártel con tintes de secta religiosa, pues sus integrantes eran adoctrinados con pasajes bíblicos y afirmaban que su labor consistía en proteger a la sociedad michoacana.</p> <p>A la Familia se le atribuye gran parte de la violencia que ha vivido el país desde diciembre del 2006, cuando el presidente Felipe Calderón inició una ofensiva militar contra el crimen organizado.</p> <p>Aunque esta organización fue oficialmente desmantelada en 2011, tras una serie de capturas y muertes, Edgardo Buscaglia afirmó en 2009 que los líderes reales del cártel eran empresarios y políticos de alto nivel.²³²</p> <p>Hoy se sabe que la gran mayoría de sus operaciones y mercados ilícitos, así como sus bases sociales, pasaron a manos de la nueva organización criminal de la zona, Los Caballeros Templarios, cuyos principales líderes pertenecían a La Familia.</p>

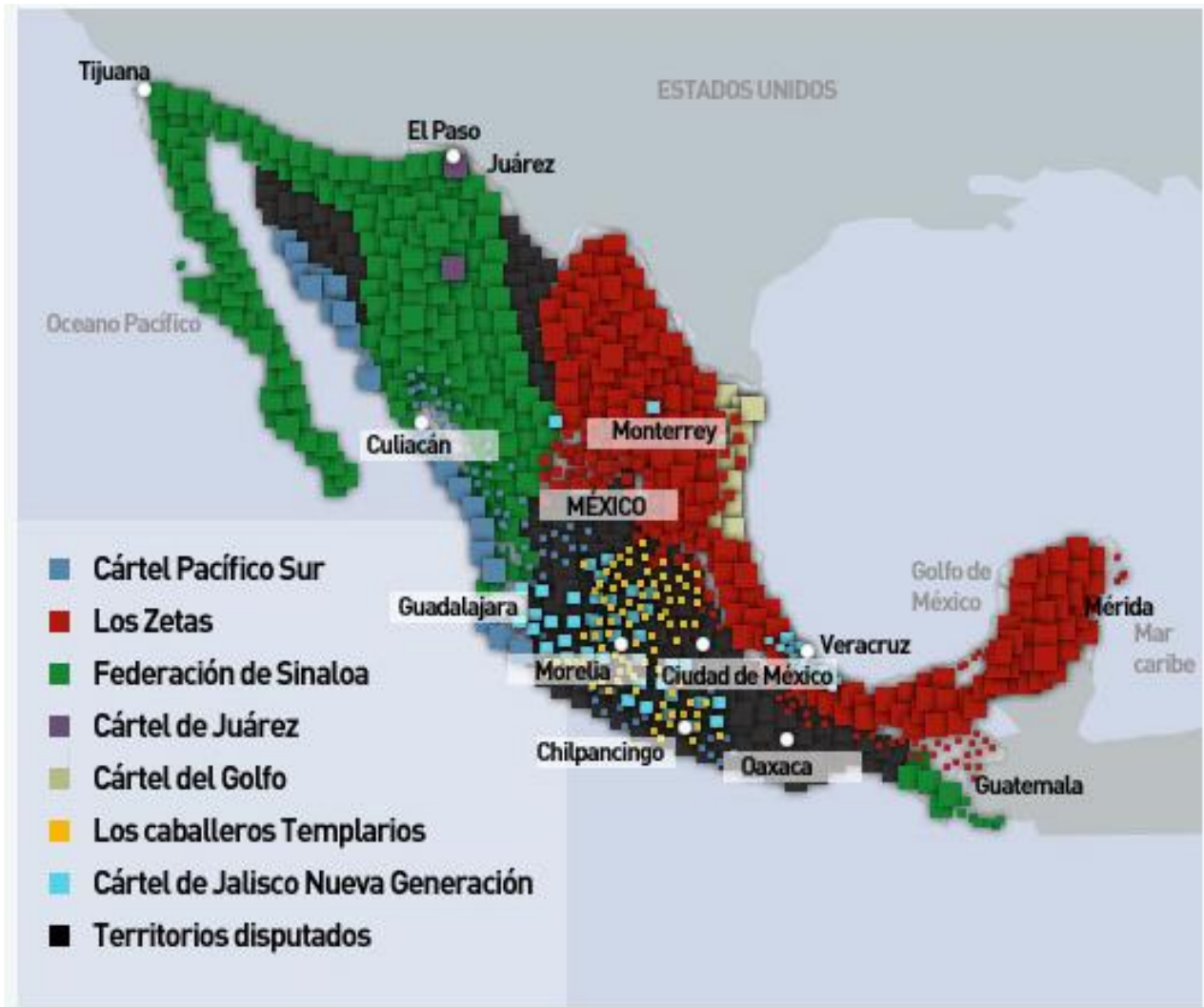
²³¹ El Zócalo Saltillo, “Desafió a ‘El Chapo’ cártel del Milenio”. <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/270931>. Consultado el 9 de mayo de 2012.

²³² El Informador.com.mx, “Políticos y empresarios detrás de La Familia: advierte analista”, <http://www.informador.com.mx/mexico/2009/122572/6/politicos-y-empresarios-detras-de-la-familia-advier-te-analista.htm>. Consultado el 9 de mayo de 2012.

		de dinero, tráfico de armas, piratería de discos fonográficos y películas.	
Los caballeros templarios (2011) ACTIVO	<p>Servando Gómez Martínez (“La Tuta”)</p> <p>Enrique Plancarte (“El Kike”)</p> <p>Nazario Moreno González (“El más loco” o “El Chayo”) (se dice que muere en 2010, aunque sus rivales lo cuestionan)</p>	<p>BASE DE OPERACIONES: Estado de Michoacán</p> <p>ZONAS DE INFLUENCIA: Michoacán, Guerrero, Jalisco, Colima, Guanajuato, Estado de México, Distrito Federal, entre otros.</p> <p>DELITOS ORGANIZADOS: Homicidio, Narcotráfico, Terrorismo, Lavado de dinero, Tráfico de armas, Secuestro, Delitos informáticos</p>	<p>Los Caballeros Templarios es un grupo criminal que anunció públicamente su surgimiento en marzo de 2011, por medio de “narcomantas”. Anunciaron que remplazarían “en sus labores altruistas” a La Familia Michoacana”.²³³ Poco después se sabría que se trataba de una escisión de este grupo.</p> <p>Tras la supuesta muerte del líder de La Familia Michoacana, Nazario Moreno González, en diciembre de 2010, Enrique Plancarte (“El Kike”) y Servando Gómez Martínez (“La Tuta”) rompieron relaciones con Jesús Méndez Vargas (“El Chango”) y fundaron esta nueva organización.</p> <p>En poco tiempo, se apoderaron de las operaciones, de los mercados ilícitos y de la base social que tenía La Familia Michoacana, organización que aparentemente ha desaparecido.</p>
El Cártel de Colima (1988)	<p>Hermanos José de Jesús y Adán Amezcua Contreras (ambos en prisión desde 2004)</p> <p>Actualmente: Patricia Amezcua</p> <p>Telésforo Baltazar Tirado Escamilla</p>	<p>BASE DE OPERACIONES: Colima, Tijuana, Guadalajara y Apatzingán</p> <p>INFLUENCIA: Baja California, Nuevo León, Aguascalientes, Jalisco, Colima, Michoacán y Distrito Federal Tienen contactos en Suiza, India, Tailandia, Pakistán, Alemania y República Checa.</p> <p>DELITOS ORGANIZADOS: tráfico de personas, narcotráfico</p>	<p>Este cártel fue fundado en 1988 por lo hermanos José de Jesús y Adán Amezcua Contreras, conocidos como “Los reyes de las metanfetaminas”. Es considerada como una de las mayores organizaciones dedicadas a la producción y distribución de drogas sintéticas. Originalmente sólo operaba traficando para los cárteles de Colombia, después empezó a traficar inmigrantes ilegales y, pronto, se convirtió en una importante organización criminal para la producción y el tráfico internacional de metanfetaminas, y sus antecesores, desde la década de 1990, mientras los demás cárteles se enfocaban en la cocaína. A pesar de estar en prisión desde 2004, la presencia de la familia Amezcua Contreras en el mercado del “éxtasis” continúa siendo importante, si bien se han sumado otros narcotraficantes al creciente negocio de las drogas sintéticas.</p>

²³³ Univisión Noticias.com, “Los caballeros Templarios’, el nuevo cártel del narco que siembra terror en México”, <http://noticias.univision.com/narcotrafico/noticias/articulo/2011-03-10/los-caballeros-templarios-nuevo-grupo#axzz1jLz1BQbR>. Consultado el 9 de mayo de 2012.

TABLA 5: Distribución de los grupos del crimen organizado en México a finales de 2012



FUENTE: BBC Mundo, “El nuevo mapa del narcotráfico en México” en *Animal político*, 10 de octubre de 2012. URL: <http://www.animalpolitico.com/2012/10/el-nuevo-mapa-del-narcotrafico-en-mexico/#axzz2T786mUDg>

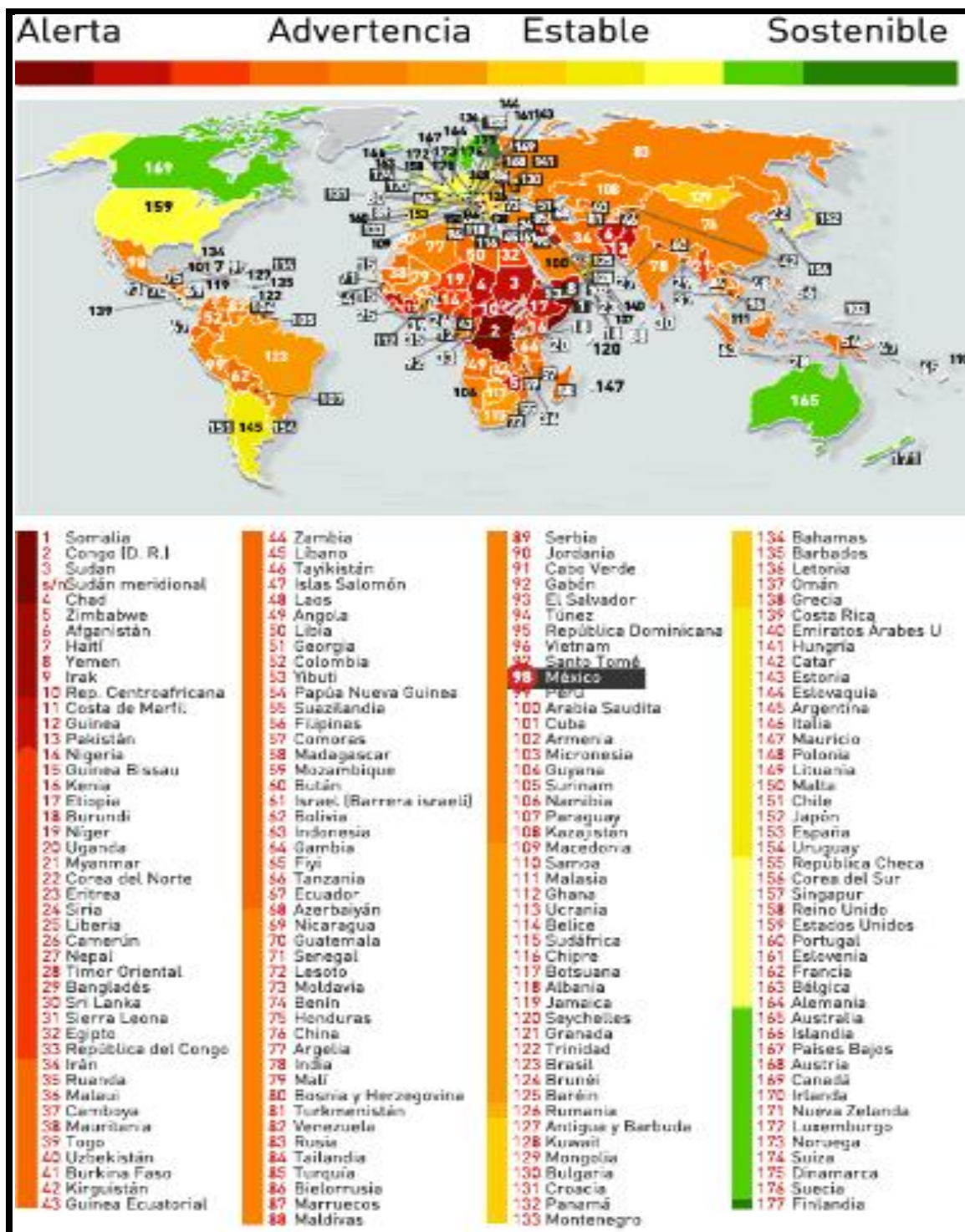
TABLA 6: Países con presencia de grupos criminales mexicanos*

Países con presencia del CO mexicano	
1. Albania	28. Myanmar
2. Argelia	29. Nicaragua
3. Argentina	30. Nigeria
4. Bielorrusia	31. Panamá
5. Bolivia	32. Paraguay
6. Brasil	33. Perú
7. Canadá	34. Polonia
8. Chile	35. Portugal
9. China	36. Puerto Rico
10. Colombia	37. República Dominicana
11. Corea del Norte	38. Rusia
12. Costa de Marfil	39. Sudán
13. Costa Rica	40. Sudáfrica
14. Croacia	41. Tailandia
15. Cuba	42. Togo
16. Ecuador	43. Túnez
17. El Salvador	44. Ucrania
18. España	45. Uruguay
19. Estados Unidos	46. Venezuela
20. Guatemala	
21. Guinea Bissau	
22. Haití	
23. Honduras	
24. India	
25. Italia	
26. Marruecos	
27. Moldavia	

* Ordenados alfabéticamente

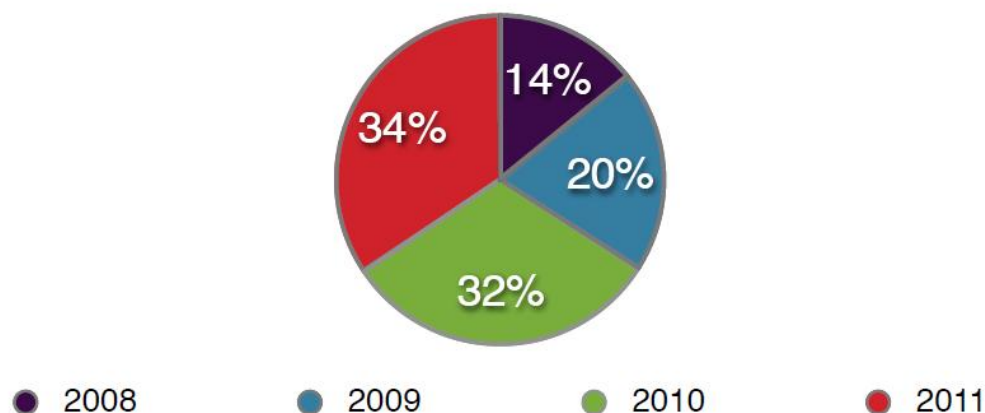
**FUENTE: Edgardo Buscaglia, “México pierde la guerra”, en *Esquire*, marzo de 2010, p.99.

TABLA 7: Índice de Estados fallidos 2012



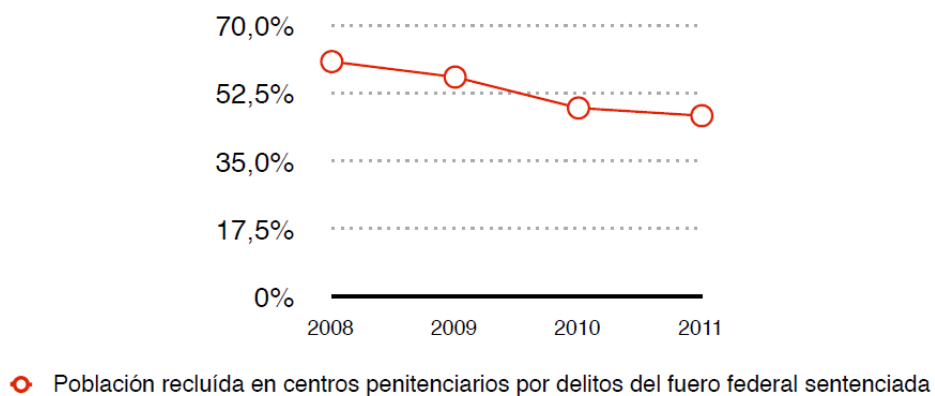
FUENTE: Gráfico realizado por Mariana Hernández, a partir de los datos de la fundación *Fund for Peace*, publicados en *Foreign Policy*. Véase “México mejora cuatro lugares en el Índice de Estados Fallidos”, en *Animal político*, 18 de julio de 2012. URL: <http://www.animalpolitico.com/2012/07/mexico-mejora-cuatro-lugares-en-el-indice-de-estados-fallidos/>

TABLA 8: Porcentaje del total de muertes ligadas al narcotráfico en México de 2008 a 2011



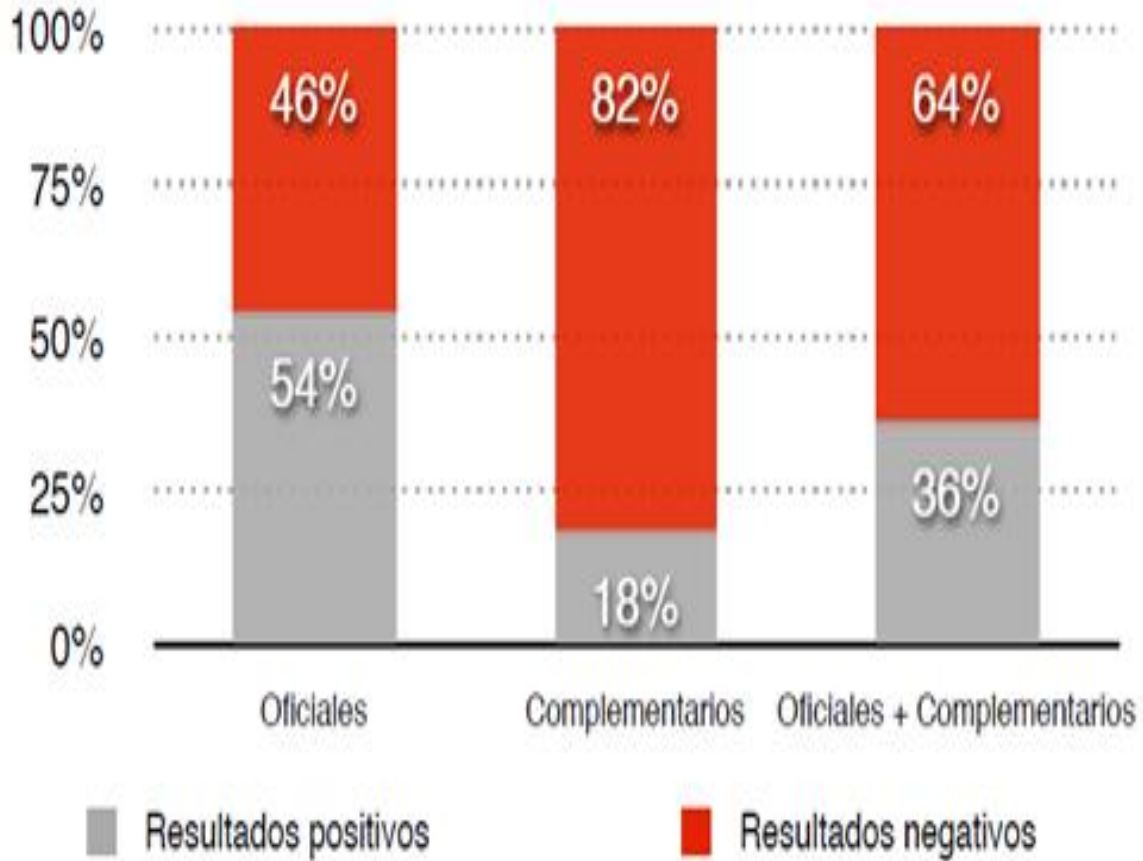
FUENTE: Sebastian Tadeo Campos Groth, , *La Iniciativa Mérida 2008-2011: Evaluación, Resultados y Alternativas*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, dirigida por el Dr. José Luis Valdés Ugalde, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 73. Elaborada a partir de la información que proporciona Eduardo Guerrero Gutiérrez, “2011: La dispersión de la violencia” en revista *Nexos*, febrero de 2012, URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102543>

TABLA 9: Reclusos del fuero federal sentenciados (porcentaje)



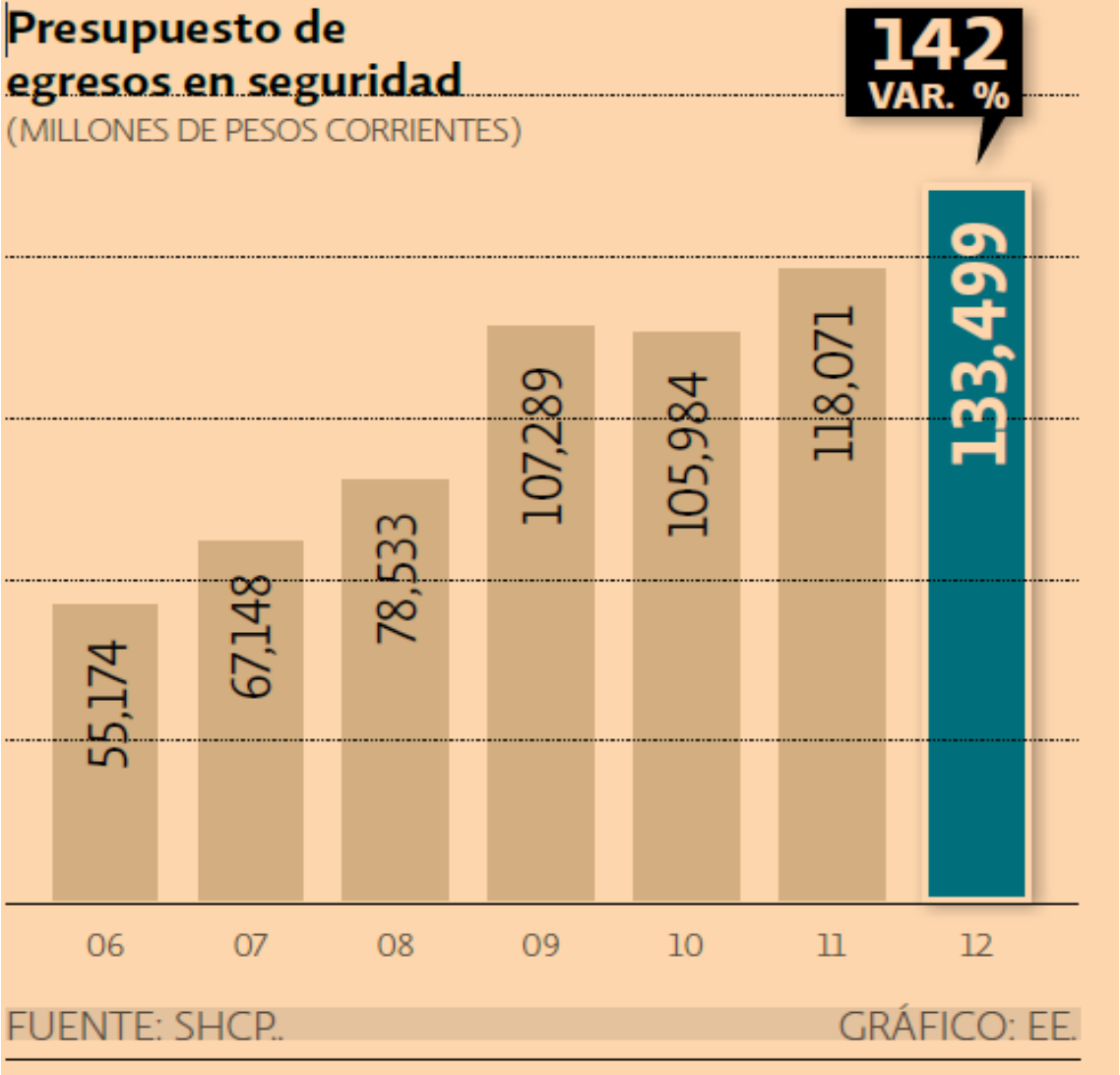
FUENTE: Sebastian Tadeo Campos Groth, *op cit.*, 2012, p. 78. Gráfica elaborada a partir de la información de la Presidencia de la República, “Estadísticas Nacionales” Presidencia de la República, “Anexo Estadístico 1. Principales indicadores de la planeación nacional del desarrollo” en el Quinto Informe de Gobierno, p.79. URL: http://quinto.informe.gob.mx/archivos/anexo_estadistico/pdf/p_ind_estado_de_derecho.pdf

TABLA 10: Resultados de los indicadores de desempeño de la Iniciativa Mérida



FUENTE: Campos Groth, Sebastian Tadeo, *La Iniciativa Mérida 2008-2011: Evaluación, Resultados y Alternativas*, Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales, dirigida por el Dr. José Luis Valdés Ugalde, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012., p. 100.

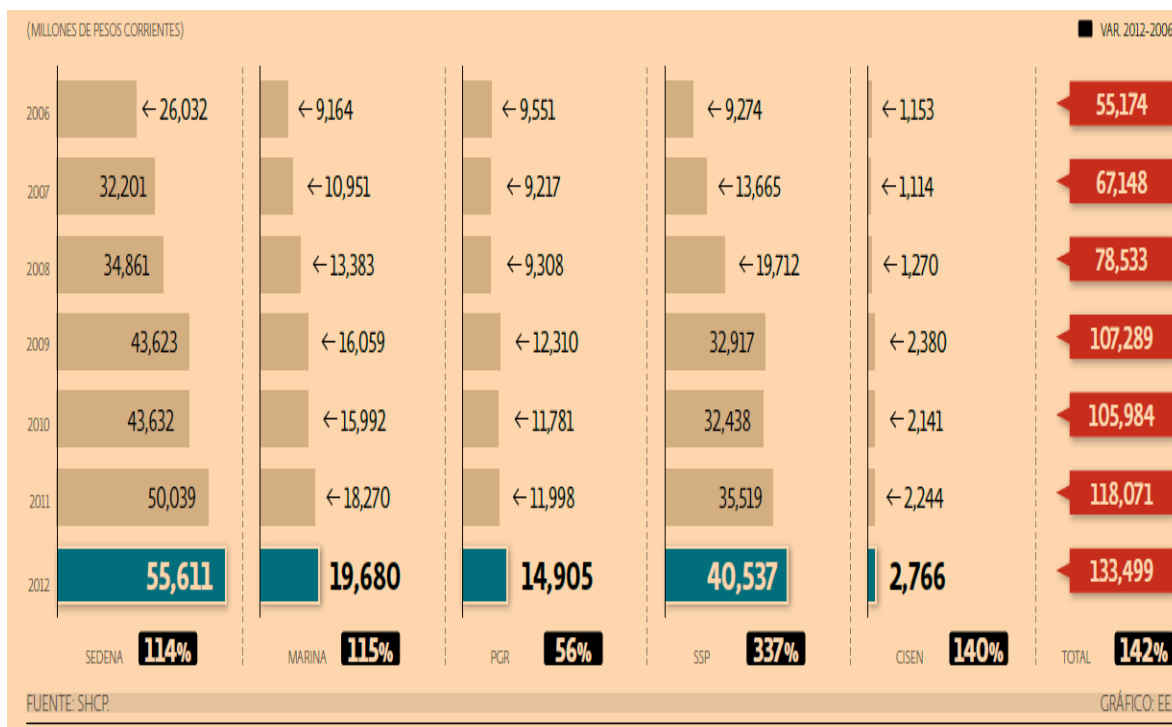
TABLA 11: Gasto anual en seguridad durante el gobierno de Felipe Calderón (2006 a 2012)



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

GASTO TOTAL EN SEGURIDAD (2006 a 2012): **665 mil 698 millones de pesos**

TABLA 12: Gasto anual por sectores del Sistema Nacional de Seguridad Pública durante el gobierno de Felipe Calderón (2006 a 2012)



FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.