



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE FELIPE CALDERÓN

T E S I S

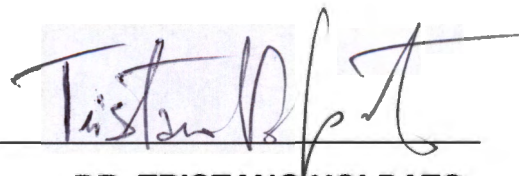
C I E N C I A P O L Í T I C A

TANIA ABIGAIL GÓMEZ GARCÍA

MATRICULA: 2113046256



MTRO. GONZALO FARRERA BRAVO
ASESOR



DR. TRISTANO VOLPATO
LECTOR

Índice

Introducción	3
Capítulo 1: De los niveles de políticas antidrogas.	6
1. La dimensión global del narcotráfico	7
2. La dimensión regional del narcotráfico	12
3. El narcotráfico en dimensión estatal	13
4. La tarea de gobernar en un Estado víctima del narcotráfico.	15
Elementos a considerar por los gobiernos en la tarea crucial para la continuidad y estabilidad del Estado.	16
5. La planeación, estrategia y las políticas públicas	18
Las políticas públicas y su relación con los problemas de otros Estados	20
De la opinión pública a lo socialmente problemático.....	21
6: La Seguridad: el problema común internacional.....	24
7: Crimen Organizado: naturaleza, organización y funcionamiento de la nueva economía mundial.....	27
Principales actividades del crimen organizado	28
El carácter organizacional del crimen.....	30
El Narcotráfico en América Latina.....	33
Capítulo 2: Expansión de los cárteles de la droga en México.El establecimiento de normatividades para fortalecimiento de la seguridad entre México y Estados Unidos..	36
La política de tolerancia y la corrupción en el Estado mexicano.....	37
La cartelización de las relaciones entre México y Estados Unidos.....	42
Breve repaso histórico de la formación de los cárteles de la droga en México.	46
Cártel de Guadalajara	46
Cártel de Sinaloa	48
Cártel de Juárez	51
Cártel del Golfo	52
Los Zetas	53
Familia Michoacana	55
Cártel de Jalisco Nueva Generación	57
Capítulo 3. Análisis de la estrategia de seguridad en el sexenio de Felipe Calderón	68
Motivos de la “Declaración de Guerra”	70
Los objetivos de la Guerra	74
Bases principales de la política de seguridad de Felipe Calderón.....	77

Operaciones conjuntas policiaco-militares para apoyar a los gobiernos locales	77
Reformas legales.....	79
La estrecha Relación con Estados Unidos	79
El impacto de la violencia	82
Bibliografía	90

Introducción

La intención fundamental de este trabajo es ofrecer una panorámica integral de la evolución de la interrelación de las políticas de seguridad con los tres órdenes de gobierno: el internacional, el regional y el Estatal. La premisa fundamental de este trabajo es que "para comprender al narcotráfico hay que estudiar al Estado".

En el primer capítulo se cree conveniente utilizar un concepto que le da coherencia a la tesis principal: el concepto de globalización. Los gobiernos nacionales y cada vez más los de carácter regional o local presentan problemas de seguridad pública. El único actor ya no es el Estado, ahora la escena internacional presenta múltiples actores que compiten entre sí generando problemas de gobernabilidad nacional y de seguridad internacional.

Antes de empezar a generar políticas de seguridad es necesario estudiar las dimensiones del narcotráfico, saber cuáles son los límites y oportunidades en el medio al que deben enfrentarse los gobiernos para finalmente mostrar una visión de cuáles son los resultados que se desean obtener.

El análisis de la política del gobierno federal con la que se combate el crimen organizado se fundamenta en la definición de políticas públicas como cursos de acción gubernamental para la resolución de problemas públicos acotados. Por lo que, la política de seguridad nacional se considera como una "política de Estado", lo cual implica el ejercicio de la "razón de Estado" para la preservación de éste, en un entorno institucional que obliga a que el gobierno actúe con apego estricto a la ley, con eficiencia y legitimidad.

Hasta mediados de la década de los ochenta el combate a la delincuencia organizada no ocupaba un lugar destacado en la agenda del gobierno mexicano. Existían, desde luego, grupos dedicados al tráfico de drogas, cuyo destino principal era Estados Unidos, pero éste no era un tema de la discusión pública ni un punto de conflicto con la comunidad internacional a pesar de algunas fricciones esporádicas con Estados Unidos. Por ello, el segundo capítulo ofrece una perspectiva que permite ver como se fue consolidando la relación con Estados Unidos en el trabajo conjunto para combatir al narcotráfico.

El segundo capítulo también pretende hacer un recorrido histórico de la formación de los cárteles de la droga mexicanos, el cómo se fueron adueñando de espacios y cómo, en un proceso lento se fueron dando poder. El recorrido no sólo es histórico, también permite ver algunas cualidades que permitieron la expansión de organizaciones delictivas como la corrupción, la desigualdad económica, el régimen de gobierno imperante e incluso la cultura mexicana. El narcotráfico se encuentra con este escenario que no ha creado, provocado ni incentivado; pero del cual, en determinadas circunstancias, supo aprovecharse.

En la administración de Felipe Calderón se observó un viraje en la política de seguridad, y pasó a ser la principal prioridad de su gobierno. En virtud de tal viraje fue posible revertir algunas de las tendencias negativas de los periodos previos, y las acciones de combate al narcotráfico alcanzaron una magnitud inédita. Sin embargo, el mayor activismo de la política de Calderón implicó un alto costo. El presupuesto del sector seguridad creció a un ritmo acelerado y desplazó otras prioridades del gasto público. Más importante, el dramático repunte de la violencia constituye un saldo negativo difícil de soslayar, que plantea nuevos desafíos y que merecerá atención especial durante los próximos años.

Así, el tercer capítulo pretende ser una guía para analizar los fallos y aciertos en la política de seguridad, que más que política se presentó como una estrategia durante el segundo gobierno panista. El trabajo analiza los trabajos antidrogas de los gobiernos anteriores y la tolerancia que existía ante este problema. De alguna forma sólo existían dos opciones: tolerar o afrontar, de cualquier forma alguna de las dos acciones tendría costos.

Sin embargo, el combate provocó altos niveles de violencia porque las opciones que tenía el gobierno eran limitadas. En este capítulo también examino algunos de los principales motivos del Presidente para declararle la guerra al crimen organizado, y las principales acciones que se ejecutaron bajo esa bandera, tanto en el ámbito del fortalecimiento institucional, como en la esfera operativa de combate a las organizaciones criminales (especialmente la política de arresto y abatimiento de capos). Después de apuntar los pilares de

la estrategia de seguridad, subrayo dos de sus grandes fallas: la Estrecha relación con Estados Unidos país que cuenta con sin problema de consumidores y no de productores y la falta de coordinación para instrumentar una política coherente con los tres órdenes de gobierno. Uno de los efectos más perversos de la estrategia de la seguridad fue, como ya se apuntó, la elevación súbita de la violencia. De ahí que el resto de este trabajo se dedique a analizar su evolución en los últimos años, y los ajustes que el gobierno ha introducido a su estrategia para contenerla y reducirla.

Se espera de este trabajo, que al lector le resulte útil este esfuerzo, pero además y fundamentalmente que encuentre en él un incentivo para profundizar en el estudio, la reflexión y el intercambio de impresiones sobre el tema del narcotráfico y la trascendencia que ha generado este problema.

Capítulo 1: De los niveles de políticas antidrogas.

Hasta hace poco tiempo, los Estados no se habían dado cuenta de la seriedad del problema y de las implicaciones que el poder del narcotráfico podía tener. Algunos Estados como el Colombiano sufren los estragos de enfrentar una “guerra” y un problema como Pablo Escobar o Griselda Blanco. Otros como los de Estados Unidos y México, apenas comienzan a darse cuenta de las dimensiones del narcotráfico como un poder que desafía la autoridad del Estado y que afecta el bienestar de la sociedad.

Por otro lado, que los gobiernos de los países que sufren el problema se encuentren intentando solucionar este problema con el apellido que sea, llámese guerra, llámese estrategia o como se le quiera llamar, no garantiza de ninguna manera su victoria. Para poder atacar de manera efectiva al narcotráfico, primero es necesario comprender sus orígenes, su naturaleza y sus dimensiones. Es decir, para comprender el narcotráfico es necesario estudiar al Estado.

El delito es casi tan antiguo como la misma humanidad. Pero el delito global, la interconexión de grandes organizaciones criminales por todo el sistema mundial es relativamente nuevo, está afectando cada vez más profundamente a la economía, la política, la seguridad de los Estados, afecta a la sociedad en general. Hoy México, Colombia, EU, así como muchos otros países se enfrentan al reto de proteger a la población de su territorio de agrupaciones delictivas que operan a nivel local y regional; pero que también se agrupan a una red que trasciende fronteras y que ayuda a tener éxito a toda clase de negocios.

La Complejidad de los problemas sociales es un hecho al que se enfrentan todos los gobiernos, sin embargo ¿Cómo solucionar todos los problemas que enfrenta la sociedad? La respuesta es: el gobierno no es un ente todo poderoso, el gobierno es una autoridad, la utilización de la autoridad del Estado que implica una obligación legítima de “usar de la manera más eficiente la fuerza de trabajo, las instalaciones y los recursos del pueblo”. (Aguilar, 1951).

1. La dimensión global del narcotráfico

No podemos hablar de problemas específicos de México sin antes hablar de un contexto, de un proceso de globalización, de la construcción de grandes espacios políticos, de tener una idea de la pluralidad y la diversidad en las que la sociedad está inmiscuida y de su orden político y jurídico. ¿Cómo solucionar la existencia de grandes problemas nacionales, con los cambios políticos derivados de la globalización económica y que se orientan a la creación de problemas por encima de los Estados? Este, es un dilema al que los gobiernos de las sociedades modernas se enfrentan y que cada uno de ellos incluirá en un plan de trabajo, en una agenda y posteriormente en una política pública.

La globalización es un hecho que en los últimos años se ha visto en boca de muchos asuntos pues es un conjunto de procesos espontáneos o deliberados, está presente en múltiples estudios, ensayos y teorías. Aun así, es un término complejo que permite varias interpretaciones. Podríamos describir a la globalización como un proceso irregular y poco articulado, producto del avance del librecambismo, el surgimiento de nuevos actores y de la multiplicación de interacciones transgubernamentales e intergubernamentales, de contactos, intervenciones e influencias de todo tipo, estimulados por los avances tecnológicos, entre Estados, empresas, organizaciones e individuos de múltiples puntos del planeta. (Colomines, 2006)

Existen al menos tres visiones distintas de la relación globalización-narcotráfico:

1. La **visión antiglobalizadora**, que ve un Estado erosionado por la presión externa, el narcotráfico es una excusa que forma parte de una política de expansión imperialista. Richard Falk lo dice con claridad: “A menudo, claro está, este impulso (del Estado) de extender el control significa que el más fuerte proyecta su poder a expensas de la territorialidad del más débil, por ejemplo, desarrollando una “guerra contra las drogas” en los países proveedores mientras se realizan vertidos tóxicos y se distribuyen productos farmacéuticos de baja calidad en esos mismos países.

De forma inevitable, al irse integrando más plenamente las realidades globales, los más débiles devuelven golpe por golpe, y la desesperación genera fenómenos tales como ataques terroristas y hordas de refugiados económicos y políticos". (Falk, 2002)

2. En la **visión de la ortodoxia globalizadora**, el narcotráfico es un resultado inevitable de la expansión del capitalismo global. Al mismo tiempo que se le exige al Estado la desregulación de gran parte de la actividad económica, se le pide que modere las consecuencias negativas que pueda tener tal conducta, como la economía ilegal.

3. En la **visión relacional del Estado** el narcotráfico se posiciona en un Estado que tiene un determinado grado de soberanía, en un mundo donde ningún Estado es completamente autónomo ni completamente débil. La primera diferencia con el resto de los análisis es que no hay diferencia entre Estados exitosos y Estados fallidos. El narcotráfico, que existe en todos ellos, tiene incluso una presencia mejor estructurada en los Estados exitosos que en los fallidos.

De cualquier forma, y siendo realistas, en realidad todos los Estados pierden al ser transgredidos y las ganancias se reducen a unas cuantas organizaciones.

Estos tres puntos pueden ser muy bien entendidos cuando al final de la guerra fría cuando se creó una agenda política cargada de nuevos temas. Entre ellos comienza a ocupar un lugar importante el tráfico de drogas a través de fronteras más permeables que en el pasado. Los gobernantes se encuentran con "dificultades analíticas y de clarificación cada vez más evidentes: la globalización del capital y las comunicaciones; tratar o no la permeabilidad a las drogas en las fronteras estatales...". (Falk, 2002)

Las fronteras ya no pueden funcionar tan eficientemente como "contenedores" de poder porque en la globalización "el dinero, las tecnologías, las mercancías, las informaciones y las intoxicaciones traspasan las fronteras, como si éstas no existieran. Inclusive cosas, personas e ideas que los gobiernos mantendrían fuera de país (drogas, emigrantes ilegales, críticas a sus violaciones de los derechos humanos) consiguen introducirse" (Falk, 2002).

Cualquiera que sea la idea que se tenga de la globalización, existe cierto consenso acerca de que la idea que tenemos del Estado-nación, como

principio organizador y administrador de la sociedad, ha llegado a sus límites y debe cambiar, pues por efecto de la globalización sus funciones tradicionales se han reducido, distorsionado, o se han hecho obsoletas o inadecuadas. El escenario político mundial está dejando de ser únicamente estatista. Además, las fronteras políticas tienden a borrarse, las jurisdicciones se superponen y, según algunos analistas neoliberales, el mercado sustituye cada vez más, al Estado-nación.¹

El narcotráfico, esa maravilla capitalista del siglo XX, desnuda sin hipocresías y sin ataduras morales la esencia del Estado al que tan insulsamente Weber definió como el “monopolio legítimo de la violencia”. A ese Estado que llega a nosotros “chorreando sangre y lodo por todas partes”, el narcotráfico se empecina en mostrarlo en su estatura original. En función de la “racionalidad legal” obtenida por el Estado capitalista los funcionarios pueden implementar políticas públicas sobre el narcotráfico y criminalizar una actividad que no es más que el cumplimiento a rajatabla de una ética capitalista de producción social y acumulación individual, aunque con menor desigualdad de ingresos.

Al hacerlo lo someten a un proceso de cooptación violenta, un sistema de selección donde algunos entran y otros quedan eliminados. Aquí es donde se entiende el sentido de la dialéctica de “guerra” al narcotráfico que traducida significa “guerra a los eslabones menores de una actividad de acumulación capitalista ilegal que se convertirá en acumulación normal”. (Clavería, 2011)

En el análisis de Gómez Buendía, el Estado-nación, lejos de desaparecer, ahora cambia de tareas y deberá ser aún más fuerte y más capaz que antes pues tales tareas, hoy no sólo son nuevas sino que además se multiplican. Reconoce Gómez Buendía tres niveles de desempeño de los actores de la globalización: nivel internacional, entre Estados-nación; nivel transnacional, entre empresas, y nivel supranacional, entre entidades tales como la Unión Europea u Organizaciones no Gubernamentales. Asimismo,

¹ Por el contrario, Hernando Gómez Buendía no coincide con esta visión del Estado-nación débil en proceso de desaparición pues, para empezar, él percibe la globalización no como un proceso nuevo, ni acabado, ni terminal; no es una cuestión de todo o nada; no es únicamente cuestión de cultura, comercio o ideología, más bien, es un proceso desigual, compuesto por múltiples tendencias y sobreideologizado. Gómez Buendía, Hernando. *The Limits of the Global Village. Globalization, Nations and the State*, World Institute for Development Studies 5, Helsinki, The United Nations University, 1995, p. 22.

propone que son cuatro las principales líneas para la acción de tales actores: los mercados, la cultura, la seguridad y la ideología. (Buendía, 1995).

En opinión de Gómez Buendía, el proceso de globalización producirá ganadores y perdedores, se distinguirá entre países ganadores y perdedores (que los habrá pero no exclusivamente), esta división ocurrirá también dentro de los países desarrollados y de aquéllos en vías de desarrollo. Aunque en este análisis se aceptan varias de las premisas de Gómez Buendía, pensamos aún están vigentes los niveles tradicionales en la toma de decisiones: el global, el regional y, sobre todo, el local, estos ordenes siguen interactuando, no sin conflicto, a veces compitiendo, otras imponiendo pero, ahora más que nunca relacionados íntimamente con el concepto de soberanía.

¿El Estado ha entrado en crisis? La respuesta de algunos autores es que éste ha entrado en crisis por la presión ejercida por el exterior (de lo supraestatal) y de las entidades de lo interior (de lo regional y local), los Estados están perdiendo poder en ambos ámbitos. En lo externo están perdiendo poder frente a ciertos actores o actividades surgidas de la globalización como el medio ambiente, las nuevas tecnologías de la información, las migraciones, el terrorismo o el narcotráfico. En el ámbito interno están surgiendo nuevas identidades culturales, religiosas o de cualquier otro acto que llegue a cuestionar la identidad de las naciones en los Estados.²

La seguridad interior va de la mano con los asuntos de la defensa exterior. Tal vez el Estado- nación no desaparecerá, pero los grandes problemas nacionales ahora deben ser analizados desde la perspectiva internacional. Si bien el Estado admite la pluralidad, desde el punto de vista constitucional, no admite discusión sobre la fuente de legitimación del poder y es por eso que no está dispuesto a compartir la soberanía con otros actores nacionales. Es ahí en donde se encuentra el mayor conflicto, porque estos

² Ya Anthony Giddens advertía con anterioridad que estos dos hechos provocarían un efecto doble pues por una parte reforzaría al Estado, de alguna manera simbólicamente. Y por otro lado, aseveraba que el Estado no entraría en crisis sino que estaría en constante evolución y esta evolución implicaba constantes choques violentos. (Infante, 2007)

actores quieren ser reconocidos o al menos trabajar en la esfera nacional y para eso reclaman poder y la capacidad de gestión que tiene el Estado. Por lo tanto, los Estados se sienten amenazados no sólo en casa, sino fuera de ella.³

Así, a la internacionalización económica le debemos que las regiones dependan más de lo internacional que de lo estatal con lo cual están relacionadas geográfica, económica y políticamente. Las regiones se están adaptando bajo el impulso de gobiernos y empresarios que compiten en la economía global, creando redes que ayudan y cooperan mutuamente entre instituciones regionales o empresas en la misma región, así entendemos la contradicción política de nuestros tiempos.

Los empresarios quizá sean los actores legales que más han entendido el concepto de globalización, se mueven transnacionalmente, jugando con la soberanía de los países a pesar de las barreras legales que existen, han entendido que las fronteras son penetrables gracias a la creciente demanda del mercado. El carácter liberador de la frontera, estaría dado principalmente por su traspaso y su “aparente” desaparición, con los procesos de intercambio generados por la globalización. Sin embargo, a pesar de que en la actualidad se estén produciendo vínculos territoriales a través de bloques y conglomerados políticos, económicos, sociales o culturales de carácter supranacional se potencian mayores procesos de exclusión territorial.

En las últimas décadas, las organizaciones criminales han operado a nivel internacional, aprovechan cada vez más la globalización económica, la tecnología y el transporte. Sus operaciones les han permitido descubrir, que para seguir operando necesitan estar reubicando constantemente sus zonas de producción. Las organizaciones criminales saben que será más fácil operar en lugares donde existe relativo o poco control institucional y que ganaran jugosas sumas de dinero en zonas de demanda más rica.

³ Esto lo podemos ver en Estados como nuestro vecino del Norte. Estados Unidos como Estado multinacional, cada vez más poblado y combinado por las grandes oleadas migratorias, se siente amenazado por la débil protección de los Estados que orillaron a que se logaran estos flujos migratorios.

2. La dimensión regional del narcotráfico

Los nuevos entes regionales, crean relaciones, se apoyan y tienen como propósito adueñarse de espacios para desenvolverse, tienen la necesidad de vincularse para moverse libremente. Los actores regionales comienzan a constituirse en una unidad homogénea, unida por circunstancias históricas, políticas, geográficas, climáticas, culturales, lingüísticas o de otro tipo. (Colomines, 2006) Este es el caso de los cárteles de la droga, cuyas operaciones son comparadas y asimiladas como una economía, una economía criminal. Pero no solo ellos se fortalecen, al unirse en regiones los cárteles, también lo hacen los gobiernos para unificarse en contra de un problema en común. La internacionalización ayuda a facilitar las actividades comerciales criminales de diferentes países, estableciendo alianzas estrategias para colaborar, en lugar de combatirse individualmente en cada país.

En el seno de las economías criminales internacionales, se encuentran organizaciones con carácter nacional, regional o local arraigadas a una larga historia de países y regiones específicas que saben lo que significa la pobreza, la exclusión social, la falta de oportunidades, la impunidad y la corrupción que impera en sus países, aprovechan estas precarias condiciones para crear lazos para organizarse, para gestionar y sobre todo distribuir lo que muchos llaman el "petróleo blanco". Su objetivo principal en un principio fue exportar a los Estados Unidos, después a Europa y ahora, a todo el mundo.

La globalización ha sido para el crimen organizado, lo mismo que la falta de anticuerpos a cualquier virus, ha ayudado a su internacionalización, a su propagación. Si bien, no podemos culpar a la globalización del surgimiento del crimen organizado, si lo podemos hacer por conveniente viralización. Ya lo decía, Philip Zimbardo, en 1969 un psicólogo de la Universidad de Stanford al realizar un experimento social al que llamó "La teoría de las ventanas rotas".⁴

⁴ Abandonó un coche en las descuidadas calles del Bronx de Nueva York, con las placas de matrícula arrancadas y las puertas abiertas. Su objetivo era ver qué ocurría. A los 10 minutos, empezaron a robar sus componentes. A los tres días no quedaba nada de valor. Luego empezaron a destruirlo. El experimento tenía una segunda parte: abandonó otro coche, en parecidas condiciones, en un barrio con mejores condiciones económicas. No pasó nada. Durante una semana, el coche siguió intacto. El psicólogo, decidió destruir el carro para que quedara en condiciones similares al anterior, este fue el

Si en un edificio aparece una ventana rota, y no se arregla pronto, inmediatamente el resto de ventanas acaban siendo destrozadas por los vándalos. ¿Por qué? Porque es divertido, pero sobre todo, porque la ventana rota envía un mensaje: aquí no hay nadie que cuide de esto.

El mensaje es claro: una vez que se empiezan a desobedecer las normas que mantienen el orden en una comunidad, tanto el orden como la comunidad empiezan a deteriorarse, a menudo a una velocidad sorprendente. Las conductas incivilizadas se contagian. (Argadoña, 2004)

3. El narcotráfico en dimensión estatal

El Estado es una estructura creada por el hombre para organizar, para servir y para dirigir a la sociedad de un territorio y para cumplir con sus fines se vale de diferentes funciones. Entre las funciones básicas se encuentra la prestación de servicios públicos y la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, a fin de lograr el bien común. Esta última función mencionada, el bien común, es la principal razón de la creación del Estado y de la existencia de poderes públicos los cuales participan en la satisfacción de necesidades individuales y colectivas. (Caso, 1990)

Funciones tradicionales del Estado

El Estado para cumplir con sus fines debe cumplir con una serie de fines, las funciones tradicionales del Estado:

1. Las facultades de vigilar y de coacción que se manifiestan por las todas las medidas, vaya la redundancia, coactivas que asignan a los individuos para el cumplimiento de sus obligaciones y limitaciones en su accionar.
2. La segunda función tradicional del Estado es la facultad administrativa que se propone satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción, las actividades de los individuos o de entes públicos que directamente los satisfacen.

impulso para que los ciudadanos de este barrio dejaran el auto en las mismas condiciones que como lo dejaron en el barrio pobre.

3. Las atribuciones de servicio público y de seguridad social por virtud de la cual el Estado satisface necesidades generales por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial.

Las funciones de un Estado siempre se encuentran ligadas a las de otros Estados la coexistencia de los mismos tiene como finalidad lograr que el poder contenga al poder, dividiéndolo en Estados que se viven en un mismo.

Ahora el Estado tiene nuevas funciones pues otros actores han emergidos del contexto internacional, ha dejado de ser el actor principal con el que se resuelven las diferencias políticas. Estos actores cada vez se escapan más de la jurisdicción del Estado y por eso la concepción de garante de seguridad está siendo desvanecida.⁵ El Estado no es más, la concepción que Hobbes nos brindó, no es únicamente él quien protege de la vida de los súbditos.

“Fallido”, el nuevo adjetivo del Estado

Y es que además de que el Estado ya no es el único actor, ahora el Estado también tiene nuevos adjetivos. Por ejemplo “failed state”, que fue obra de los autores Gerald Herman y Steven Ratner que estaban preocupados por el nuevo fenómeno de un Estado que se estaba volviendo “incapaz de sostenerse a sí mismo como miembro de la comunidad internacional” y que “podría poner en peligro a sus propios ciudadanos y amenazar a sus vecinos a través de oleadas de refugiados e inestabilidad política”. (Colomines, 2006)

Ahora se habla de Estados fallidos porque están siendo afectados por el caos, la violencia, el colapso de las instituciones estatales y varias carencias de desarrollo. Se cree que son una fuente potencial de conflictos para la continuidad y estabilidad de los subsistemas regionales, la “teoría del linkage” de Rosenau, al afirmar que las esferas políticas interna e internacional son dos sistemas en permanente interacción. Así el proceso de descomposición de las relaciones de mando y obediencia en los mecanismos domésticos de fuerza

⁵ Manuel Castells menciona que cabe la posibilidad de confiar en la capacidad regulatoria del sistema internacional y reducir la acción y presencia de los Estados, donde estos no desaparecen pero modifican su poder. (Castells, 1998)

provoca un corrimiento del Estado de naturaleza hacia la frontera y hacia los países vecinos.

Por lo tanto, las regularidades de comportamiento de un Estado, en este caso un “failed state”, provocan un efecto reactivo en el comportamiento de otro Estado o en el conjunto de Estados que conforman un subsistema regional dado. Emite comportamientos que comprometen la seguridad o los intereses del resto de los Estados miembros de un subsistema regional.

4. La tarea de gobernar en un Estado víctima del narcotráfico.

Sin embargo, para evitar tener Estados Fallidos es necesario el gobierno un elemento primordial del Estado y dentro del Estado los problemas son elaboraciones de los hombres, por ende los gobiernos no se enfrentan a una realidad, sino a las múltiples realidades de cada país de ahí la difícil tarea de gobernar, esta acción nos refiere a una manera práctica de entender la realidad social. Es decir, comprender como se relacionan entre sí los hechos sociales desde sus orígenes. Relaciones en donde lo temporal es parte de lo estructural y viceversa, lo que da como resultado situaciones concretas que pueden convertirse en espacios de controversia y que requieren la toma de una decisión. En estricto sentido, “Gobierno es el ejercicio del poder político y también el órgano encargado de ejecutar leyes. Por ello, usualmente se entiende por gobierno al poder Ejecutivo.

Se denomina gobierno no solamente a la función de ejecutar, sino también al mismo órgano supremo de la administración pública. (Pedro José Peñaloza, 2002) Es decir, el gobierno es el representante del Estado para la realización de fines de bienestar y seguridad en la esfera interna y externa. Una de las tareas del gobierno es tener conocimientos de su Estado y a partir de ese conocimiento tomar decisiones que fomenten la conservación y el control del mismo. Este conocimiento implica saber cuales son los limites del Estado y las oportunidades que tiene en el sistema nacional e internacional, para obtener resultados satisfactorios de gobierno.

Las dos grandes tareas del gobierno (hacer que se cumplan las reglas de conducta y tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión de la sociedad) implican la responsabilidad del Ejecutivo, de ahí la gran importancia

de su labor en la dirección del Estado. Además de estas tareas, El gobierno tiene la seria obligación de tomar decisiones que ayuden a preservar la seguridad del Estado. El gobierno que recae en la figura del presidente, es quién marca pautas, funge como guía de la sociedad e indica qué camino seguir pues está facultado constitucionalmente para cumplir esta labor.

Elementos a considerar por los gobiernos en la tarea crucial para la continuidad y estabilidad del Estado.

A decir verdad, los conceptos que el gobierno debe buscar, interpretar y nunca olvidar son: objetivos nacionales, interés nacional, poder nacional y potencia nacional. A partir de estos conceptos será posible armar una estrategia en tareas cruciales para la continuidad y estabilidad del Estado.

1. Los **objetivos nacionales**, son considerados como aquellos “fines” que busca el Estado, representan aspiraciones nacionales susceptibles de hacerse realidad mediante un proceso de decisión, programación y ejecución de una acción. No obstante, los objetivos nacionales pocas veces pueden lograrse en su totalidad, pero para acercarse lo más posible a estas aspiraciones es necesario indagar y plantear un plan de acción en aquellos asuntos de la más alta consideración para la seguridad del Estado. Los objetivos nacionales engloban dos finalidades y se materializan en los objetivos específicos de desarrollo, bienestar y seguridad.

2. El **interés nacional** viene a ser la “meta” que el Estado quiere alcanzar, permite definir las aspiraciones máximas de un pueblo, la comparación entre ellas y las políticas que se han puesto en práctica; establecer criterios para evaluar la política general del Estado y fundamentar las respuestas y situaciones surgidas en el nivel global del gobierno. El interés nacional tiene dos puntos clave: Uno a nivel subjetivo y otro a nivel operativo. La clave subjetiva se relaciona con los objetivos a largo plazo en los que influyen factores ideológicos, históricos y pueden no ser coherentes entre sí. En el plano operacional

se encuentra la preocupación del gobierno que se expresa en políticas, estrategias y metas programadas.

3. Por otra parte, la **potencia** implica tener presentes las capacidades y posibilidades que pueden ser utilizadas por el gobierno. La potencia está acompañada de todos los medios y elementos que pueden ser utilizados para cumplir con los objetivos nacionales planteados.⁶

Para el investigador Antonio Cavalla: "Al gobierno le compete formular y aplicar la política nacional" y en sus decisiones debe incluirse el esclarecimiento de tres procesos fundamentales:

- Formular los objetivos nacionales inmediatos o políticos teniendo en cuenta las presiones dominantes y el valor del potencial nacional.
- Determinar con precisión y claridad la naturaleza de la acción por tomar.
- Determinar la cantidad de potencia nacional que será aplicada para lograr los objetivos nacionales. (Pedro José Peñaloza, 2002)

Los gobiernos difícilmente obtienen resultados solos, ahora para lograr mínimamente sus cometidos actúan multilateralmente. Los gobiernos están replanteando la autoridad, ejercen un poder no jerárquico, sino circular. El gobierno actúa bajo una democracia global en donde existen varias formas de legitimarse. Por lo tanto, es necesario que se establezcan prioridades que comienzan a orientarse en un Estado, no sin agruparse a grandes políticas consideradas universalmente como esenciales: Bienestar social, desarrollo económico y seguridad integral que cualquier Estado debe adoptar, tomando en cuenta las anteriores consideraciones para poner practica políticas públicas viables.

⁶ Los factores potenciales son cuatro y se mantienen en estrecha interdependencia. El factor humano y económico: Que incluye a toda la población del Estado y los bienes y servicios que requieren para tener bienestar y seguridad. Los factores físicos y políticos: que incluye al territorio nacional y su posición estratégica y recursos, así como el ordenamiento político y jurídico importantes en la estabilidad del Estado.

5. La planeación, estrategia y las políticas públicas

Recientemente los países que presentan serios problemas de seguridad derivados de la gestión del crimen organizado han expandido la interrogante de si quienes gobiernan son capaces de dirigir sociedades, esta pregunta no es nueva, ni causal, la experiencia empírica arroja evidencias de gobiernos ineficaces e ineficientes a numerosos problemas que irritan y causan desequilibrio a las sociedades, las políticas entonces surgen dentro de la teoría y la práctica de ahí tantos problemas en su formulación. Los problemas a los que se enfrentan los gobiernos: pobreza, bajo crecimiento económico, desempleo, violencia, inseguridad, por mencionar algunos. En el centro de estos problemas que germinan en las sociedades actuales se encuentra el gobierno, como persona al frente del Estado.

Así, la mayor exigencia de la ciudadanía es entonces salvaguardar la calidad de vida y la probabilidad de la supervivencia a través de acciones específicas para resolver problemas que adquieran un carácter público, la producción de beneficios a través de políticas públicas. De esta forma en una democracia, como forma de gobierno en la que el pueblo no toma decisiones, sino que elige a los representantes que deben decidir por él, la naturaleza de esta forma de gobierno -en su sentido más puro- es la de garantizar que aquéllos que son escogidos por la mayoría merecen tomar las riendas de un país.

Sin embargo, cuando alguno de estos representantes no cumple lo impuesto por la ley y por tanto, no se considera un bien para todo el conjunto de la sociedad, de acuerdo a los parámetros específicos de la misma; los gobernantes se deslegitiman. Cuando la ciudadanía ya no apoya a sus representantes, estos se ocupan de cambiar la percepción de sus acciones. De esta forma, se puede decir que un gobierno se legitima de dos maneras: desde su origen, cuando surge de elecciones transparentes; o después de haber sido elegido, buscando efectuar programas de gobierno con la pretensión de comprobar su estancia en los lugares asignados por la ciudadanía.

Las decisiones de los gobiernos legítimos debieran traducirse en fines objetivos porque la racionalidad de las políticas públicas es el disfrute de

beneficios de los ciudadanos. De manera casi lógica, un gobierno democrático para demostrar su responsabilidad y transparencia con sus representados se “autoevalúa” arrojando datos analizados y sistematizados por el mismo. Así, la estadística sobre todo, aparece como una herramienta numérica con la que se demuestra la regularidad y efectividad de las respuestas de los gobiernos ante determinados problemas, ya lo mencionaba Dominique Reynié: “Estos trabajos (*los estadísticos*) indican hasta qué punto se desconoce la cantidad y hasta qué punto el Estado naciente desconoce su fuerza, ya que ignora hasta la cantidad de sus súbditos” (Wolton, 1992).

Las políticas públicas son decisiones del gobierno, nacidas de los grandes problemas de Estado, que involucra utilizar ciertos recursos. Evaluar una política significa, en este sentido, analizar, reflexionar y valorar si las decisiones tomadas han tenido como resultado, efectivamente, la atención y posible solución del problema. Así, los sujetos también llamados gobernantes son los que señalan los indicadores propios a través de los cuales serán evaluados, adulados y posiblemente también cuestionados.

De esta forma, los datos que puedan ser expuestos por sí solos no existen, no valen, existen sí, sólo si el gobierno y posteriormente los gobernados le dan sentido. En otras palabras, las plataformas políticas al legitimarse no dan votos, dan ubicación, dan mando y finalmente poder político.

Las políticas públicas parten de la rama de la administración, sin embargo, en épocas recientes estas han servido de gran utilidad para el estudio del sistema político. Ciertamente, no existe una manera única de definir las características concretas que definen una política pública, ya que esta puede ser entendida como un programa estratégico específico estrictamente focalizado, un programa de atención a ciertos territorios. Por esta razón, tampoco existe un formato único para evaluar las políticas públicas.

No obstante, estas políticas se presentan en cuatro tipos distintos: En el primero, se encuentran políticas regulatorias o reglamentarias, cuya base es la legislación. En segundo lugar, las políticas distributivas que clasifican a las personas según criterios que le dan o no acceso a ventaja. En tercer término, las políticas distributivas se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos. Por último, el cuarto punto, en donde las políticas

esenciales que sirven a la nación como un todo al atender las necesidades operativas del propio gobierno y de la administración al proteger la seguridad nacional.

Las políticas públicas son “las sucesivas respuestas del Estado (del “régimen político” o del “gobierno en turno) frente a situaciones socialmente problemáticas.” (Aquino, 2013). Esta definición deja claro que las políticas públicas no existen por si solas, sino que son un canal o un medio del cual el gobierno se vale para dar respuestas a determinados problemas es decir, cuando un problema acontece como público.

Las políticas públicas y su relación con los problemas de otros Estados.

La democracia puede ser entendida de manera muy sencilla como el gobierno de los muchos o de la mayoría, se pudiera pensar, que donde las clases sociales bajas han tomado la supremacía es señal de que el poder pertenece a la masa. (Bobbio, 1986) Actualmente las premisas de Norberto Bobbio, han tenido gran aceptación en algunas regiones del mundo, quien de manera simplificada define la democracia como “Un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*”.⁷

La democracia se entiende en este sentido, como una forma de involucramiento, a pesar de esto, que nos incluya a todos no quiere decir que sea necesariamente político, sin embargo; si es algo que forzosamente involucre a lo social, a lo local, a regional, a lo internacional. El espacio público que desborda el campo de interacción definido por la comunicación política “el marco mediático gracias al cual el dispositivo institucional y tecnológico propio de las sociedades posindustriales son capaces de presentar a un público los múltiples aspectos de la vida social” (Ferry, 1992).

La democratización de un espacio entonces es determinante para construir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de

⁷ No obstante, la democracia también hace hincapié en el pluralismo, en donde una diversidad de grupos y de intereses coexiste. Así, retomando palabras de Hanna Harent lo público es lo que nos interesa políticamente, lo que nos compete.

interés que lo puedan tener en cautiverio, grupos que quisieran imponerse y vulnerar la seguridad de los demás ciudadanos. Las políticas programáticas o públicas, así como los resultados difieren entre los sistemas democráticos y en los autoritarios; los sistemas autoritarios por mencionar un ejemplo, no persiguen políticas de protección de libertades ciudadanas, tampoco garantizan el derecho convencional de propiedad privada. Las políticas públicas buscan solucionar un problema o situación que entorpezca la consecución de un objetivo porque la solución del problema es un objetivo mediático.

Por lo tanto, lo público es el campo de interacciones, de comunicaciones en el que los ciudadanos individualmente hacen política, en otras palabras, definen las normas, dan forma a sus problemas y estructuran soluciones y alcances a partir de lo general y común, lo visible y manifiesto y lo abierto y lo accesible.⁸

La democracia entonces, dejando a un lado lo ideal, no garantiza la falta de errores y la ineficiencia pero si desalienta el atropello a las libertades. Acertadamente y de manera muy oportuna las palabras de Luis F Aguilar Villanueva comprueban esta idea, al mencionar que “Resuelve bien (*la democracia*) la cuestión de elegir quienes serán los pocos decisores que en representación de millones tomarán las decisiones colectivas” (Villanueva, 1994). En un espacio público, en donde es difícil atender las necesidades específicas de cada ciudadano, es necesario que alguien reúna y vigile el desarrollo de los particulares.

De la opinión pública a lo socialmente problemático.

La opinión es lo más “espontáneo” del ser humano y cuando se menciona esta palabra, se alude a lo más instintivo de un ser humano. La opinión pública atiende a las trayectorias básicas sin mucha información que expresan la emocionalidad de un determinado momento. La opinión pública es de vital interés para los gobiernos pues proporciona una serie de informaciones del cuerpo social de manera general. (Aquino, 2013).

La forma en que se sistematiza esta opinión colectiva es sobre todo a través del conocimiento estadístico, como principio fundamental pero no único, la estadística para evidenciar lo que quiere un gobierno que se perciba buscando dar a este cuerpo social una imagen del gobierno pero también una imagen de sí mismo.⁹ Al mostrarse encuestas por ejemplo la publicidad no se enfoca en la perspectiva de que le permite al Estado definirse y evaluarse, sino de que le permite a la multitud descubrirse en la convergencia de sus condiciones de vida, de sus creencias y de sus opiniones.

La opinión pública se reduce a grupos focales que evalúan una parte del flujo de decisiones de los gobiernos pero también expresan de manera colectiva “lo que todos quieren”, “las necesidades que se tienen”, al emitirse opiniones no se racionaliza un hecho los que opinan se convierten en animales en función del sujeto, ambiente y acto con que están relacionados, se estigmatizan las creencias y se omiten realidades.

Un hecho calificado como problema público, cristaliza toda la historia cultural, es resultado de una cadena de causas complejas, de factores sociales y también resultado de la evolución y evaluación de las percepciones y valoraciones de una determinada sociedad. El gobierno en tanto servidor del Estado, identifica los problemas y fija objetivos públicos, entendidos como el rumbo nacional deseado en los ámbitos social, cultural, económico y político, tanto al interior como respecto de otros Estados.

Es más fácil, como se ha mencionado con anterioridad, atender a una voluntad colectiva que a las voluntades individuales de esta forma resulta factible entender el por qué, los gobiernos buscan descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones de un proceso, por medio del cual desarrollan decisiones relativas a asuntos públicos, buscan el por qué y el cómo es que determinados problemas son calificados de públicos y por qué de la misma manera incluyen ciertos problemas en sus agendas y excluyen otros. (Íñiguez, Conceptos erróneos y conceptos mal usados. Neoliberalismo, políticas públicas, Estado, gobierno, poliarquía, democracia, paradigma., 2006)

⁹ De ahí que Yehezkel Dror en *Los prolegómenos para las ciencias políticas* proponga que las ciencias de política requiere una metodología que se desvíe significativamente de la mitología científica normal encaminada a la invención de nuevos diseños sociales y nuevas conductas sociales y la realidad parena más adaptada a las estrategias de políticas, que estas últimas a la realidad así por ejemplo, las políticas programáticas no estarían planteadas en el método científico sino que partirían de la evidencia empírica.

El liberalismo clásico sostiene el derecho del individuo de creer, pensar y actuar diferente a los demás: sean otros individuos, la mayoría, el grupo en el poder o cualquier colectivo. Esta filosofía se ve predicada con gran amplitud en los espacios contemporáneos en donde lo público es una reunión de extraños pues este está conformado por diferentes determinaciones sociales y económicas, surgen de esta manera grupos delictivos que se muestran irritantes ante la ciudadanía y que en su búsqueda de poder interfieren con las funciones del gobierno.

Sin embargo, para entender lo público se necesita entender lo privado, entender que existe privatización de ciertos espacios dentro de lo público y que la virtud de este último espacio es tergiversada al decir que es para todos, esta idea se ha vuelto tan abstracta, que nuestra idea contemporánea de lo público cuando lo mencionan, entendemos que lo que es todos ya no es de nadie.

Este espacio privatizado por excelencia, es un ente en donde todos alcanzan a tener un espacio privado pero que es una condición necesaria reunir y sumar estas intimidades, porque es más fácil de fiscalizar una voluntad pública que las voluntades individuales. Así, la discusión acerca de las políticas públicas desde hace unas décadas, es un ejercicio en desarrollo y necesario para la atención de los principales asuntos públicos, contribuyendo a la idea de que una política pública atiende en general a un proyecto de nación cuyo sentido de ejecución se considere claro, manifiesto y colectivamente compartido donde el emisor y destinatario es el conjunto social o ciudadanía y que sus intereses trascienden en la esfera individual, en la esfera internacional.

La definición del problema publico abarca dos aspectos: a) Primeramente implica señalar las características del problema que ha acontecido como problema público. Reconocer las características, atributos y sobre todo cualidades para establecer mecanismos de solución. b) Simultáneamente, debe identificarse la magnitud o gravedad del problema público. Definir la extensión nacional o internacional del problema.

Es importante tratar de aclarar en medida de lo posible este proceso, como Fred Frohock estableció que en las políticas públicas "Los formuladores y

tomadores decisiones siempre deberán seguir su aplicación: conductiva, regulativa, distributiva, redistributiva, capitalizable y ética". (Pedro José Peñaloza, 2002). Las politicas publicas hoy tienen una relacion estrecha con el bienestar social y con la satisfacción de necesidades basicas de una persona.

6: La Seguridad: el problema común internacional

En muchos lugares del mundo, la violencia, la masacre, la inseguridad, la corrupción, la intimidación que cometen los grupos criminales representa una amenaza para la seguridad de los ciudadanos en Estados con instituciones democráticas. Si retomamos las teorías clásicas del Estado, como la de Max Weber se entenderá a esta entidad territorial como el monopolio sobre el uso de la violencia. La protección de su población recaerá por lo tanto, en el aparato represor y en la soberanía que esta le otorga a las instituciones.

La seguridad es un concepto que está íntimamente relacionado con orden y el derecho. Dos autores que rescataron estas ideas, fueron Thomas Hobbes y John Locke. Hobbes dota de poder absoluto al poder que nace del pacto para así, poner fin a la enemistad y a la lucha de intereses innata al hombre en el estado de naturaleza. John Locke considera que, el paso del estado de naturaleza al estado civil supone la garantía y la protección jurídica de los derechos naturales, puesto que el hombre ya posee estos derechos en el estado de naturaleza (Locke, 1998).

El paso de la sociedad primitiva a la moderna está caracterizado por la existencia de un contrato social, en el cual se dictan las normas necesarias para poder llevar a cabo una convivencia estable, estas ideas han sido plasmadas como condición básica en las sociedades modernas para llevar a buen fin la relación que existe entre sujetos de un grupo social colectivo. El contrato social está basado en la racionalidad del hombre y la necesidad de evitar conflictos que puedan lastimar o afectar los intereses de los demás, siguiendo la idea de Hobbes (Hobbes, 1960). Los dos autores citados nos regalan, dos concepciones no precisamente similares de la seguridad porque mientras para Hobbes la seguridad jurídica afianza y fortalece el poder del

Estado sin más condición que el mantenimiento del orden y la paz, en Locke este poder está limitado por los derechos naturales del hombre.

Hoy la Seguridad es un concepto acuñado y promovido sobre todo por organismos internacionales como la ONU, que buscaron darle otro sentido al tradicional, en donde el propósito era dotar de esta misma a los Estados nación relacionados con la amenaza nuclear después de la Guerra Fría para ahora enfocarlo también a la seguridad de las personas, en el día a día, en la cotidianidad.

El giro conceptual que se le dio a la seguridad, implicaba dar más responsabilidades a los gobiernos, implicaba atender todos aquellos temas de la seguridad interna y externa que ponían en riesgo a la población. Se acuñó el concepto de seguridad humana porque existía una preocupación mundial, tanto en países ricos, como en países pobres.

Este nuevo concepto insistiría en atender las amenazas que antes la población no podía imaginar. Este concepto implicaba “Un aspecto preventivo que consistía en atender las amenazas antes de que estas se convirtieran en riesgos latentes, con el fundamento de anticipar o aminorar los efectos para la sociedad o tratar de corregirlos. (PNUD, 1994).

Finalmente, este informe hacia pertinente que el concepto se centrara en la dignidad y la forma de vida de los seres humanos, que incorporara libertades políticas y económicas para tener la posibilidad de tener una vida digna y en paz. Darle otro enfoque a la seguridad implicó grandes modificaciones, la primera de ellas impactaría en el Estado pues a partir de ese momento tendrían que lidiar con la seguridad pública como obligación y parte fundamental de las tareas del gobierno.

Entonces, ¿Cómo entenderemos la seguridad en este trabajo? La seguridad no puede ser entendida únicamente como el equipamiento militar o policíaco del Estado para contener la violencia, para detener el narcotráfico y las consecuencias derivadas de ello, sino como una defensa y apoyo de instituciones para la integridad y procuración de derechos, símbolo de

bienestar colectivo como herramienta capaz de proteger a la sociedad civil de aquellas fuerzas que se atrevan a querer desafiar la hegemonía de la fuerza del Estado.

Por su parte Sergio Aguayo intenta reconceptualizar la palabra seguridad apoyándose de los autores antes mencionados y destaca dentro del concepto de seguridad condiciones importantes:

1. Un **agente** que verifica y ejecuta que es el Gobierno.
2. Un **conflicto**: Que lleva al Estado y todas sus instituciones a intentar explotar sus propios intereses, a expensas de lo principal, la seguridad. El narcotráfico reduce la seguridad de los individuos y con el fin de erradicar esta situación el Estado constantemente utiliza herramientas y recursos para consolidar este hecho.

Efectivamente, la seguridad es un asunto público pues se refiere a numerosos aspectos de la vida social, los gobernantes entonces se deciden a eliminar las amenazas de violencia y el sentimiento de inseguridad de sus gobernados. La mayor exigencia de la ciudadanía es entonces salvaguardar la calidad de vida y la probabilidad de supervivencia a través de acciones específicas para que resuelvan problemas que adquieran un carácter público, la producción de beneficios a través de políticas públicas. Las respuestas del gobierno entonces surgen dentro de la teoría y la práctica de las sociedades de ahí tantos problemas en su formulación; en momentos donde las realidades contextuales de los países son cada vez más complejas y cambiantes.

La seguridad exige una fuerte interdependencia de múltiples factores humanos para formar un concepto integral de seguridad de alcances muy amplios, donde para limpiar de amenazas un entorno es necesario limpiar las amenazas fuera de él. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la violencia generalizada que existe en el mundo en las últimas décadas ha aumentado porque se relaciona directamente con las actividades del crimen organizado.

Por lo consiguiente, el concepto de seguridad de ocuparemos de aquí en adelante, tanto por necesidad operativa para el análisis de políticas públicas,

como por las necesidades de esta investigación es la de seguridad nacional. Se puede decir que el concepto de seguridad nacional es "El conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que puedan traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior". (Bustamante, 2002)

Sea cual sea la concepción de seguridad, maximista o minimalista, se interpreta que no existe entidad más adecuada para proporcionar seguridad que el Estado. Entonces por obvias razones, las acciones de seguridad nacional, tienen que ver con todo lo que pone en peligro al Estado y todo lo que atenta con la paz entre naciones.

7: Crimen Organizado: naturaleza, organización y funcionamiento de la nueva economía mundial

Uno de los fenómenos surgidos a raíz de los procesos de globalización y que afecta a la economía, la política y seguridad nacionales e internacionales y a la sociedad en general lo constituye el delito global, la interconexión de poderosas organizaciones criminales y sus asociados en actividades conjuntas por todo el mundo. La red de vínculos forjada entre las bandas criminales organizadas o mafias en diferentes partes del mundo constituye un aspecto novedoso e importante en la economía política internacional.

De los fenómenos más significativos y trascendentes de la historia reciente de América Latina es el desarrollo del crimen organizado, por su crecimiento exponencial de grupos delictivos que amenazan con más frecuencia la seguridad de los Estados. La idea del crimen organizado está íntimamente ligada al narcotráfico, el tráfico de drogas es el principal negocio y que probablemente sea la mayor amenaza a la que el Estado se enfrenta.

A decir verdad, todo tipo de crimen involucra cierto tipo de organización de ahí el carácter organizacional por naturaleza. Sin embargo, dar una definición de crimen organizado no es una tarea fácil por su carácter ilegal, como escribe Albanese, "el crimen organizado no existe como tipo ideal, sino como un 'grado' de actividad criminal o como un punto del 'espectro de legitimidad'".

Al hablarse de narcotráfico, se habla de “la principal actividad del crimen organizado en el mundo en los últimos años y se favorece principalmente por dos tendencias, una cultural-social y otra económica; la expansión de la cultura alternativa a través de los medios masivos de comunicación y la apertura de fronteras, producto de la expansión del comercio”. Por su complejidad, Finckenauer concibe al crimen organizado como “actividades ilegales de los miembros de una asociación altamente organizada y disciplinada que se dedica a suministrar bienes y servicios ilegales, entre ellos (pero no exclusivamente) el juego, la prostitución, los préstamos abusivos, los narcóticos, el contrabando de mano de obra y otras actividades ilegales de los miembros de la organización”. (Finckenauer, 2002)

La trascendencia de estas actividades ha dado como resultado la aparición de lo que algunos expertos en el tema como Marcos Kaplan han llamado *economía criminal*. Sea cual sea la definición a la que se recurra, lo cierto es que los actos y tráficos ilícitos que se realizan, lo hacen aprovechando las posibilidades abiertas por el intervencionismo estatal en la economía.

Principales actividades del crimen organizado

La economía criminal se ha extendido a lo largo y ancho del mundo con una variedad de operaciones, creando una industria cada vez más diversificada e interconectada. La Conferencia de las Naciones Unidas de 1994 sobre el crimen transnacional enumeró las principales actividades en las que participa el crimen organizado además del tráfico de drogas (ONU, 1994):

- 1) **Tráfico de armas.** Consiste en la exportación de armas, sobre todo en aquellos países con acuerdos internacionales o consideraciones geopolíticas que prohíben recibir cierto número de armamentos. Estos armamentos son demandados por grupos guerrilleros, terroristas, otras organizaciones criminales o la población en general.
- 2) **Tráfico de material nuclear.** Implica el tráfico de material secreto nuclear para su uso final en la fabricación de estas armas o el chantaje con la amenaza de usarlo.

3) **Contrabando de inmigrantes ilegales.** El aumento de controles en las fronteras, sobre todo de países ricos que tratan de evitar el flujo inmigratorio han dado una oportunidad al crimen organizado para crear un mercado.

4) **Tráfico de mujeres y niños.** El turismo global está relacionado con esta área que activa la industria de la prostitución. Este tráfico ilegal de seres humanos afecta cada vez más a menores de edad, en especial a aquellos que son robados de países pobres.

5) **Tráfico de órganos.** Consiste en la venta, donación y transporte de órganos con el fin de obtener un beneficio económico, ya sea que el pago sea realizado por la persona a quien se le realizará el trasplante o el beneficio que se obtenga por parte de miembros de la organizaciones delictivas que estén bien estructuradas para la obtención ilegal de los órganos que serán vendidos a hospitales o médicos que realizan los trasplantes clandestinamente. Es por ello que esta actividad es ilegal en gran parte del mundo.

6) **Lavado de dinero.** Se refiere a la actividad que se desarrolla para encubrir el origen de fondos que fueron obtenidos mediante actividades ilegales. El objetivo del lavado (también conocido como blanqueo) es que el dinero aparezca como el fruto de una actividad económica o financiera legal.

La clave del éxito y la expansión del crimen organizado han sido la flexibilidad y la versatilidad que otorga la globalización. La interconexión es su forma de operación interna y externamente, esta interconexión se da mayormente cuando la justicia está próxima a alcanzarlos, formando alianzas estratégicas entre redes criminales. Ninguna organización puede adueñarse y controlar por si sola el mundo.

El crimen organizado es antes que nada un problema de carácter internacional, sus redes se han nutrido de los beneficios de la globalización para catalizar su accionar delictivo es así como se plantean interrogantes cruciales a las naciones y Estados que se ven afectados por una operatividad a escala mundial, unas conexiones transnacionales extensivas y, sobre todo, la capacidad de retar a la autoridad nacional e internacional. Esta actividad traspasa fronteras y hablar de narcotráfico en América Latina sin ubicarlo en el

contexto actual de la globalización dejaría fuera del debate las conexiones internacionales de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas prohibidas, cuya organización en redes está forzando una (lenta) revisión y adaptación de las políticas de lucha contra las drogas a los nuevos cambios.

Es decir, dependerá de las deficiencias mismas del Estado en que se presente “se podría afirmar que la mafia nace del vacío de autoridad y ocupa el lugar que al gobierno le corresponde en cuanto al ejercicio del poder, de ahí que sea menos probable que surjan mafias en democracias sólidas y estables con instituciones fuertes y una sociedad civil vigorosa, en las democracias sólidas en donde las mafias ya existen, estas son combatidas fuertemente por su sistema legal” (Clavería, 2011)

Entonces, además de crear redes y conexiones socioeconómicas el crimen organizado prolifera una esfera política propia, que influye independientemente del tipo de sociedad o de Estado; penetrando e influenciando en la manera de hacer política al interior del mismo, afectando aparatos y personajes políticos, instituciones, burocracias, poderes ejecutivo, legislativo y Judicial siendo sus principales armas en la mayoría de los casos la corrupción y la intimidación.

El carácter organizacional del crimen

Las definiciones anteriores son ejemplos de la complejidad y dimensión del crimen organizado, las definiciones son partes integrales para saber que una sola persona no es suficiente para perpetuar un crimen con carácter “organizacional” que es necesario asignar funciones, jerarquizar cargos, plantear fines específicos, desarrollar una permanencia, una continuidad, una organización con las características que Finckenauer nos ofrece:

1. **Complejidad.** Investigar el crimen desde cualquier perspectiva es una tarea compleja; de eso no hay duda y para eso debemos preguntarnos *¿Qué grado de planificación exigen los crímenes en cuánto duran las actuaciones criminales, cuánta destreza y cuantos conocimientos son necesarios para llevar a cabo los delitos?*
2. **Estructura.** Nos hace referencia al recurso técnico del que el crimen organizado se hace valer, la adecuación de medios para hacer

cumplir sus fines *¿Existe una división del trabajo, con unas líneas de autoridad con unos roles de liderazgo claramente definidos?*

3. **Estabilidad.** Se habla de el equilibrio, la capacidad de cambiar o permanecer en el mismo lugar durante mucho tiempo o región, depende de su capacidad para evitar las crisis y para mantener las normas sin grandes cambios que pudieran afectar la operatividad de las organizaciones delictivas

¿Se mantiene la estructura criminal a lo largo el tiempo y a través de los diversos crímenes?

4. **Autoidentificación.** Capacidad de los integrantes de la organización para reconocer autoidentificadores en las células del propio cuerpo delictivo. *¿Piensan los miembros que pertenecen a una organización definida, se pone énfasis, por ejemplo, en las actividades que vinculan al grupo, como el uso de colores, de un determinado tipo de ropa, lenguaje, unos tatuajes, unos ritos de iniciación?*

5. **Autoridad** derivada de la mala reputación. Es decir, hace referencia a una potestad que logra algún miembro de la organización, obteniendo poderes o facultades sobre el grupo derivada de la consideración, opinión o estima que se tiene a alguien a ese integrante. *¿Tiene la organización capacidad para obligar a otros, sean delincuentes o no, a hacer lo que ella quiera sin tener que recurrir a la violencia física, basta con la reputación para atemorizar a intimidar?*

Investigar el crimen desde cualquier perspectiva es una tarea compleja; de eso no hay duda como ya se mencionó. Las dificultades que surgen al tratar de aplicar el método científico al crimen organizado ya fueron contempladas por los primeros estudiosos del fenómeno y marcan buena parte de su desarrollo posterior. Los científicos sociales de cualquier disciplina que se han adentrado en el tema han tendido a ser menos activos que otros actores que por obligación profesional, como las agencias de seguridad o los medios de comunicación de masas, en la recopilación de información acerca del crimen organizado. Sin embargo, el punto a tratar son las acciones que cada Estado ha llevado a cabo para combatir un problema de carácter internacional y nacional que afecta con severidad la seguridad de la sociedad.

Funcionamiento del narcotráfico en el mundo

El narcotráfico es habitualmente presentado y estudiado como una actividad vinculada a drogas. Y como toda afirmación que se manifiesta como “evidente”, es también confusa, incompleta e incierta. El grado de desarrollo del narcotráfico como problemática global exige una visión más comprehensiva, que permita visualizarlo como parte integral de una totalidad. (Emmerich, 2015). Se puede decir de entrada que:

Histórica del Estado nacional

2. El narcotráfico es un proceso, no una acumulación de hechos pasibles de ser estudiados uno por uno.
3. El narcotráfico es una actividad invisible. Sólo es parcialmente visible en la etapa de crímenes predatorios, cuando está pugnando por la conquista de un territorio.
4. El narcotráfico, por tener un carácter organizacional, cumple rutinas organizacionales estandarizadas, o sea procedimientos predecibles, estructurados, repetitivos y burocráticos.
5. El narcotráfico es coactivo, monopólico, territorial y estable. Tiene un comportamiento político con fines estatales
6. Narcotráfico y drogas son entidades vinculadas, pero distintas.
7. La vinculación del narcotráfico es más fuerte con el Estado que con las drogas.
8. Definir al narcotráfico como tráfico de drogas es etimológicamente correcto, ontológicamente equivocado y políticamente inútil. El narcotráfico es un proceso organizacional cuya finalidad es conquistar territorio para producir o vender drogas.¹ Sin ese monopolio cuasi-legítimo. 2 de la violencia en un territorio determinado puede haber comercio de drogas, pero no hay narcotráfico.
9. La afirmación de que el último objetivo del narcotráfico es la obtención de ganancias, es cierta empíricamente, pero falsa científicamente. El narcotráfico genera capital, no sólo dinero; es una industria, no sólo un negocio. Es una relación social de dominación, no sólo una actividad comercial ilegal.

En el contexto internacional el narcotráfico es una actividad económica ilegal que se politiza cada vez más. En aquellos países donde el narcotráfico es

todavía una actividad económica ilegal, o sea que no ha escalado al estadio político, tiende a convertirse en el aglutinador de toda la criminalidad organizada, y monopoliza la agenda de seguridad. En estos países la corrupción que pueda ejercer el narcotráfico afecta a funcionarios individuales, generalmente policiales, pero no al aparato del Estado.

El Narcotráfico en América Latina.

El crimen organizado desde los años 90 ha intensificado sus labores y los países con este padecimiento se han visto en la necesidad de sumar esfuerzos y unificarse para plantear estrategias que permitan tratar el problema de carácter internacional del consumo y venta de drogas. Estos esfuerzos implican la división de los territorios en áreas menores con características comunes y representa una herramienta metodológica básica en la planeación estrategias del tratamiento del narcotráfico, pues permite el conocimiento de los recursos para su manejo adecuado.

La importancia de regionalizaciones de seguridad estriba en que se consideran basados en unidades de análisis con características similares o al menos problemas similares, con el objetivo principal de incluir toda la heterogeneidad delictiva que prevalece dentro América Latina para, así, proteger Estados y territorios y el bien común de sus habitantes.

Desde los años 90, la lucha contra las drogas en América Latina está basada en el principio de la corresponsabilidad para reducir conjuntamente las derivaciones de la oferta y la demanda de droga. A ello se ha añadido en los últimos años la seguridad pública como una preocupación común, sobre todo a raíz del aumento de la violencia en México y América Central vinculada a los carteles de la droga.

Parece que ni la "guerra" contra las drogas los esfuerzos individuales estatales han servido para disminuir los niveles de producción y consumo de drogas y/o a los importantes cárteles de la droga. Partiendo del punto de vista de que "un mundo sin drogas" no es factible y que la "guerra contra las drogas" ha fracasado, desde América Latina y la UE han surgido propuestas

alternativas a las actuales políticas, incluyendo la despenalización y la regulación del mercado de algunas drogas.

En primer lugar, la separación entre países productores, consumidores y de tránsito se desdibuja y resulta difícil establecer “bloques” de cooperación. Hoy en América Latina se encuentran tanto regiones de consumo como de producción y tránsito de drogas ilícitas y, aunque con diferentes niveles de intensidad, el crimen organizado está presente en todos los países, desde el norte hasta el sur de América. Mientras que la región andina sigue siendo la principal área de producción de cocaína, gran parte de las drogas sintéticas e incluso parte de la cocaína se fabrican en Europa. Asimismo, un mayor nivel de desarrollo en América del Sur ha conllevado un aumento del número de consumidores de cocaína y sus derivados que se estima en unas 900.000 personas en Brasil y 600.000 en Argentina. Después del cannabis, la cocaína, principalmente producida en América Latina, es la segunda droga ilícita más consumida del mundo.¹⁰

Con unos 4,5 millones de consumidores, el mercado europeo es el segundo después de Estados Unidos (EE UU) cuya demanda se ha reducido en un 33% entre 1995 y 2009. Mientras que el mercado de cocaína en EE UU está en declive, en la última década el número de usuarios de esta droga en Europa se ha duplicado. Dado que la UE representa el mercado de cocaína con mayor crecimiento, la cooperación con América Latina es esencial para reducir la oferta y la demanda y luchar contra las redes criminales.

Aunque América Latina sigue siendo el principal suministrador de cocaína del mundo, en comparación con los años noventa el mercado de esta droga se ha reducido sustancialmente y ha sido sustituido, en parte, por otras drogas. En 1995, el mercado global de la cocaína representaba unos USD 165.000 millones; esta cifra se redujo a poco más de la mitad en 2009, debido a la creciente bajada de precios y el declive de consumo en EE UU. Asimismo, entre 2007 y 2010, la superficie dedicada al cultivo de la hoja de coca disminuyó un 18%, llegando a un total de 149.200 hectáreas. (Emmerich,

¹⁰ Guerra contra las Drogas, Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas, junio de 2011, disponible en: <http://www.globalcommissionondrugs.org/Report>.

2015) En este período también descendió la producción de cocaína. La tendencia hacia la baja se da sobre todo en Colombia, mientras que en ese mismo período aumentó sustancialmente el cultivo de la hoja de coca en Perú y, en menor medida, en Bolivia (lo cual no necesariamente indica un aumento de la producción de cocaína). Asimismo, la región ha incrementado su participación en la fabricación de otras drogas como la marihuana y, más recientemente, el cannabis, los opiáceos y las drogas sintéticas que se producen sobre todo en México.

Como resultado de la presión estatal, tras un proceso de selección y utilizando toda la energía disponible, los carteles separan lo propio de lo extraño, delimitan regiones y trazan fronteras, cada uno, en busca de un “reconocimiento” para sí que nunca se concederá definitivamente al otro. Es un sistema reglado que nunca llega al clímax de la victoria o derrota definitivas, pues el enemigo de hoy es el aliado de mañana y se busca un equilibrio que haga imposible una hegemonía.

Capítulo 2: Expansión de los cárteles de la droga en México.El establecimiento de normatividades para fortalecimiento de la seguridad entre México y Estados Unidos.

Cómo país de la periferia, México ha sido catalogado como un país en vías de desarrollo o país emergente. No escapa de una posición global ni a la cercanía con Latinoamérica, unidos por un pasado colonial común y una evolución similar respecto a España y otros países colonizadores y más tarde unido geográficamente, económica y políticamente a Estados Unidos. La complejidad del problema es evidente en la semblanza que se ha ofrecido anteriormente, por lo que podemos entender que en la época contemporánea, sobre todo desde las décadas de 1960 y 1970, el crimen organizado haya dado un salto en lo cualitativo y en lo cuantitativo, aunque el uso de drogas sea casi tan antiguo como la misma humanidad.

En la actualidad, el narcotráfico es una de las expresiones más significativas del crimen organizado en países como México y Colombia, al igual que en Centroamérica; la preocupación no es causal pues al igual que en estos países en el presente constituye la primera amenaza a la seguridad mundial y que obliga a los Estados a desplegar sus fuerzas para su combate. La seguridad pública es un tema que se ha tratado de manera rigurosa y estratégica en diferentes gobiernos mexicanos. Con el paso del tiempo se han gestado más fenómenos de inseguridad y violencia, porque las políticas públicas puestas en marcha amplían cada vez más los mecanismos de control del problema. Al tema de la seguridad se le ha dado un tratamiento político desde varias ópticas como: un asunto de carácter público, como causante de la inestabilidad en la relación Estado-ciudadanía o como causante de ingobernabilidad.

Si nos preguntamos entonces si el crimen organizado es un asunto de seguridad nacional o de seguridad pública, la respuesta es que es ambos problemas. No obstante, la seguridad pública es el tema a tratar en este análisis, al referirse a numerosos aspectos de la vida social, los gobernantes entonces se deciden a eliminar las amenazas de violencia y el sentimiento de

inseguridad de sus gobernados. (Castells, 1998)

La política de tolerancia y la corrupción en el Estado mexicano

Durante varios sexenios el gobierno mexicano evitó en el discurso el concepto “seguridad nacional” debido a la forma y característica que le otorgaron otros regímenes latinoamericanos.¹¹ Fue hasta el año 1970 cuando el tema de la seguridad nacional comenzó a brotar de los documentos gubernamentales porque parecía que nuestro país no tenía una necesidad “real” de integrar el concepto.¹² Como Aguayo ya lo mencionaba, en la perspectiva de este secretario se puede ver que la seguridad nacional es equivalente a seguridad interior.¹³ La incapacidad del gobierno para dirigir a su sociedad era más que evidente, como también lo era que la sociedad mexicana se convertiría en el flanco perfecto para el crimen organizado. (Clavería, 2011)

Manuel Villanueva ha apuntado a que una de las razones por las que México no desarrolló una doctrina explícita de seguridad fue su distintivo sistema político, que centraba el poder y no requería que el país tuviese una doctrina propia de seguridad nacional. De esta forma entonces resultó en que preservar la estabilidad nacional se volvió dependiente de los medios o principios del sistema político como las políticas públicas y estrategias para promover la seguridad nacional.

¹¹ Basta recordar la dictadura chilena como ejemplo de régimen autoritario como aquel que recurre a la represión y otros métodos forzosos para ejercer su voluntad sobre la población civil. Por ende, es principalmente caracterizado por su carácter autocrático y su tendencia a limitar las libertades personales. Usualmente, un régimen autoritario es gobernado por un grupo o elite que recurre a la represión para mantenerse en el poder. El gobierno mexicano quiso evitar que el concepto de seguridad se entendiera como lo que Raymons Aaron llamó *Politización del terror*, entendido como que las faltas cometidas a los individuos, ya sean a nivel política, profesional o económica, todas consideradas de índole ideológicas y que se tachara de manera incorrecta al régimen incluso como en algunos casos de totalitario y no de autoritario.

¹² Causó gran asombro que Félix Galván, Secretario de Defensa manifestara lo que el concepto significaba para él: “Entiendo por seguridad nacional el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas. R.Vizcaíno, “La seguridad del país, fin primordial del Estado”. Entrevista con el Gral. Félix Galván López, en Proceso, num.203, 1980 p.6

¹³ S. Aguayo, “Los abusos y retos de seguridad nacional mexicana 1946-1990” en S. Aguayo y BM. Bagley (eds.), Siglo XXI. 2002, p. 107.

En el primer capítulo anoté que se puede ver como a partir de los cambios en el sistema internacional, se ha dado un cambio también a las funciones del Estado moderno, las sociedades le han asignado atributos específicos que corresponden a demandas culturales, sociales, políticas y económicas creadas en su seno.¹⁴ Me parece que son las demandas de orden político, derivadas de la naturaleza del régimen correspondiente, las que juegan un papel privilegiado en la construcción de un modelo propio de seguridad pública. Es decir, principalmente desde el poder, aunque no sólo desde ahí, se reinterpretan las coordenadas de aquel paradigma en beneficio de los intereses predominantes. El concepto de seguridad en nuestro país se dio en torno a un partido político que se constituyó en un “poderoso orden de lealtades” que, a través de la disciplina, “enalteció la unidad como valor supremo” y funcionó como poderosa maquinaria de legitimación electoral. Se construyó así un “sistema de partido hegemónico” mediante el cual se garantizó “la subordinación del legislativo, la irrelevancia del judicial y la dependencia de la política local a lo que ordenaba el centro”. La centralización del poder lo hizo irresistible y provocó “la debilidad de la sociedad civil, la colonización de sus espacios por parte del Estado”.¹⁵

La corrupción durante esta década fue un tema relevante, esta práctica fue el centro del poder de muchas estrategias del gobierno mexicano. La ilegalidad es norma porque se ampara en la clausura de la transparencia, en “el defectuoso sistema de iluminación (que) cultivó la impunidad.” (Herzog, 1999) Como antes mencioné, tiempo antes de que existiera este régimen los ejemplos históricos muestran un empleo del concepto de seguridad en México sujeto a coyunturas determinadas generalmente por la inestabilidad política y la debilidad del Estado. Sin embargo, el sistema de partido hegemónico fortaleció el Estado al menos en ese momento y acabó con la inestabilidad.

¹⁴ Que sirva como ejemplo la interesante aproximación sobre la policía como respuesta a demandas históricas concretas de una sociedad, puede encontrarse en: Recasens I Brunet, Amadeu. Los efectos de los cambios políticos, sociales y económicos en la criminalidad y en la justicia penal. XXI Conferencia de Investigaciones Criminológicas. Estrasburgo, Francia. 19- 22 de noviembre de 1996

¹⁵ Ver una de las críticas recientes más agudas y certeras sobre el así llamado “antiguo régimen” en Silva-Herzog Márquez, Jesús. El antiguo régimen y la transición en México. Ed. Planeta/Joaquín Mortiz. México, D.F. 1999. pags. 17 a 46.

La centralización del poder permitió la institucionalización del conflicto y quedó asegurado un sólido entramado de clientelas que determinó el comportamiento de todo el aparato burocrático, incluyendo por supuesto a las instituciones policiales.

Ahora bien, en la década de los ochenta el tema de la inseguridad en México viene a tomar relevancia pública, mientras que los delitos asociados con el narcotráfico adquirieron mayor visibilidad involucrando nuevamente a las fuerzas armadas para combatir los delitos. En 1982 se adopta el modelo neoliberal en nuestro país y la economía de libre mercado se vuelve una doctrina imperante en la gestación, transformación y crecimiento de mercados.

Ahora la seguridad se insertó en un proceso creciente de conflicto interior y exterior, hasta ubicarla en la situación por la que actualmente atraviesa. Y es que en tanto la aplicación de la ley no constituyó una prioridad, sus instrumentos tampoco lo fueron. Al igual que en el siglo pasado, la seguridad quedó marginada de las políticas de modernización del Estado.

La economía de libre mercado se vuelve un ambiente propicio para crear una estructura en los carteles mexicanos para dejar de intermediarios de drogas y crear sus propias organizaciones, a partir de ese momento México se vuelve productor de marihuana y amapola "Lo que implica también actividades de transformación, traslado y comercialización, a la vez, el territorio mexicano es estratégico para el tráfico de drogas proveniente de América del Sur para uno de los mercados más grandes del mundo, Estados Unidos y así convertirse en "jefes del territorio nacional".

En la década de 1990, el Estado mexicano, bajo el influjo de las políticas neoliberales preconizadas por el llamado Consenso de Washington, y en el marco de una creciente dependencia económica y política respecto de Estados Unidos a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, renunció de hecho a su capacidad de intervención en la economía nacional. Al mismo tiempo, reorientó la misma a favorecer la reproducción del capital global a través de la adopción a ultranza de políticas de liberalización económica y financiera. Por otra parte, el enajenamiento del sistema bancario del país a la banca extranjera, permitió el surgimiento

generalizado de una “economía casino” basada en el predominio del capital financiero y en el libre flujo de capitales internacionales de carácter especulativo, en detrimento del financiamiento a la inversión productiva.

Pero también durante la década de los noventa, el grado de conflicto que provoca la situación de inestabilidad en la seguridad genera una fuerte crítica hacia el gobierno y las instituciones. Se ha generalizado la desacreditación de las instituciones policiales y se les califica como un problema de primera importancia. Sin embargo, aquí surge otro problema. La extraordinaria presencia de este conflicto, principalmente en los espacios de información, lo ha insertado en una lógica del espectáculo “constituido por las noticias (que) continuamente construyen y reconstruyen los problemas sociales, las crisis y los enemigos”. (Murray, 1991)

La exposición pública de los conflictos generados desde las instituciones policiales aumenta la percepción nacional e internacional de inseguridad, lo que a su vez, genera consenso a favor de mayor intervención policial y endurecimiento del sistema de justicia penal. La expansión de la inseguridad objetiva y subjetiva parecen legitimar el discurso oficial que llama a la respuesta urgente, según la cual el único camino para enfrentar la delincuencia es incrementar de manera inmediata y exponencial los recursos destinados a la policía y a todo el sistema de justicia penal.

En México comenzaba a plantearse la pregunta ¿el Estado mexicano puede demostrar que cuenta con niveles razonables de administración de la seguridad pública? Un asunto directamente relacionado con el vínculo entre el régimen político y la seguridad, pronto se demostraría que la respuesta era negativa a la pregunta, me refiero a la delincuencia organizada.

En el periodo previo al 2000, la política de seguridad del gobierno federal se caracterizaba por un perfil relativamente bajo y por resultados mixtos. Durante el gobierno de Fox se mostró una fisura de este tipo de políticas, no era difícil hacer antesala a resultados negativos en la mayoría de sus indicadores. La extendida corrupción e ilegalidad y su tolerancia desde décadas anteriores, no eran la excepción, lo que provocó que las élites de seguridad, inteligencia, y procuración de justicia fueran parte del problema, por lo cual no eran

instrumentos confiables en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción.

Finalmente, al terminar el primer sexenio panista al no darse un tratamiento a la seguridad pública, las organizaciones de narcotraficantes ahora cuentan con una estructura aún más compleja de dirección y de mando bien definidos, operan aún más células de las que ya existían, cuentan con mayor número de sicarios y grupos de seguridad propios, pero sobre todo se han ido adueñando de territorios.

En la administración de Calderón Hinojosa pareciera que el Ejecutivo era el único en querer resolver el problema, sin embargo, con anterioridad el tema de la seguridad adquiere otro carácter hasta llegar a convertir en la máxima prioridad del mandatario. Puede decirse que a pesar de los disturbios en la seguridad pública, por décadas, la violencia relacionada con el tráfico de drogas se mantuvo en niveles controlados y los enfrentamientos entre traficantes y las autoridades no fueron frecuentes ni generalizados. Después de este mandato, se dio un alto incremento de la violencia en algunas regiones del país como: Michoacán y Tamaulipas debido a las tensiones que surgieron a partir de las relaciones entre carteles y el gobierno mexicano.

En este capítulo abordará la expansión del poder de los cárteles de la droga en el territorio mexicano. Hoy muchos fácilmente llaman a casi cualquier organización "cartel", incluso a esos pequeños grupos de bandidos que circulan en las calles, Sin embargo, los carteles van más allá de la acción de vender droga, los verdaderos carteles gestionan droga y capitales de droga, fijan precios y trazan rutas de distribución. Esto vale para la economía legal, y por lo tanto, también para la economía no legal.

Los mexicanos comienzan a explotar su cercanía con Estados Unidos y se convierten poco a poco en distribuidores, dejando de ser únicamente transportistas. En un proceso lento y pausado, los narcotraficantes mexicanos comienzan a desplazar a los ofertantes colombianos, ahora también ellos compiten en el gran mercado. Los cárteles mexicanos aprenden del mercado legal que el distribuidor se convierte en el mayor competidor productor, y los ingresos de la actividad derivada superan a los de su maestro.

La cartelización de las relaciones entre México y Estados Unidos

No es fácil determinar el momento histórico exacto en que el narcotráfico se comienza a establecer en la región de América del Norte. Sin embargo, la guerra contra el narcotráfico tiene sus orígenes en algunos preceptos sociales y políticos de Estados Unidos. Durante finales del siglo XIX y principios del XX, existían ciertos sentimientos nacionalistas dentro de Estados Unidos que comienzan a vincular conductas patológicas con algunas minorías étnicas. Esto propició un sistema legal que prohibiera ciertas sustancias. En realidad la mayoría de los consumidores eran anglosajones sin embargo, los estereotipos atribuían el uso de marihuana a los mexicanos, el de cocaína a los negros y el de opiáceos a los chinos.

Por su parte, México comenzó sus esfuerzos para combatir el consumo, la producción y el tráfico de estupefacientes desde la Conferencia de Shangai en 1909 y la Convención Internacional del Opio de la Haya en 1911 y 1912. Como signatario, México se comprometió a imponer controles sobre el cultivo ilícito de opio en su territorio, con el fin de evitar su exportación clandestina. (Bustamante, 2002) Para 1931, México había prohibido las exportaciones de marihuana y heroína. Durante toda esta etapa, Estados Unidos no estaba interesado en la cooperación internacional como medio efectivo para combatir el narcotráfico. **ANEXO 1**

Durante la Segunda Guerra Mundial, la industria estadounidense se encontraba en un esfuerzo monumental para satisfacer las demandas de su ejército. Esta economía de guerra no le permitía proveer de muchos otros productos al país, y debía importarlos. Uno de estos era la morfina y diversos opiáceos para sus soldados, México se convirtió en su principal proveedor. Sin embargo, los factores que realmente contribuyeron al crecimiento de la producción de heroína y marihuana en México después de la guerra fueron la desarticulación de las rutas tradicionales de heroína (rutas que provenían de Europa y Asia) y el incremento del consumo en Estados Unidos de estas drogas.

Por estos motivos, la heroína mexicana emergió hasta finales de la década de los 60 y principios de los 70, aunque ya era el principal proveedor de marihuana hacia los Estados Unidos desde la segunda guerra mundial. No fue sino hasta la década de los 60 y 70, cuando el consumo se extendió realmente en los Estados Unidos. El principal mercado se encontraba en los jóvenes universitarios. El movimiento "hippie", promotor de la paz, era también un movimiento que perseguía el hedonismo y la búsqueda de experiencias nuevas.

En septiembre de 1969, el gobierno de Richard Nixon, preocupado por los altos índices de consumo de droga dentro de su país y como llamado de atención ante la insuficiencia de México para controlar el tráfico de drogas, decidió montar la Operación Intercepción. (Craig, 1996)

Duró apenas tres semanas en las que poco más de dos mil agentes del gobierno estadounidense inspeccionaron minuciosamente todos los vehículos provenientes de México. El objetivo final de esta operación era en realidad generar presión internacional hacia México, y lo lograron. Más aún, el narcotráfico comenzaba a presentar una amenaza real al poder del Estado y su capacidad para mantener el orden e imponer la ley. El gobierno mexicano estaba preocupado de que el fracaso de sus políticas antidrogas pudiese poner en jaque la autonomía de futuras políticas ante Estados Unidos. Pero además de la presión internacional que logró que se ejerciera sobre México, al gobierno de Nixon se le atribuye uno de las más grandes creaciones institucionales para el combate de Drogas: la DEA.

La DEA es una sigla en inglés que casi no necesita explicación para todo aquel que haya vivido en América Latina en las últimas décadas y conozca, de una manera u otra, el fenómeno del narcotráfico. Se trata de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos, una de las organizaciones más poderosas y extensas del gobierno. Fue creada en 1973 con una misión única: controlar, reprimir y disminuir el suministro, distribución y consumo de narcóticos en EE.UU. mediante la aplicación de estrictas leyes y ahora con la ejecución de complejos y multimillonarios programas conjuntos en los países donde se

produce y por donde transita la droga, muchos de estos en el continente americano.

Desde el punto de vista de la agencia y de muchos encargados de la políticas de estupefacientes, la DEA considera que ha logrado muchas de sus metas; reduciendo la producción de drogas en varias regiones, interceptando e incautando inmensos cargamentos ilícitos, desarticulando carteles del narcotráfico y llevando a la justicia o liquidando a los capos del crimen organizado. Sea positiva o negativa la referencia que se tenga de la DEA, lo cierto es que logró posicionarse como la mayor institución con acuerdos entre países latinoamericanos.¹⁶ En 1973 empezó con un presupuesto de menos de 75 millones de dólares pero ahora goza de una inversión del gobierno de federal de más de 2.000 millones anuales con cientos de oficinas en EE.UU. y el exterior y miles de agentes, investigadores y especialistas.

No obstante, a pesar de los esfuerzos del gobierno norteamericano por combatir el consumo de drogas no pudo hacer nada en el éxito de las nuevas técnicas de cultivo en regiones inaccesibles, aunado a los efectos de la corrupción en todos los niveles del gobierno e instituciones mexicanas, los problemas económicos del país entre otros problemas, redujeron la eficacia de los esfuerzos del mismo gobierno para erradicar cosechas. A tal grado que a mediados de los ochenta, los sembradíos de marihuana eran mayores que antes de la Operación Cóndor.¹⁷

Su meta declarada es hacer cumplir las leyes del gobierno federal relativas a las sustancias controladas y con respecto a los crímenes y daños sociales relacionados con éstas. Además se extendió una tendencia hacia la criminalización de estas conductas. De esta manera los narcotraficantes comienzan a moldear zonas o plazas para establecer centros de poder y en

¹⁶ La Agencia Antidrogas de Estados Unidos es la mayor organización mundial en el combate contra los narcóticos y la única institución gubernamental de ese país que se concentra solo en esa tarea que la propia DEA describe como "una guerra total y global contra la amenaza de las drogas".

¹⁷ México estaba preocupado de que el fracaso de sus políticas antidrogas pudiese poner en jaque la autonomía de futuras políticas ante Estados Unidos. Se montó entonces la operación de erradicación de cultivos de droga más ambicioso en la historia del país. Miles de hectáreas de cultivos de marihuana y amapola fueron quemadas. Esto la participación de México en el mercado Estadounidense del 70 al 10 por ciento para 1983, sucedió algo muy similar con la heroína. Se gastaron más de 35 millones de dólares en la campaña de erradicación de 1975-1977.

cada uno de ellos, hombres al frente que tienen como tareas identificar, gestionar, potenciar y sobre todo administrar las características de sus espacios de trabajo.

Roberto Saviano propone que quién quiera que transitara por un territorio ajeno al propio, tenía que pagar una suma de dinero al cártel hegemónico. Así, los narcotraficantes ya no volverían a entrar en conflicto por el control de las zonas estratégicas. “Lo que Félix Gallardo intentó crear fue un modelo de convivencia entre cárteles”. (Saviano, 2013)

En este contexto, se dio la conformación de los cárteles mexicanos más grandes que pronto comenzarían a disputarse el negocio de las drogas en el principal mercado: Estados Unidos. De acuerdo a un reporte preparado por la División Federal de Investigación del Congreso, entre 1999 y 2002, existían 13 organizaciones dedicadas al narcotráfico en México. En este trabajo se mencionaran aquellas organizaciones delictivas de más conflicto para el Estado mexicano.

Desde hace más de dos décadas (algunos autores aseguran que específicamente desde el sexenio de Miguel de la Madrid) se consideró al crimen organizado en su variante de narcotráfico como un problema de seguridad nacional. Ni el narcotráfico ni la lucha de los gobiernos mexicanos para erradicarlo o contenerlos son nuevos. Desde el inicio del sexenio 2006-2012 el presidente Felipe Calderón Hinojosa declara una lucha frontal contra el crimen organizado, una acción que se esperaba por parte de la opinión pública. El estado de Sinaloa es un territorio de gran riqueza, entre ellas el pescado, la carne y la agricultura. Hoy, el Cártel de Sinaloa es el que manda y parece haber derrotado a la competencia. Sinaloa hoy es hegemónico en el mercado de la droga. (Saviano, 2013)

Según la Fiscalía General de Estados Unidos, entre 1990 y 2008 el Cártel de Sinaloa fue responsable de la importación y la distribución en Estados Unidos de al menos doscientas toneladas de cocaína y de grandes cantidades de heroína.

Breve repaso histórico de la formación de los cárteles de la droga en México.

En México, fronterizo con Estados Unidos, los carteles se encuentran en pleno proceso de politización, y su lógica de sobrevivencia implica el reforzamiento de las alianzas y una novedosa utilización de las protestas sociales (dentro de las que se incluyen reclamos de sectores burgueses desplazados) como vehículo de satisfacción de sus propios intereses, como ha sucedido en el proceso de autodefensas en Michoacán. El narcotráfico en su proceso de corrupción del Estado (afirmación habitual con que se expresan las denuncias de políticos, gobernantes y actores sociales).

Su principal herramienta de expansión sigue siendo la corrupción. Por tanto, el sueño iluminista de un poder estatal convertido en un poder sometido al Derecho se encuentra con que el Estado y grupos privados poderosos (actores estratégicos) pueden apegar-se a los procedimientos y a la ley para tomar decisiones (a través de decretos, normas y leyes) para eliminar el problema. También lo pueden hacer por el camino contrario: invocar una legitimidad superior para desconocer las normas legales del poder público al que desconocen (no pago de impuestos, financiamiento y formación de autodefensas armadas, fomento de una economía ilegal) E incluso pueden desobedecer la ley con el consentimiento de la misma ley, amparándose en situaciones de excepcionalidad (Estado de sitio, cese de las garantías individuales, estatutos especiales).

De estas armas se hacen valer los cárteles de la droga, pero ya que sabemos en teoría su forma de delinquir ¿Cuál será su funcionamiento real en un Estado como el mexicano?

Cártel de Guadalajara

El narcotráfico en nuestro país no es algo reciente, ha venido a expandirse desde algunas décadas, pero a partir de los años ochenta, el problema comenzó a intensificarse a la par de la expansión del cartel de Guadalajara dirigido por Rafael Caro Quintero y Miguel Ángel Félix Gallardo. La importancia de este cártel es la creación de la primera organización delictiva

con una jerarquía claramente definida y estructurada con nexos con cárteles colombianos.

En el rancho el Búfalo se tenían hectáreas cultivadas con cosechas que recogían campesinos que recibían protección no sólo de autoridades municipales y estatales, sino de una extensa y creciente red basada en favores y prestaciones de apoyo social que generaban lealtad a Caro Quintero. Al finalizar los años ochenta, otra organización comienza a operar, El cártel de Tijuana o Cártel de los Arellano Félix, cuya relación familiar (sobrinos) con Félix Gallardo los hace crecer durante los sexenios de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León, llegando a ser una de las organizaciones más poderosas en México.

Creado a principios de la década de los 80, el nombre del líder de este cartel es Miguel Arellano Félix, en pocos años logró convertir a esta organización en la red de narcotráfico más poderosa y agresiva en México. Ha sido dirigido por distintos líderes a lo largo de su historia entre los más sonados se encuentran: "El Chuy Labra" y "El Mayel" y desde luego "El Mon" (Ramón Arellano Félix) y "El Min" (Benjamín Arellano Félix), (Finckenauer, 2002) Este cártel opera desde Tijuana hasta Mexicali, comenzó a organizar la transportación, importación, y distribución de los estupefacientes más consumidos: cocaína, marihuana, metanfetaminas y heroína en grandes cantidades hacia los Estados Unidos.

A mediados de los 90, la Organización Arellano Félix creó un sistema de tarifas mediante el cual otras organizaciones delictivas de Chihuahua, Sinaloa, Colima, Tamaulipas, Nayarit, Michoacán y Oaxaca podían operar en la frontera de Baja California. De acuerdo a este reporte, la Organización Arellano Félix cobraba el 60 por ciento del valor de cargamentos de media tonelada o mayores a organizaciones que querían utilizar ese territorio para traficar drogas dentro de los Estados Unidos. Este sistema generó conflictos violentos ya que varias organizaciones como la de Ismael el "Mayo" Zambada se rehusaron a pagar esta tarifa. (Velasco, 1996)

De acuerdo al mismo documento, la esfera de influencia de esta organización se ha extendido hasta Colombia, Perú y algunos países de

Centroamérica. También tienen conexiones con el crimen organizado de Rusia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En 2002, la Organización Arellano Félix sufrió varias pérdidas importantes: en Febrero asesinaron a Ramón Arellano Félix, el más brutal de todos los hermanos. Ramón Arellano Félix estaba en Mazatlán con dos de sus lugartenientes con el propósito de asesinar a Ismael el "Mayo" Zambada, líder del cártel de Sinaloa y rival de los Arellano Félix. Sin embargo, Ramón fue detenido por policías municipales y comenzó la balacera y la persecución que terminó en la muerte de Ramón y sus dos lugartenientes.

En Marzo del mismo año, Benjamín Arellano Félix, hermano mayor y cerebro del cártel, fue arrestado en la ciudad de Puebla. Ese mismo año, el entonces Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha, afirmó que en un período de 18 meses, cerca de 2000 integrantes de la Organización Arellano Félix habían sido arrestados. (Velasco, 1996)

Tal situación representó un duro golpe a la Organización la cual quedó bajo el mando de Francisco Javier Arellano Félix, alias "El Tigrillo", sin embargo, éste fue capturado en Agosto de 2006 por agentes de la DEA, en mar territorial mexicano. Actualmente, la Organización Arellano Félix está sumamente debilitada por sus fracturas internas (dividida entre lugar tenientes de los Arellano Félix y los que siguen al Teo, o "Tres letras") y por los constantes ataques de los cárteles rivales. Actualmente la ciudad de Tijuana sufre las consecuencias de ser víctima de una ola de violencia sin precedentes, que responde al vacío de poder dejado por la ausencia de los hermanos Arellano Félix.

Cártel de Sinaloa

Otro cártel cuyo poder es innegable es el de Sinaloa, quien a tan solo una década de su formación logró posicionarse dentro del mundo de las drogas como el principal proveedor de cocaína a los Estados Unidos. De acuerdo con la Agencia Antinarcoóticos de Estados Unidos, la cabeza de este cártel, Amado Carrillo Fuentes era el narcotraficante más poderoso superando incluso a narcotraficantes de Colombia.

Años más tarde, el estado de Sinaloa se convierte en el pequeño feudo del Chapo, es el estado por donde más transitan coca, marihuana, metanfetaminas: la mayoría de las sustancias que los norteamericanos consumen. El Chapo, es el jefe de la organización después de la fracción surgida en el 89 del cártel de Guadalajara.

El Chapo, es decir, el "Chaparro" y que ahora parece ser un ejemplo para los hedonistas mexicanos, al parecer de manera astuta, exalta su capacidad de seducción y liderazgo. El Chapo como muchos lo conocen, Joaquín Guzmán Loera su verdadero nombre, nacido en la Tuna de Badiraguato, en un pequeño pueblo entre la sierra sinaloense, ve pasar su juventud en los principales años del opio.

Pronto, toda familia comienza a relacionarse con la actividad: el Chapo comienza a formar su pequeño ejército dedicado al cultivo, transporte y distribución de drogas. Así, Loera demostró que era una persona fiable y en pocos años se convirtió en uno de los hombres más cercanos al padrino. Del padrino aprendió a no llevar una vida ostentosa e incluso tranquila. Cuando el padrino es arrestado, se crea una fuerte disputa por la herencia y el lugar que había dejado. El Chapo decide permanecer fiel a su entonces maestro.

El Chapo se caracteriza por mantener su persona en la sombra pero sus negocios en el reflector, pues comienza a gobernar un imperio que crece rápidamente pues para transportar la droga a Estados Unidos, el Chapo y sus hombres utilizan todos los medios disponibles que otros narcotraficantes no habían utilizado: aviones, camiones, automotores, túneles subterráneos incluso.¹⁸

Más tarde, el poder del Chapo se vería afectado, el 9 de Junio de 1993 es detenido. El Penal de Puente Grande es el lugar en donde se hospedaría y transformaría en la nueva base en donde seguiría dirigiendo sus negocios. Sin embargo, años más tarde, el Chapo decidió no seguir más en Puente Grande: el Tribunal Supremo aprueba una ley que hace mucho más sencilla la

¹⁸ En 1993 se descubre un túnel todavía no completado, de casi 4450 metros de largo y excavado a 20 de profundidad, que debía conectar Tijuana y San Diego.

extradición a las cárceles estadounidenses. En 2001, el Chapo elige, un 19 de Enero fugarse del penal comprando a guardias, aparentemente, ocultándose en un carro de ropa sucia para lograr su salida.

La fuga del Chapo comenzó a significar la evidencia de que muchas cosas en el sistema judicial y sobre todo fisuras en el Estado estaban por expandirse. Además, el Chapo se convirtió en un héroe para los muchos hombres y mujeres que aspiraban a mejores condiciones de vida. Desde 2001, “El Chapo” era la segunda persona más buscada por el FBI estadounidense, sólo por debajo del líder de la red terrorista Al Qaeda, Osama Bin Laden.

A partir de entonces el capo mexicano era el hombre más buscado del mundo. En 2009, la revista de negocios Forbes incluyó a Guzmán Loera en su lista de las personas más ricas del planeta, con una fortuna calculada en mil millones de dólares. El 11 de julio de 2015 nuevamente Joaquín “El Chapo” Guzmán, de 60 años de edad, se fuga del Altiplano, la famosa prisión de máxima seguridad del Estado de México, tierra natal del Presidente de México, Enrique Peña Nieto, dejando atrás a reos famosos como: Servando Gómez Martínez “La Tuta”, José Luis Abarca, ex alcalde de Iguala, Édgar Valdez Villarreal “La Barbie”, Miguel Ángel Treviño, “El Z-40”, Mario Aburto Martínez, acusado por la muerte del candidato a la presidencia Luis Donald Colosio en 1994, y Daniel Arizmendi López, “El Mochaorejas”.

El líder del Cártel de Sinaloa se ha fugado dos veces de prisiones de alta seguridad en México. La primera vez, había estado retenido ocho años en la cárcel de Puente Grande, Jalisco, tras ser capturado en 1993 en Guatemala. La segunda sólo pasó poco más de un año recluido. En las dos fugas quedó entredicho el papel del Estado mexicano como protector de la ciudadanía.

Aunque el Chapo estuvo en dos ocasiones en prisión, el cártel nunca perdió su poder. El Chapo siguió dirigiendo su cártel con ayuda de sus más estrechos colaboradores: Ismael Zambada García, alias el “Mayo”. Ignacio Coronel Villareal, el “Nacho” muerto el 29 de Julio de 2010 durante una redada del ejército mexicano, y su consejero, Juan Esparragoza Moreno, alias el “Azul”, quienes desde 1989 fueron los líderes incuestionables, desde su nacimiento, del cartel de Sinaloa. (Saviano, 2013)

Así mismo, según esta agencia, durante su corto tiempo al mando del cártel tuvo ganancias por 25 000 millones dólares, cantidad considerable que es equivalente a casi la mitad de la deuda externa neta de México para 1996, año en que el líder de este cártel, Carrillo Fuentes falleció.

Una cuestión importante a resaltar, es la primera gran fragmentación de los carteles mexicanos. Al morir la cabeza principal el cártel de Sinaloa este decae formándose nuevas organizaciones, entre los miembros están Ismael el Mayo Zambada, Juan José Esparragoza Moreno El Azul, Ignacio Coronel Villarreal y los hermanos Beltrán Leyva en colaboración con Joaquín Guzmán Loera, El chapo Guzmán, que más tarde se convertirían junto con el cártel del Golfo-Zetas en las dos organizaciones más poderosas de tráfico de drogas. Bajo este panorama, nuestro país comienza a ser no solo un productor o el cruce principal de traslado de droga hacia Estados Unidos, sino un productor dotado de estrategias empresariales dándose efectos negativos en la sociedad.

Cártel de Juárez

La Organización Carrillo-Fuentes o Cártel de Juárez es de acuerdo al documento emitido por el Congreso, la organización de narcotráfico más poderosa y geográficamente extensa en México y probablemente de Latinoamérica. Es una organización que ha invertido cantidades multimillonarias alrededor del mundo y sus rastros de dinero llegan hasta Liechtenstein, Argentina, Chile y Estados Unidos. A pesar de la muerte de su líder Amado Carrillo Fuentes, alias "El señor de los cielos" en Julio de 1997, la Organización Carrillo Fuentes ha logrado expandir sus operaciones en México y Estados Unidos.

El cártel de Juárez emplea aproximadamente 3300 personas en unas 400 células distribuidas en 17 estados de la República mexicana. Mantiene un liderazgo de seis individuos y una red 18 de lavado de dinero encabezada por 26 gerentes regionales en todo México. (Velasco, 1996) Vicente Carrillo Fuentes, hermano menor de Amado, lidera las operaciones del cartel en

asociación con narcotraficantes regionales que eran leales al cartel antes de la muerte de Amado. Actualmente uno de ellos, Ismael Zambada García, alias El Mayo, ha expandido el territorio de la organización Carrillo-Fuentes a expensas de la organización Arellano Félix. EL Mayo también fue autor de la muerte de Ramón Arellano Félix en Febrero de 2002.

De acuerdo al documento del Congreso de los Estados Unidos, la red de esta organización tiene células que se encargan del transporte y distribución de estupefacientes hacia ciudades tales como Los Ángeles, Houston, Chicago y Nueva York. (Velasco, 1996)

Cártel del Golfo

Este cartel tiene sus bases en los estados de Tamaulipas y Nuevo León, aunque tiene presencia en diez estados y representa el 15 por ciento de la cocaína traficada hacia los Estados Unidos. Uno de los fundadores de este cartel es Juan García Abrego. El Cartel del Golfo tuvo varias fracturas internas, una de ellas fue la que eligió como nuevo dirigente a Osiel Cárdenas Guillén y otra dirigida por Braudelio López Falcón, alias el Yeyo. Son estos dos líderes los que convierten en un verdadero campo de batalla a las ciudades como Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros al intentar apropiarse del territorio.

La crueldad es esencial para Guillén y así conservar el poder, todos los grandes líderes criminales tienen una cosa en común: la voluntad de labrarse un aura de fascinación. Así que quien no le temía a Osiel, le adoraba. Guillén logró infiltrarse en la Policía Judicial Federal con el papel de madrina, de informador, ganándose poco a poco la protección que le permitía moverse con libertad.

Cae García Ábrego, detenido por las autoridades mexicanas y extraditadas a Estados Unidos. La policía había celebrado la detención de Ábrego pero no se tenía en cuenta que Salvador Gómez Herrera "El Chava" y Osiel se estaban organizando en una estructura bien definida. Parecen tener una buena relación, acumulan poder y dinero, pero no es suficiente, para Osiel el poder no se puede alcanzar en pareja, razón por la que se dice que asesina a el Chava obteniendo el apodo de "el Mata amigos".

El cartel del Golfo se caracteriza por la escala de violencia que desencadena al empezar sus operaciones, de manera que aumenta la presión internacional para que se realice la pronta detención de Osiel Cárdenas Guillén. Finalmente, Guillén es arrestado y extraditado a los Estados Unidos.

El cártel pronto sufre una transformación y se convierte en una organización descentralizada, con dos líderes que se reparten el control: el hermano de Osiel, Antonio Ezequiel Cárdenas Guillén, llamado “Tony Tormenta” y Jorge Costilla Sánchez, llamado “el Coss”. Dos líderes que, sin embargo, no logran poner fin a los ajustes de cuentas internos que fracturan cada vez más al cártel.

Así, líderes van tomando las riendas del negocio y cediendo el lugar a otros después de morir o ser detenidos, recordemos los turnos de Mario Armando Ramírez Treviño, llamado “el Pelón”, detenido el 17 de Agosto de 2013, Luis Alberto Trinidad Cerón, “el Guicho”, o el mismo hermano de Osiel, Homero Cárdenas Guillén, llamado “el Majadero”.

En la actualidad, el cártel del Golfo sigue haciendo uso de su cercanía con la frontera de Estados Unidos. Se ha convertido en uno de los cárteles más importantes que lava dinero, utiliza cualquier método para transportar toneladas de cocaína, pero que también trafica con personas. Son los nuevos recaderos de la droga, que a cambio del espejismo de una nueva vida al otro lado de la frontera ofrecen dinero después de transportar maletas de droga.

Los Zetas

Su nombre tiene origen en el color azul zeta del uniforme de los oficiales del Ejército mexicano. Ahora es considerada la organización criminal dedicada al tráfico de droga, extorsión y secuestro más violenta del país. Los Zetas nacieron en la década de 1990 como un grupo formado por ex militares que desempañaba funciones guardia para los miembros del Cártel del Golfo.

De acuerdo con investigaciones de la Procuraduría General de la República (PGR), Arturo Guzmán Decena, un teniente que se dio de baja en septiembre de 1997 del Ejército, fue el responsable de formar la escolta a petición del capo Osiel Cárdenas Guillén. Tras la detención de Juan García

Abrego, líder histórico del Cártel del Golfo, en enero de 1996, y de un reacomodo de fuerzas, Cárdenas Guillén alcanzó en 1998 la dirigencia de la organización asentada en Tamaulipas.

El nuevo capo quería un grupo que le brindara protección y eliminara a sus enemigos, principalmente los miembros del Cártel de Juárez. La orden para el poblano Guzmán Decena fue clara: quería sólo ex militares. Para 1999, unos 40 militares de distintos batallones y unidades en el país se habían dado de baja o desertado del Ejército para enrolarse al grupo a invitación de Guzmán Decena, quien se convirtió en su jefe bajo el apodo Z-1.

Entre esos ex militares que ponían sus conocimientos castrenses a la orden del narcotráfico se encontraba Jesús Enrique Rejón Aguilar. Otros fundadores de Los Zetas habían formado parte de la Infantería, como el actual líder, Heriberto Lazcano Lazcano, quien se dio de baja del Ejército en 1998 tras siete años en la milicia. A partir que fueron reclutados, los pistoleros dieron muestra de su destreza militar en decenas de asesinatos y asaltos a prisiones para rescatar cómplices, primero en Tamaulipas, luego en Nuevo León, Jalisco y Michoacán.

Para entonces, Z-1 había fallecido en un enfrentamiento con militares en Matamoros, Tamaulipas, en noviembre de 2002, y el segundo jefe, Antonio Lucio Morales Betancourt, Z-2, había sido detenido un año antes. Además de Guzmán Decena, han muerto en enfrentamientos y ejecuciones otros seis fundadores: Raúl Alberto Trejo Benavides, Luis Alberto Guerrero Reyes, Ernesto Zataráin Beliz, Oscar Guerrero Silva, Efraín Teodoro Torres, y Braulio Arellano Domínguez. (Velasco, 1996)

A Lazcano Lazcano se le atribuye la expansión de las actividades de Los Zetas, iniciada después de la captura en marzo de 2003 de Cárdenas Guillén, quien fue extraditado a Estados Unidos y actualmente cumple una sentencia de 25 años de prisión en la cárcel federal de súper máxima seguridad de Colorado. De concentrarse en aniquilar rivales y proteger narcotraficantes, Los Zetas ahora operan en 22 estados tráfico y venta de drogas, secuestros y extorsiones, según un reporte de la Policía Federal.

A partir de 2010, la organización criminal se separó del cártel que la formó y la disputa que sostienen entre los dos grupos por controlar las plazas donde operan es la causa de la violencia registrada en Tamaulipas y Nuevo León.

Familia Michoacana

La Familia Michoacana una organización cuyo líder principal al comienzo de su formación es Nazario Moreno González, quien decía predicar el derecho divino a eliminar a sus enemigos hasta diciembre de 2012.¹⁹ Comienza a explotar las adormideras que años antes los gomeros de Sinaloa habían sembrado en Michoacán y que habían enseñado a los campesinos a cultivarlas. Michoacán- Sinaloa- Estados Unidos: ésta fue la ruta durante varios años.

La familia michoacana, según sus líderes, nació para proteger, para rechazar, para defender a los más débiles de la violencia. Durante algunos años, el cártel del Golfo, que se estaba expandiendo por aquellas zonas, le asignó el papel de soporte paramilitar, pero hoy la Familia es un cártel independiente, especializado en el tráfico de metanfetaminas, de las que se ha convertido en el mayor proveedor de Estados Unidos.

Para celebrar su entrada como cártel independiente en el mundo del narcotráfico mexicano, la Familia elige un estreno a lo grande: la noche del 6 de Septiembre de 2006 veinte hombres vestidos de negro y con el rostro cubierto por pasamontañas irrumpen en la discoteca Sol y Sombra de Uruapan disparando algunos tiros al aire. En medio del caos que generó esta situación, suben al segundo piso de este establecimiento exhibiendo cinco cabezas decapitadas con un mensaje importante: "Familia no mata por paga, no mata mujeres, no mata inocentes. Sólo muere quien debe morir, Sépanlo todos: esto es la justicia divina", esta es la tarjeta de presentación del cártel para México. (Saviano, 2013).

La Familia Michoacana comienza a generar la idea de una asistencia social sui géneris. Luchan contra la drogadicción de un modo singular: van a las clínicas de rehabilitación para drogadictos, lo incentivan a desintoxicarse,

¹⁹ "Mejor morir combatiendo de pie que vivir toda la vida de rodillas, escribía Moreno inspirándose en las frases del revolucionario Emiliano Zapata. O bien: "Mejor ser un perro vivo, que un león muerto".

incluso con ayuda de la oración, luego los obligan a prestar servicio al cártel. Si no aceptan, los matan. Las reuniones de oración tienen un papel importante para la organización porque de ellas, aparte de su conducta, depende la carrera de sus miembros.

El Cártel dona dinero a campesinos, empresas, escuelas e iglesias, y hace propaganda en los periódicos locales para obtener apoyo social porque dicen ser “La Familia como un estado paralelo al interior de Michoacán”. (Saviano, 2013) A pesar de manejar un discurso religioso, la Familia se caracteriza por sus métodos extremadamente violentos, por torturar y matar a sus rivales, aunque pidan en sus consignas paz y tranquilidad para el estado.

Dentro de sus importantes líderes se encontraba a Servando Gómez Martínez, alias “la Tuta”, un miembro de alto nivel del cártel, que incluso llega a proponer una alianza al presidente Calderón para eliminar a los competidores más terribles, pero el gobierno se niega a negociar.

Pese a ello, la familia es uno de los cárteles que más ha crecido en los años de la guerra contra la droga en México. Desde Michoacán su poder se ha extendido a los estados de Guerrero, Querétaro y el Distrito Federal. En Noviembre de 2010 propone otro pacto: se ofrece a dismantelar su propio cártel a condición de que el Estado, el gobierno federal y la policía se comprometan a garantizar la seguridad en Michoacán. La Familia está expresando, que según sus principios, se creó para cumplir el fracaso del gobierno a la hora de proporcionar seguridad a sus ciudadanos y que está integrada por hombres y mujeres de Michoacán dispuestos a dar su propia vida para defender al Estado.

Al mismo tiempo, el gobierno de Felipe Calderón, se niega a llegar a un acuerdo con este cártel y la lucha entre éste y los Zetas comienza a intensificarse, Michoacán es reducido a un territorio de constantes ataques. Ejemplo de esta situación se suscita en Morelia, el 15 de septiembre de 2008,

el día del festejo de la independencia de México se registra lo que se ha considerado el primer acto de narcoterrorismo de la historia de México.²⁰

Este atentado es algo importante de mencionar pues muestra el viraje entre el antiguo y el nuevo rumbo del narcotráfico. Entre los métodos del Chapo y los de los Zetas y la Familia. Antes los cárteles tenían reglas, a partir de ese momento, la violencia se hace pública y sistemática. Tanto los Zetas como la Familia ahora hacen uso del espectáculo, la violencia pública se vuelve la mejor forma de subordinar y se utiliza como embajadora; a diferencia de Sinaloa que sólo recurría a la crueldad “cuando hacía falta”, lo que algunos autores llaman el choque entre la posmodernidad y la modernidad.

Cártel de Jalisco Nueva Generación

El Cártel de Jalisco hace su aparición como el nuevo grupo encargado de exterminar a los Zetas es considerado el cártel más joven. En 2010 muere Ignacio Coronel Villareal, líder del cártel de Sinaloa en el estado de Jalisco, socio del Chapo y tío de Emma Coronel, mujer del Chapo. Sus seguidores sospechan que ha sido traicionado por su propio cártel y por lo tanto deciden apartarse de él para formar uno nuevo.

Entre los fundadores de Jalisco Nueva Generación se encuentran Nemesio Oseguera Ramos, “el Mencho”, Erick Valencia, “el 85” y Martín Arzola, “el 53” todos antiguos miembros del cártel del Milenio, una rama de Sinaloa. Este cártel comienza a apoderarse de la capital del estado de Jalisco. Más tarde, la unión con Sinaloa vuelve a surgir y ahora luchan contra los zetas por el control de Guadalajara, pero también están activos en Colima, Michoacán y Veracruz.

Algunos expertos en la materia como Sergio Aguayo mencionan que el Chapo se está sirviendo de ellos para combatir a las células de los zetas presentes en sus territorios porque ellos mismos consideran que son un “grupo justo” que actúan en oposición a los zetas.

²⁰ Poco después de que el Gobernador Leonel Godoy tocara la campana de la Independencia, estallan dos granadas de fragmentación en la plaza en la que se celebraba la ceremonia, provocando ocho muertos y más de cien heridos.

La globalización en los cárteles hace que los actores se multipliquen, que nazcan y devoren nuevos territorios y regiones enteras rápidamente, estructuras más flexibles, rapidez de ejecución, familiaridad con la tecnología, ostentación de la vida lujosa, exposición de la masacre. La ventaja comercial de los cárteles mexicanos con respecto a los colombianos es su situación geográfica e histórica.

Son varias las situaciones que se muestran esenciales para entender porque el efecto cucaracha (conocido técnicamente como desplazamiento del delito) ocurre menos a menudo de lo que se supone: por lo regular, el delito se concentra, los cárteles mexicanos se han expandido y pretenden concentrarse y la concentración puede ser temporal o espacial.

¿Por qué se da esa concentración? Por una razón muy sencilla: la oportunidad hace al ladrón. Y hay algunas horas, lugares o blancos que presentan mucho mejores oportunidades para el delito que otras. Hay también delincuentes que saben aprovecharlas mucho mejor que otros. Por ejemplo, una calle solitaria y oscura es mucho más apropiada para un asalto que una avenida bien iluminada y con muchos peatones a todas horas, recordemos la teoría de las ventanas rotas.

Luego entonces, si las oportunidades desaparecen en un lugar, a una hora, en algún giro o para algún tipo de delito, ya sea por la intervención de las autoridades (patrullajes, redadas, etc.), por medidas defensivas (alarmas o cámaras de vigilancia, por ejemplo) o por cambios legales (ejemplo: el final de la prohibición del alcohol), no reaparecen mágicamente en otro lugar, hora, giro o forma de delito. Mejor aún, es posible tener un efecto insecticida en vez de un efecto cucaracha: los beneficios de una intervención específica se pueden diseminar a zonas contiguas o delitos distintos.

Anexo1. Cronología de sucesos relevantes de fiscalización de drogas

1909	La primera conferencia internacional sobre drogas, la Comisión del Opio, se reúne en Shanghái.
1912	El primer tratado de fiscalización internacional de drogas del mundo, la Convención Internacional del Opio , se aprueba en La Haya.
1914	La Primera Guerra Mundial determina que se produzca un rápido aumento en los niveles de consumo de drogas en varios países.
1919/20	La Convención Internacional del Opio pasa a formar parte de los tratados de paz de la Primera Guerra Mundial, lo que fomenta su ratificación por muchos Estados.
1920	Se crea la Sociedad de las Naciones. La Sociedad se convierte en el custodio de la Convención del Opio.
1925	Se aprueba una Convención Internacional del Opio mejorada, ampliando su ámbito de aplicación al cannabis
1931	La Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes procura limitar la oferta de estupefacientes a las cantidades necesarias para fines médicos y científicos.
1936	La Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas se convierte en el primer instrumento internacional que tipifica como delitos internacionales determinados delitos relacionados con drogas.
1946	La fiscalización internacional de drogas se transfiere de la Sociedad de las Naciones a las recientemente creadas Naciones Unidas. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas establece la Comisión de Estupefacientes como órgano central de las Naciones Unidas

	encargado de la formulación de políticas en cuestiones relacionadas con drogas.
1948	El Protocolo sobre estupefacientes sintéticos entra en vigor, sometiendo una serie de nuevas sustancias a fiscalización internacional.
1953	Se firma el Protocolo sobre el opio, que limita la producción y el comercio del opio a fines médicos y científicos.
1961	Se aprueba la piedra angular del actual régimen de fiscalización internacional de drogas, la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, que consolida los acuerdos de fiscalización de drogas existentes. La Convención Única enumera todas las sustancias sometidas a fiscalización y crea la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).
1971	Se aprueba el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas en respuesta al aumento del consumo de tales drogas en varios países.
1972	La Convención Única es enmendada por un protocolo para subrayar la necesidad de prestar servicios adecuados de prevención, tratamiento y rehabilitación.
1988	Se aprueba la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas para hacer frente a la amenaza a la seguridad planteada por el tráfico de drogas en diversas regiones.
1991	Se establece en Viena el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).
1998	Se celebra el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas para intensificar los esfuerzos de los Estados Miembros por reducir la demanda y la oferta de drogas.

2002	La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) adopta su nombre actual
2003	Entra en vigor la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que refuerza la capacidad internacional de luchar contra la delincuencia organizada, incluido el tráfico de drogas.
2008	Examen de los progresos realizados en lo que respecta al cumplimiento de los objetivos establecidos por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones

*Tabla elaborada a partir de datos de la página oficial de la Oficina Contra la Droga y el Delito de la Organización de las naciones Unidas

Anexo 2. Apropiación de territorios por parte de carteles mexicanos

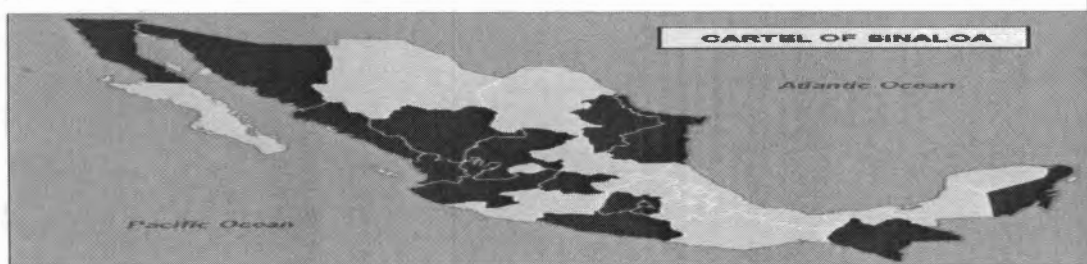
CÁRTEL DE SINALOA

Territorios: Controla el triángulo dorado del tráfico de estupefacientes en la zona norte de México, una región que abarca territorios fronterizos de los Estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa. Tiene también una fuerte presencia en el resto de Estados del norte y en algunas zonas del sur y sureste del país, por donde entra parte de la droga a través de Guatemala.

Rivales: Han mantenido enfrentamientos con Los Zetas y el cártel del Golfo y con el de Juárez, con los que se disputan Chihuahua. Luchan también por el control de Baja California con el de Tijuana.

Actividades: Sus dirigentes son Joaquín "El Chapo Guzmán", Ismael "El Mayo Zambada" e Ignacio Nacho Coronel. Constituido en sus inicios por ex miembros del cártel de Juárez y el de Guadalajara, en la actualidad es el que tiene más fuerza en el país. El Chapo se fugó en 2001 del penal de máxima seguridad de Puente Grande - conocido desde entonces como Puerta Grande- en circunstancias aún no aclaradas.

Es una de las organizaciones menos afectadas por las detenciones llevadas a cabo por las autoridades mexicanas en el marco de la Guerra contra el Narcotráfico. Algunos expertos, como el ex asesor de la ONU Edgardo Buscaglia, afirman que la relativa inmunidad del cártel de Sinaloa responde a una estrategia del Gobierno de Felipe Calderón para reforzar la posición de uno solo de estos grupos con miras a facilitar la futura negociación de una tregua. Otros, como el ex ministro de Asuntos Exteriores de México Jorge Castañeda, niegan este punto. La supuesta inmunidad del cártel de Sinaloa respondería únicamente, argumentan, a que es uno de los que han conseguido atraer más apoyos por parte de políticos y fuerzas de seguridad locales gracias a su capacidad económica. A comienzos de 2010, se desarticuló en Colombia parte de su red de cocaína.

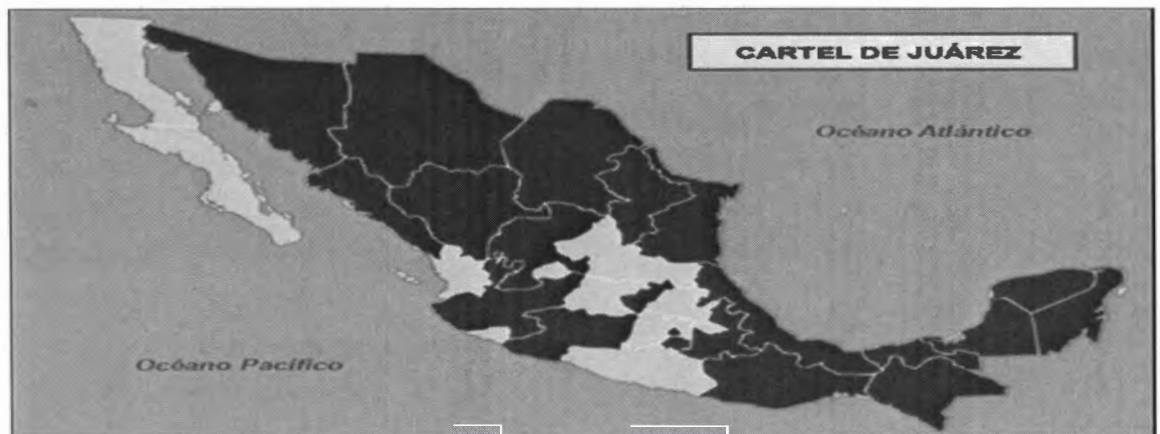


CÁRTEL DE TIJUANA

Territorio: Baja California y Baja California Sur, incluida su plaza fuerte, Tijuana. Mexicali está controlada ya por Sinaloa.

Rivales: El cártel de Sinaloa y el de Juárez.

Actividades: Se cree que Luis Eduardo Sánchez Arellano comparte el liderazgo con su medio hermano Samuel Zamora Arellano y con Enedina Arellano Félix, hermana de los Arellano Félix, fundadores del cártel. Es la organización más perjudicada en cuanto al número de detenciones. Además de su disputa con el cártel de Sinaloa, ha tenido que enfrentar una escisión interna, liderada por Teodoro García, El Teo, hasta su detención en enero de 2010. Se sospecha que éste se había aliado con los de Sinaloa para hacerse con el control de muchas de las actividades delictivas del cártel en Baja California.

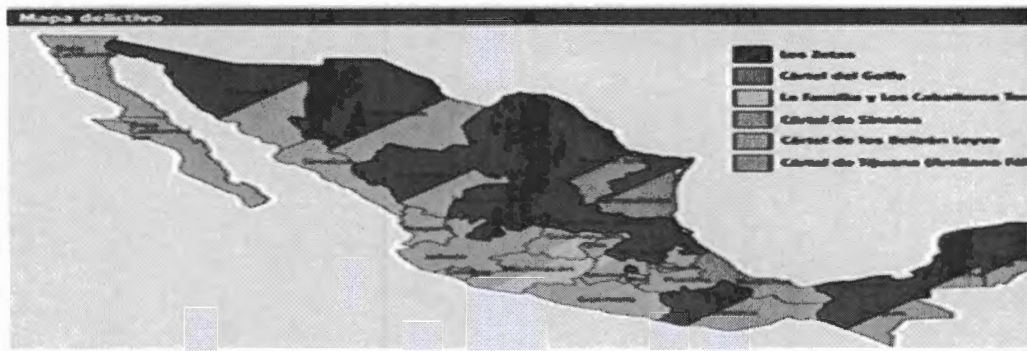


CÁRTEL DEL GOLFO

Territorio: Domina todo el arco del Golfo de México, desde las playas de la península de Yucatán, por donde entran gran parte de la droga colombiana, hasta los Estados norteros de Tamaulipas y Nuevo León.

Rivales: Cártel de Sinaloa y la Familia Michoacana.

Actividades: Fundado a comienzos de los 70 a partir de un grupo de contrabandistas, se consolidó como cártel de la droga a partir de los 80. En 2003, fue arrestado su capo Osiel Cárdenas, posteriormente extraditado a EE UU. Se cree que sigue dirigiendo el grupo a través de su lugarteniente Eduardo Costilla, El Coss. En 2008, los hermanos Bertrán Leyva se unieron a la organización tras su ruptura con los de Sinaloa. En enero de 2008, se detuvo a Héctor Alfredo Beltrán Leyva. Los hermanos Leyva acusaron a El Chapo de haberlo entregado a las autoridades a cambio de la liberación de uno de sus hijos -asesinado más tarde por los Leyva. En diciembre de 2009, Arturo Beltrán Leyva murió en un enfrentamiento con las fuerzas del orden en Cuernavaca. Días después, fue detenido en Culiacán su hermano Carlos.



FAMILIA MICHOACANA

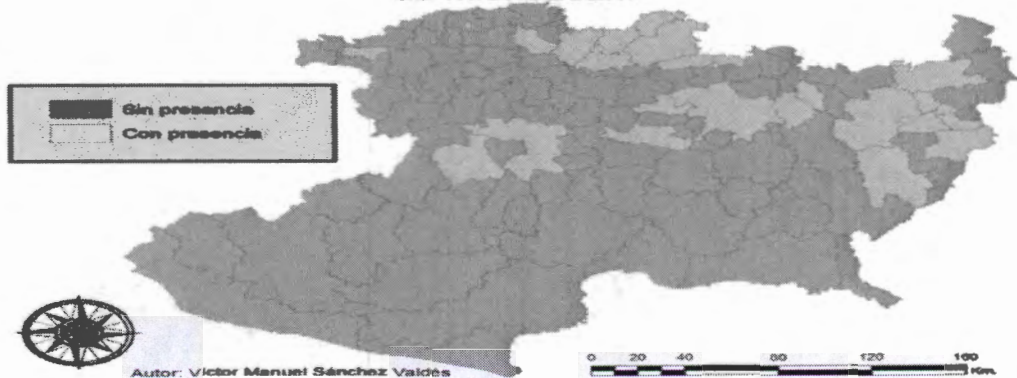
Territorios: Presencia en los Estados del centro y oeste del país, de Colima a Guerrero.

Rivales: Los Zetas y el cártel del Golfo.

Actividades: Se cree que comparten un mando horizontal José de Jesús Méndez, Nazario Moreno, Servando Gómez y Dionisio Loya. Fundada en 2005 por antiguos miembros del cártel del Golfo, han tenido un rápido crecimiento en estos últimos años.

Especialmente violentos, suelen justificar las torturas y homicidios que cometen como actos de Justicia Divina. En octubre de 2009, fueron detenidas en EE UU tras un gran operativo más de 300 personas acusadas de pertenecer a *La Familia*.

Presencia de la Familia Michoacana en los municipios de Michoacán.

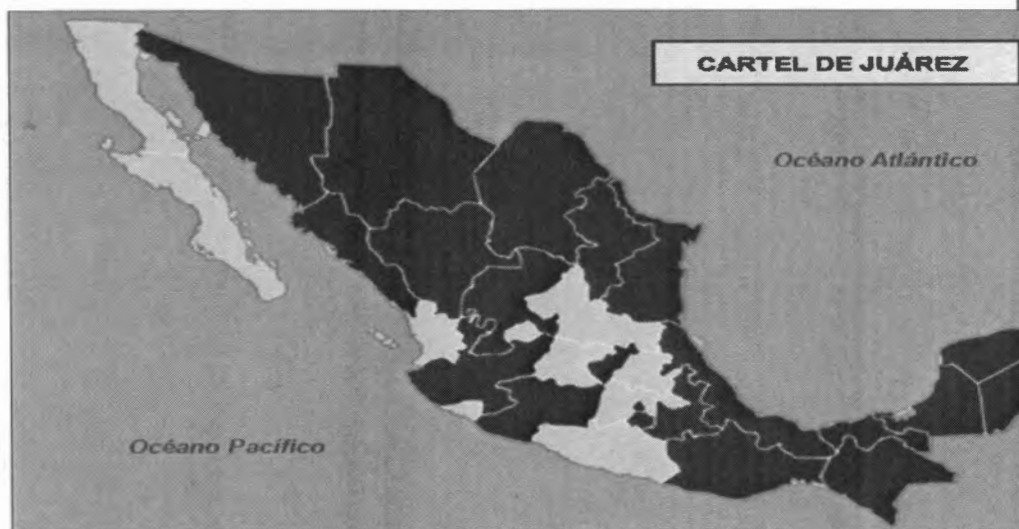


CÁRTEL DE JUÁREZ

Territorios: Controlan sobre todo la zona norte del país, principalmente Chihuahua, aunque también operan en los Estados de la península de Yucatán.

Rivales: Cártel de Tijuana y el de Sinaloa, con el que mantienen una sangrienta guerra por el dominio de Chihuahua, sobre todo por Juárez, uno de los principales puntos de su negocio, tras haber perdido Mexicali.

Actividades: Liderado por Vicente Carrillo, hermano de Amado Carrillo Fuentes, El Señor de los cielos, llamado así por la flota de aviones para transportar droga de la que disponía a comienzos de los 90. Fundado en la década de 1920, se consolidó como un cártel internacional con la dinastía de los Carrillo Fuentes en los 80. Los hermanos Bertrán Leyva han sido aliados de este cártel en algunas zonas del país tras su ruptura con Sinaloa. También los Zetas han colaborado con Juárez. En abril de 2009, se detuvo a Vicente Carrillo Leyva, entonces uno de los líderes de la organización, hijo de Amado Carrillo Fuentes.

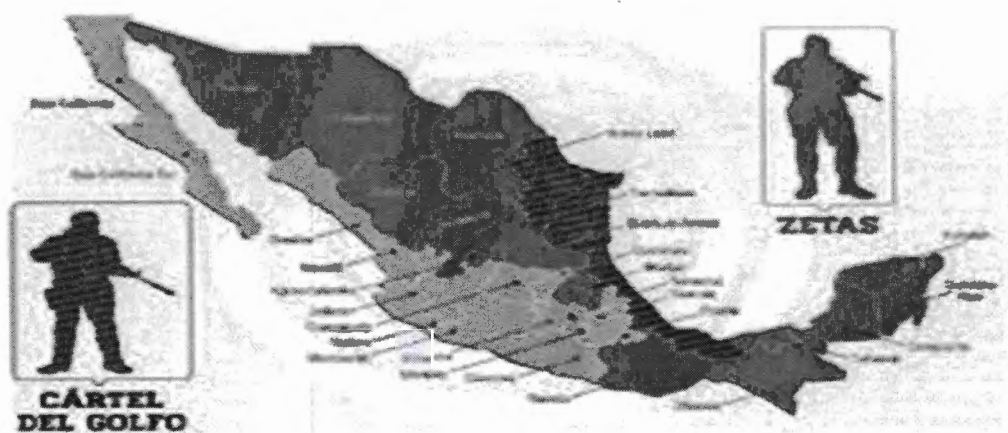


LOS ZETAS

Territorios: Son el grupo con una mayor dispersión geográfica. Se ha detectado su actividad en Estados del noroeste, como Tamaulipas y Nuevo León; del sureste, como Oaxaca; y del centro, como Michoacán y Estado de México.

Rivales: Cártel de Sinaloa y la Familia Michoacana.

Actividades: Grupo dirigido por Heriberto Lazcano Lazcano, alias El Lazca o El verdugo, antiguo miembro de las fuerzas especiales mexicanas. Los Zetas nacieron como el brazo armado del cártel del Golfo. Formado por ex miembros de élite del Ejército mexicano, se han detectado entre sus filas a ex militares guatemaltecos, los violentos kaibiles, entrenados en la lucha contrainsurgente. Aunque en los últimos años los Zetas se han independizado del cártel del Golfo en muchas de sus operaciones, se discute si continúan su colaboración para el control de ciertas actividades en algunos territorios. También han establecido alianzas con el de Juárez y con los hermanos Leyva, casi siempre para oponerse con más fuerza al de Sinaloa. Se han probado conexiones del grupo con la mafia calabresa la 'Ndrangheta, documentadas por la periodista mexicana Cynthia Rodríguez en su reciente libro *Contacto en Italia*. Las autoridades italianas han pedido sin éxito al Gobierno mexicano que investigue con más detalle esta posible conexión.



Capítulo 3. Análisis de la estrategia de seguridad en el sexenio de Felipe Calderón

El presente capítulo tiene como objetivo reconocer la amenaza que implica el crimen organizado para un régimen democrático y analiza la política que, para combatirlo, se adoptó en México durante la gestión del presidente Felipe Calderón. También se considera que el objetivo del gobierno federal no fue combatir el crimen organizado sino la violencia que éste generó, y que para ello implementó una política basada principalmente en el uso de la fuerza pública, factor que no facilitó la colaboración entre Estados ni entre localidades por los conflictos que surgen cuando se articulan las políticas de seguridad pública con las de seguridad nacional. Como se explicó en el capítulo anterior el narcotráfico en México combinó diversos factores para convertir al narcotráfico en una amenaza a la seguridad nacional.

Esta amenaza sería resonada hasta el momento en el que se da el golpe más fuerte a favor de la democracia durante el proceso que muchos expertos llaman “la alternancia”, con el ascenso de partidos políticos de diferente índole al partido hegemónico (PRI) que habían mantenido políticas de tolerancia al narcotráfico. El efecto sería a nivel nacional cuando en 2000 emerge una figura distinta a las anteriores, un tipo contrario a las características políticas del gobierno mexicano.

El reto entonces de los gobiernos panistas, fue sobre todo el buen desempeño de un gobierno democrático que respondiera, por un lado, a su capacidad para alcanzar objetivos de manera eficaz y eficiente y, por otro lado, a la sensibilidad que debía tener para atender las necesidades de su electorado, atender a los principales problemas públicos que como todos, si no se resuelven o contrarrestan a tiempo empeoran.

El crimen organizado amenazaba la estabilidad de las instituciones democráticas y del Estado en sí, planteaba el funcionamiento de instituciones gubernamentales que implican coerción y exige la cooperación entre diferentes Estados, órdenes de gobierno y dependencias en un régimen diseñado para dividir y limitar el ejercicio del poder. Ello implica una paradoja en las instituciones democráticas al ejercer el monopolio legítimo de la violencia en

contra de los criminales a través de las instituciones políticas diseñadas para dividir el Poder.

Los niveles de violencia alcanzaron por primera vez números significativos bajo el cargo del ex presidente Vicente Fox, y se dispararon bruscamente cuando su sucesor, Felipe Calderón, inició una ofensiva, respaldada por EE.UU., para aplicar la ley en contra de los cárteles – incluyendo el extenso uso de las fuerzas armadas– que arrestó a líderes narcotraficantes y rompió récords en incautaciones de drogas. Los estimados del número de muertos relacionados con esta ofensiva durante el mandato de Calderón (del 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012), van desde 47,000 a más de 70,000, además de miles de desaparecidos.²¹

Desde el inicio del sexenio 2006- 2012 el presidente Felipe Calderón Hinojosa declara una lucha frontal contra el crimen organizado, una acción que se esperaba por parte de la opinión pública. El segundo presidente panista, ordena el despliegue de 7 mil elementos de Ejército, Marina, PFP y AFI en la Operación Conjunta Michoacán, el 11 de diciembre de 2006 haciendo hincapié en que:

“Se trata también, el crimen organizado, como una amenaza para el crecimiento y el desarrollo. Un obstáculo precisamente para la prosperidad, pues ataca, agrede a empresas y grandes negocios, a grandes y pequeños comerciantes y con ello vulnera la impostergable necesidad de generar empleos y prosperidad para nuestra gente. Es- qué duda cabe-una fuente de dolor para nuestros pueblos más allá de la mascarada que algunas organizaciones pretenden de ser benefactoras de comunidades. Con hechos están demostrando que son la peor amenaza al desarrollo, la peor amenaza a la democracia, la peor amenaza a la seguridad.” (Beltrán, 2006)

Calderón anuncia el inicio de su guerra, y cuando se hace mención de este concepto, la *guerra*, de primer momento viene a la mente lo brusco, lo impactante. Sin embargo, la guerra ante los ojos de Karl von Clausewitz no es

²¹ La Procuraduría General de la República (PGR) publicó la base de datos: “Fallecimientos por rivalidad delincuencia”, que contaba 47,515 asesinatos por rivalidad delincuencia entre el 1 de diciembre de 2006 y el 31 de septiembre de 2011. Un periódico contó 47,268 asesinatos relacionados con los cárteles en el período entre el 1 de diciembre de 2006 y el 30 de noviembre de 2012, “Ejecutómetro”, Reforma, 1 de diciembre de 2012, y otro enumeró 58,398, “27 ejecutados al día”, Milenio, 1 de diciembre de 2012. Un tercero encontró 71,804 entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de abril de 2012, Enrique Mendoza Hernández, “Sexenio de Calderón: 71 mil ejecuciones”, Zeta Tijuana, 28 de mayo de 2012.

más que un duelo en una escala más amplia donde cada uno de contendientes, trata de imponer al otro su voluntad por medio de la fuerza física; su propósito siguiente es abatir al adversario e incapacitarlo para que no pueda proseguir con su resistencia.

Sin embargo, la guerra que aquí se declara es una “guerra de baja intensidad” es decir, una estrategia diseñada para contrarrestar brotes de insurgencia revolucionaria en los países del Tercer Mundo. (Serrano, 2010) Una guerra creada por Estados Unidos y adoptada por el gobierno mexicano para aplicarla en un contexto con un símil nulo, bajo la idea de que lo que representa un arma eficaz para ese país, lo será para los demás países del mundo.

Tanto para Estados Unidos como para México el narcotráfico se estaba convirtiendo en un problema público que afectaba la vida y el patrimonio de las personas, la viabilidad de un proyecto nacional, y que atentaba contra la estabilidad política, económica y social. Como lo menciona la internacionalista del Colegio de México Mónica Serrano: “La crisis de la violencia del narcotráfico que actualmente afecta al país tiene sus raíces en la presencia de una economía ilícita, a su vez producto de las políticas prohibicionistas impulsadas por Estados Unidos desde las primeras décadas del siglo XX”. (Serrano, 2010) Se entendió al “narco” más como un problema de salud que como un problema de seguridad pública y nacional.

Motivos de la “Declaración de Guerra”

A pesar de esto aún queda la duda ¿Qué razones motivaron a Felipe Calderón a declarar esta guerra?

La *primera* es lo que se mencionó detalladamente en el capítulo anterior, México ya no era solo un punto de intersección en el que narcotraficantes de países de América Latina tenían para vender en Estados Unidos, también se convirtió en un país consumidor de drogas que afectaba sobre todo a niños y jóvenes, esto se muestra claramente en la frase que se transmitía por televisión de manera oficial “*Que la droga no llegue a tus hijos*”. Estados Unidos presenta prevalencias de consumo más elevadas que México en todas las drogas y todos los grupos de edad.

Datos de la Secretaría Nacional de Salud arrojan que en ambos países, la principal droga consumida alguna vez es la marihuana y la mayor proporción de consumidores de cualquier droga, se encuentra en el grupo de 26 a 34 años. En el grupo de 12 a 17 años, la marihuana es seguida por los inhalables en los dos países; en México, en tercer lugar se encuentra la cocaína y en EEUU los alucinógenos, 237 por cada mil jóvenes en EEUU y 32 por cada mil en México han consumido drogas alguna vez.

La *segunda* justificación de la política puesta en marcha por el gobierno de Calderón es la violencia. Aunque la inseguridad sentida por la población era real, lo que ocurrió fue que el Gobierno la interpretó de forma equivocada y definió mal sus causas: la violencia de ciertas escenas y su repetición en los medios de comunicación durante 2006 crearon un ambiente de caos, en donde en el imaginario de la sociedad la inseguridad crecía esencialmente por el auge de otros delitos (algunos menores), de carácter económico, cuyos principales exponentes eran el robo, el asalto, y el secuestro; no por las ejecuciones entre traficantes.

En palabras del sociólogo Fernando Escalante, la tendencia (antes de la “guerra”) de la violencia (en especial del homicidio) en México era el descenso. Tomando en cuenta el aumento de población, se calcula que los homicidios habrían caído en una proporción del 20% en la década anterior a 2007, en una tendencia claramente decreciente en términos nacionales, en la que las tasas mexicanas son, otra vez, relativamente bajas en términos regionales. De nuevo, los números del gobierno refutan la idea que justificó su guerra. (Oyarvide, 2011)

La *tercera* justificación que dio el gobierno fue la idea que argumenta que los narcotraficantes estaban peleando el control territorial al Estado en numerosas partes del país, amenazando con suplantarlo, y habiendo penetrado en la estructura institucional estatal a un nivel nunca visto. Se recalcó muchas veces que al realizar actividades económicas, sociales, y paramilitares de importancia, el narcotráfico con un clientelismo exacerbado comenzó a generar más empleos, a realizar préstamos para urgencias, aportó para festividades cívicas y religiosas, ofreciendo servicios médicos e incluso, como una broma de mal gusto, los carteles comenzaban a ofrecer “seguridad”. (Vega, 2012)

Todas estas acciones comenzaban a darle a los cárteles cierto prestigio y apoyo de los habitantes de las regiones en donde operaban y que cuestionan de alguna forma las instituciones del Estado. “En ese esquema, si las autoridades pierden, la culpa es de los traficantes que las han superado con un poder sobrehumano. Si ganan, aunque sea pequeñas batallas, su imagen de modernos “Robin Hood” crece y puede capitalizarse políticamente, pues se han enfrentado a un enemigo previamente definido como superior. Hay problemas de diagnóstico de una situación determinada y de estrategias para modificarla que ameritarían análisis más profundos”. (Astorga, 2011)

El miedo a que las organizaciones traficantes confronten, derroten, y sustituyan al Estado apropiándose de territorios del país, no es nuevo. Lo que ocurre es que al afirmar esto en el caso de México evidencia una falta total de conocimiento no del narcotráfico, sino de la forma en que ha funcionado el país históricamente.²²

No obstante, la *tercera* y quizá más importante razón es que el político michoacano tomó el poder de la República con un fuerte déficit de legitimidad después de una elección presidencial sumamente cerrada y cuestionada por un porcentaje importante de la población mexicana. Muchas personas sospechaban que en la decisión final de la autoridad electoral hubo alguna falla, así algunas personas tomaron parte en una protesta que siguió durante meses con la demanda de un recuento “voto por voto y casilla por casilla” como protesta de los resultados en donde Calderón obtiene 233, 831 votos por encima de Andrés Manuel López Obrador, es decir, una diferencia de 0.56 puntos.

Era indiscutible que al llegar de esta manera a la presidencia, el michoacano debía desdoblar al interior del país una relación de mando y obediencia entre él y los mexicanos. Esta relación debía ser distinta a la vivida anteriormente con el régimen priista, fundada en la libertad, en la obediencia por convencimiento y voluntad.²³ Felipe Calderón deseaba, lo que Weber explicaba: ejercer el uso legítimo de la violencia, así como gobernar a la

²² Existe un consenso entre varios expertos académicos en materia de narcotráfico en México (como Jorge Chabat o Luis Astorga) en que los traficantes nunca han buscado competir ni suplantarse al Estado.

²³ Un rasgo característico del mando político es que transita por la legitimidad, ese sutil pero delicado problema implicado en el reconocimiento de la autoridad del mando.

sociedad mexicana, frente a la amenaza del narcotráfico con la mayor dignidad posible, pues de manera legal ya tenía el mando.

Parece existir un consenso entre politólogos, sociólogos, juristas e incluso criminólogos de que la precipitación de la propuesta en contra del crimen organizado fue la escasa validez en el orden electoral. En un Estado mexicano cada vez más dinámico, de una forma social en forma de cártel que se había acrecentado desde los años ochenta que se basaba en el conflicto. Para eso el gobierno mexicano debía fijar una nueva pauta de comportamiento entre los grupos delictivos.

Se considere o no fraudulenta la elección de 2006, muchas cosas indican que su resultado cerrado y cuestionado y su desarrollo lleno de irregularidades hizo dudar de su propia legitimidad al candidato declarado ganador: Felipe Calderón. La consecuencia habría sido que éste, como presidente finalmente electo, trata de recuperar una legitimidad que se pensó "pérdida en las urnas y en los plantones, a través de la guerra en los plantíos, las calles y las carreteras".

Para justificar la utilización del Ejército en la lucha contra el crimen era necesario convertir un tema tradicionalmente considerado de seguridad pública (la delincuencia y el tráfico de estupefacientes) en un asunto de seguridad nacional. Esta relación entre Ejecutivo y las fuerzas armadas no es nada nueva, pero hasta hace algunos años a nadie se la habría ocurrido que el narco era un tema de seguridad nacional, es decir, que atentaba contra la soberanía y/o la integridad territorial de un Estado y que contra este fuese necesario (o conveniente) utilizar a las Fuerzas Armadas.

Desde el inicio del sexenio calderonista Michoacán fue un caso crítico. Durante 2006 fue el estado más violento del país con 526 ejecuciones. Los Valencia (aliados del Cártel de Sinaloa) y el Cártel del Golfo se disputaban el control de algunos municipios de la entidad. Calderón estaba enterado de la delicada situación de su estado natal, y como presidente electo sostuvo reuniones con el entonces gobernador Cárdenas Batel. La primera acción de Calderón en contra del narcotráfico lanzó su primera "operación conjunta" del sexenio con casi 7 mil elementos (militares en su gran mayoría). (Beltrán, 2006) El operativo fue exitoso.

Los resultados positivos de este primer operativo hicieron que el nuevo presidente pusiera en marcha la misma operación en siete estados más (Baja California, Guerrero, Nuevo León, Tamaulipas, Chihuahua, Durango y Sinaloa), durante los siguientes 18 meses. Pero estas operaciones conjuntas no tuvieron el éxito de la inicial. Algunos expertos apuntan a que el fracaso se debió a dos razones esenciales: primero, el factor sorpresa desapareció y las organizaciones criminales se prepararon para responder a la ofensiva del gobierno; y, en segundo lugar, la capacidad de combate de la autoridad disminuyó considerablemente con la multiplicación de los focos de atención a lo largo del territorio nacional. (Oyarvide, 2011)

En la narrativa del gobierno del presidente Calderón frecuentemente se menciona que la actual crisis de violencia e inseguridad fue resultado de un prolongado proceso de descomposición y de la negligencia durante los gobiernos previos. El ataque en contra del crimen organizado no fue una estrategia diseñada con base en un diagnóstico detallado, sino el resultado de un conjunto de factores circunstanciales (una crisis regional, un éxito en el corto plazo y un contexto político adverso).

Los objetivos de la Guerra

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

Dicha política colocó como objetivo la seguridad de las familias, y si bien cumplía el mismo papel en la ley de seguridad nacional, nunca se estableció una estrategia clara para alcanzar lo planteado. Es decir, no existe una política pública concreta, al menos de manera oficial que nos ayude a definir claramente los objetivos en este trabajo, donde se vean claros los esfuerzos gubernamentales e intergubernamentales. Por esta razón, aquí se ha recurrido

a la normatividad, los planes y programas correspondientes a la acción gubernamental para inferir cuál es la política del gobierno federal en su batalla contra el crimen organizado.

Se dice que Calderón cometió cuatro errores en la definición de los objetivos en materia de combate al crimen organizado: primero, se fijaron múltiples objetivos generales sin formas claras que permitieran ver si efectivamente se estaba avanzando o retrocediendo en su consecución; segundo, varios objetivos se modificaron año con año; tercero, en varias ocasiones se confundieron los objetivos con los medios para alcanzarlos; y, cuarto, los objetivos no se plantearon con una visión estratégica (es decir, tomando en cuenta la respuesta de los cárteles). (Gutiérrez, 2012)

Con respecto al primer punto, se dice que los objetivos como el rescate de los espacios públicos o el fortalecimiento de una nueva cultura de legalidad no estuvieron acompañados por un conjunto de indicadores que fueran evaluados periódicamente y, con ello, se implementaran oportunamente ajustes o acciones correctivas. Tampoco se identificaron los medios para alcanzar tales propósitos, ni cómo se articulaban mutuamente. Por ejemplo, en el caso de la erradicación de plantíos, no se precisó cómo estas acciones afectarían las capacidades de las organizaciones criminales y a lo largo del sexenio, se realizaron varias quemadas de plantíos. De hecho, la erradicación de cultivos no genera un daño a los activos o las operaciones del crimen organizado que justifique su alto costo (los cultivos requieren una inversión mínima y las plantas tardan pocos meses en madurar).

Ahora bien, en cuanto al segundo punto, se le atribuyen diversas críticas a la política de seguridad calderonista ya que algunos de los objetivos de la estrategia de seguridad cambiaron año con año. Al iniciar su gobierno Calderón se fijó como objetivos avanzar en el desmantelamiento de puntos de venta de droga y en el control del tráfico de estupefacientes a través de la vigilancia de vías de comunicación. Sin embargo, en 2008 y 2009 estos objetivos no volvieron a ser mencionados y se incluyeron otros como la depuración de las agencias de seguridad y la prevención del consumo y la rehabilitación de adictos. En 2011, apareció un nuevo objetivo: la captura de mandos medios de las organizaciones criminales. Es decir, no se puede afirmar que hubo un balance público de los aciertos y las fallas de la estrategia de seguridad, estos

cambios en sus prioridades no parecieron justificados o articulados con los resultados obtenidos por el gobierno hasta entonces. *ANEXO 1*

A partir de 2011 se presentan cambios en los objetivos declarados de la estrategia de seguridad. En la entrevista que concedió al New York Times en octubre de ese año, el presidente dijo que la estrategia de combate a las organizaciones criminales se centraría en la captura de líderes y mandos medios (y ya no solo de líderes de la más alta jerarquía). También señaló como otro eje central de la estrategia la reconstrucción del tejido social. En este año, Calderón también mencionó como prioridades de la estrategia la prevención de delitos de alto impacto (en particular, el secuestro) y la atención a las víctimas de la violencia. En su discurso ante la Asamblea General de la ONU, el presidente Calderón enfatizó la necesidad de debatir alternativas al prohibicionismo de la “guerra contra las drogas”.²⁴

En tercer lugar, el presidente Calderón confundió en varias ocasiones los objetivos con los medios para alcanzarlos. Por ejemplo, la erradicación de cultivos de marihuana y amapola no es (o no debe ser) un objetivo estratégico en materia de seguridad. El objetivo debe ser la reducción de la oferta de drogas y, con ello, disminuir el consumo. Esta confusión de medios por fines, también ocurre en el caso de avanzar en la coordinación institucional, impulsar la profesionalización policial, crear un sistema de información criminalística o generar nueva legislación en materia de seguridad pública. Si bien todas estas acciones pueden acarrear beneficios a la estrategia de seguridad, éstas no pueden ni deben constituir por sí mismas sus objetivos estratégicos.

Finalmente, en la formulación de objetivos no se tomó en cuenta la forma en la que los criminales responderían a las acciones del gobierno (lo que hubiera permitido tomar medidas necesarias de carácter preventivo y plantear objetivos adicionales).

²⁴ En la transcripción hecha por el New York Times de esta entrevista, el presidente Calderón declaró: “[...] efectivamente, hemos capturado a la mayoría de los líderes criminales que nos habíamos propuesto, pero no es nuestra única y quizá tampoco nuestra fundamental parte de la estrategia. Básicamente nuestra estrategia tiene tres grandes componentes. Uno es enfrentar, debilitar y neutralizar a los grupos criminales; en ello está ésta parte de capturar a sus líderes, pero no únicamente a los líderes, sino también a sus estructuras intermedias, sus estructuras organizativas financieras.” (Disponible en: <http://goo.gl/Dqp3z>)

Bases principales de la política de seguridad de Felipe Calderón

Evidentemente, este ataque frontal al narco no buscaba erradicar totalmente la producción y el tráfico de drogas sino solamente evitar el impacto desestabilizador del fenómeno y la afectación social que éste genera. El propio Medina Mora señaló en una entrevista televisiva en 2008 que el objetivo de esta guerra no era “terminar con el narcotráfico sino convertirlo en un problema de seguridad menor”.²⁵

De acuerdo con el presidente Calderón, la política de seguridad descansó sobre los siguientes pilares:

Operaciones conjuntas policiaco-militares para apoyar a los gobiernos locales

Desde los años noventa, el gobierno mexicano comenzó a apoyarse del ejército en operativos de captura de narcotraficantes. Este apoyo marcó un cambio en el uso de las fuerzas armadas, ya que comenzó a realizar funciones de apoyo a la seguridad como labores de patrullaje, lo cual dio pie a una serie de críticas sobre la “militarización” de la seguridad del país. El principal argumento de estas críticas fue que el ejército no estaba preparado para realizar las funciones de la policía y que se exponía a las fuerzas armadas a la corrupción del narcotráfico.

Uno de los grandes cambios implementados por la administración calderonista fue el despliegue masivo de militares —y, cada vez con mayor frecuencia, de policías federales— en tareas de seguridad pública. Entre otras labores, las fuerzas federales realizaron redadas e incautaron cargamentos de drogas; montan retenes de control en las vías de comunicación, y en algunos casos se sustituyeron por completo a las policías locales, incluso en tareas de tránsito vehicular. Las operaciones se realizaron por parte de las fuerzas federales en algunas zonas del país desincentivaron frecuentemente la profesionalización de las agencias de seguridades estatales y municipales. (Chabat, 2010)

²⁵ Milenio, 2008. El objetivo no es buscar terminar con el narcotráfico: Medina-Mora (video). 24 de septiembre, en (Disponible en: www.milenio.com/node/84584).

Frente a este panorama y bajo esta lógica, durante el gobierno de Calderón se continuó con los operativos policiaco-militares en varios estados del país como Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero. Estos operativos, si bien lograron reducir de manera inmediata la presencia del narcotráfico en las entidades mencionadas, provocaron lo que algunos medios de información llamaron el “efecto cucaracha”, el cual consistía en el desplazamiento de la narcoviolencia de un estado a otro. De hecho, a raíz del operativo en Michoacán comenzó a crecer la violencia en estados que no presentaban tal fenómeno de manera importante como Sonora, Nuevo León, Veracruz y Tabasco.

Se entiende así que una de las prioridades en materia de seguridad de Felipe Calderón desde su campaña fue profesionalizar la Policía Federal Preventiva así como la creación del Sistema Único de Información Criminal con el fin de desarrollar una base de datos “con inventarios y registros de armas y automóviles, archivos de casquillos percutidos, nombres de delincuentes, modos de operación, fotografías, huellas dactilares, perfiles criminológicos” y “consolidar una infraestructura de comunicación que permita la interrelación inmediata entre cuerpos policiales y sus respectivos mandos”

En este sentido, desde el principio del sexenio se lanzó el proyecto llamado Plataforma México, que “consiste en la interconexión de redes de dependencias e instituciones vinculadas directamente al ámbito de la seguridad pública, que propicien y faciliten el intercambio de información de sus diferentes bases de datos a fin de optimizar la eficacia de estrategias y operativos para enfrentar a la criminalidad” (Presidencia de la República, 2008). Este proyecto contiene tres etapas: a] red de datos encriptada; b] Sistema Único de Información Criminal, y c] equipamiento de estaciones de policía. La profesionalización de la Policía Federal Preventiva, cuyo nombre cambió a, simplemente, Policía Federal, con la Ley de la Policía Federal que entró en vigor el 1 de junio de 2009 (Secretaría de Seguridad Pública, 2009), se encuentra contenida tanto en esta ley como en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En ambas leyes se establecen requisitos para el ingreso y la permanencia en la Policía Federal, tales como la inscripción en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y la obtención del “Certificado Único Policial, que expedirá el Centro de Control de Confianza,

conforme al protocolo aprobado por el Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza” (Secretaría de Seguridad Pública, 2009).

Reformas legales

La seguridad es quizás el único rubro de política pública en el que la agenda legislativa del Presidente Calderón encontró apoyo, mientras que sus propuestas legislativas en otras áreas clave permanecieron congeladas indefinidamente. De forma destacada, se presentaron iniciativas en el ámbito de la seguridad: 2007 y 2008. En marzo de 2007 el Presidente envió al Congreso una iniciativa de reforma a varios artículos constitucionales en materia de justicia penal una ley general que rige el sistema nacional de seguridad pública aprobada en 2009 con el fin de lograr una mejor coordinación entre el gobierno federal, estados y municipios; una ley de extinción de dominio en 2009; una ley antisequestro en 2010 y la ley contra el lavado de dinero a fines de 2012. Únicamente la iniciativa para unificar los mandos policiales en cada entidad federativa fue rechazada. **Anexo 2**

Hay que mencionar que en las reformas aprobadas en marzo de 2008 también se incluyó una transformación profunda del sistema de justicia penal que sustituye el sistema inquisitorio por uno acusatorio, conocido popularmente como juicios orales. (Serrano, 2010)Esta había sido una de las propuestas de campaña de Calderón, pero él no la había incluido en la iniciativa de reformas que envió al Congreso en marzo de 2007. Esta última reforma implica un cambio de gran calado al sistema judicial y tiene un plazo de ocho años para instrumentarse a partir de su aprobación.

En México, los esquemas legales relativos al control de drogas están estrechamente ligados a los vecinos del norte, a procesos externos e internos, así como en la cooperación en acuerdos bilaterales y multilaterales entre países, que en conjunto dan forma a las políticas que dan respuesta a los problemas de seguridad en nuestro país.

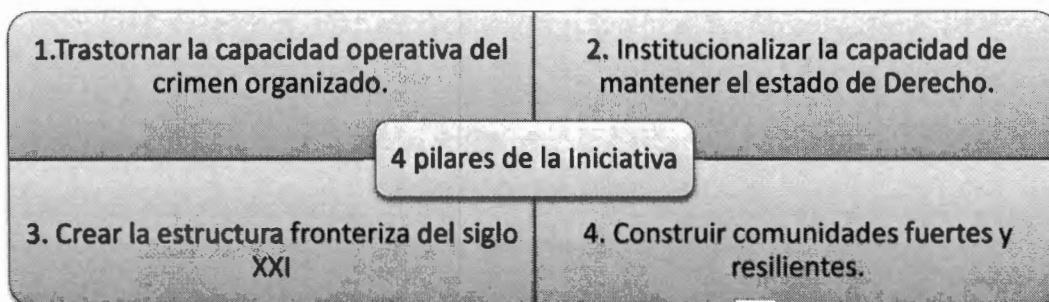
La estrecha Relación con Estados Unidos

La crisis que México estaba viviendo aumentó el interés internacional en la agenda de seguridad de México, especialmente en Estados Unidos. La Iniciativa Mérida, que proporciona fondos para tecnología y capacitación a

agencias de seguridad y justicia de México, fue el resultado más importante de este renovado interés. A los agentes estadounidenses no se les permitió portar armas en suelo mexicano. Como regla general, la cooperación entre los gobiernos de México y Estados Unidos se lleva a cabo paralelamente, el gobierno de Calderón negoció con Estados Unidos que se le otorgara equipo para mejorar las capacidades de las dependencias encargadas del combate al narcotráfico, en la llamada Iniciativa Mérida. Este programa de colaboración se gestó durante la visita del presidente Bush a Mérida, Yucatán, en marzo de 2007.

En esa reunión el gobierno mexicano habría solicitado ayuda estadounidense para la guerra contra el narcotráfico y otras amenazas, como el terrorismo. Después de más de un año de negociaciones, la Iniciativa Mérida fue finalmente aprobada por el Senado de Estados Unidos en junio de 2008 y contemplaba una ayuda de 1 400 millones de dólares en equipo, durante tres años. A diferencia del Plan Colombia, instrumentado por el gobierno estadounidense a fines de la década de los noventa, la Iniciativa Mérida se centró en el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia del gobierno mexicano y en la modernización organizativa de las agencias de seguridad mexicanas (Chabat, 2007) Evidentemente, este programa de colaboración con Estados Unidos no iba a resolver el problema por sí mismo, pero sí daría al Estado mexicano más instrumentos para llevar a cabo la lucha contra el narcotráfico.

Los programas que apoyaron la Iniciativa Merida estuvieron diseñados para contrarrestar la violencia causada por las drogas que amenazaba a los ciudadanos en ambos lados de la frontera. El marco para implementar los múltiples programas y actividades dentro de la Iniciativa Mérida se conoce como los Cuatro Pilares, cada uno de los cuales agrupaba diversos programas de la iniciativa con base en objetivos estratégicos. Considerados conjuntamente, estos cuatro objetivos tenían como objeto ayudar a las dos sociedades en la lucha contra el crimen organizado y su violencia, y ayudarían a motivar la transformación de la relación bilateral en lo que concierne a seguridad.



Pilar uno. Trastornar la capacidad operativa del crimen organizado Disminuir el poder de los grupos mexicanos del crimen organizado sistemáticamente capturando y procesando a sus cabecillas, y reduciendo las ganancias del comercio ilícito de drogas mediante el decomiso de narcóticos, y el freno al lavado de dinero al igual que la producción. Usando equipo, tecnología, aviación y capacitación, la Iniciativa Mérida será la base de mejores investigaciones, más capturas y arrestos, procesos legales exitosos e interdicción de cargamentos.

Pilar dos. Institucionalizar la capacidad de mantener el estado de derecho Mejorar la capacidad de las instituciones mexicanas encargadas de seguridad pública y fronteras, así como instituciones judiciales para mantener el estado de derecho. Los programas de la Iniciativa Mérida fortalecerán las capacidades de instituciones claves de mejorar los controles internos, continuar profesionalizando a las fuerzas armadas y la policía, reformar instituciones correccionales, e implementar la reforma al sistema penal.

Pilar tres. Crear la estructura fronteriza del Siglo XXI Facilitar el comercio legítimo y el movimiento de personas mientras se restringe el flujo ilícito de drogas, personas, armas y efectivo. La Iniciativa Mérida proveerá las bases para una mejor infraestructura y tecnología que fortalezca y modernice la seguridad fronteriza en los cruces terrestres del norte y del sur, puertos y aeropuertos. Los programas de profesionalización enseñarán nuevas habilidades a las agencias encargadas de resguardar la frontera, y un mayor número de tecnologías no invasivas ayudarán en la detección de actividades criminales.

Pilar cuatro. Construir comunidades fuertes y resilientes Fortalecer a las comunidades mediante la creación de una cultura de respeto a las leyes, disminuyendo la atracción y el poder de las organizaciones dedicadas al

narcotráfico. Al implementar y crear programas de trabajo, involucrar a los jóvenes en sus comunidades, expandir las redes de protección social, y generar confianza en las instituciones públicas al interior de las comunidades, la Iniciativa Mérida desarrollará nuevas estrategias para el fortalecimiento de las comunidades mexicanas en contra del crimen organizado.

Se puede decir, que de la relación México- Estados Unidos en cuanto a políticas de seguridad se refiere, las conclusiones que destacan son:

1. Se evidenció que México no puede optar por mecanismos unilaterales ante un problema tan complejo de carácter internacional, por lo tanto, a partir de entonces es incuestionable considerar la cooperación internacional como una condición para alcanzar el éxito.
2. Las operaciones realizadas a partir de la década de los ochenta, quedan grabadas como tácticas no viables para combatir el problema del crimen organizado, un ejemplo de una acción mal fundamentada, diseñada e implementada por lo que establece parámetros de lo que es factible y no es factible.
3. Finalmente, se pone énfasis en un aspecto que no puede faltar en el análisis y que bien me valdré de las palabras de Salvador Maldonado para explicarlo: "el auge del narcotráfico puede comprenderse a partir de las reformas neoliberales del Estado [...] las políticas de ajuste estructural y la reestructuración económica, política y social, que contribuyeron a configurar un mercado exitoso de ilegalidades, con particular énfasis en las drogas".

En otras palabras, se refiere a toda la infraestructura, así como instituciones, cuyo fin sea posibilitar facilitar e incrementar la capacidad y volumen de los flujos comerciales de México con la economía global y sus principales socios, es decir, a consolidar y perpetuar el actual modelo de crecimiento económico basado en las exportaciones, también aprovechadas para el desarrollo de los distintos mercados negros transnacionales.

El impacto de la violencia

Para hacer un balance general de la política de seguridad también es necesario tomar en consideración el impacto que el aumento de la incidencia delictiva y la violencia tuvo sobre la vida de los mexicanos. Por supuesto, el impacto de la inseguridad se extiende sobre un número de variables mucho mayor del que es posible examinar en este texto.

En un contexto de violencia o alta incidencia delictiva aumenta la percepción de inseguridad, lo que no sólo genera un daño psicológico, sino que además propicia que los individuos cambien sus hábitos y modifiquen o suspendan sus actividades cotidianas. Las cifras disponibles confirman que (como cabría esperar por el aumento de la incidencia delictiva) hacia el final del gobierno de Calderón los mexicanos se sienten menos seguros que seis atrás.

Al comparar el porcentaje de los ciudadanos que declararon sentirse “inseguros” aumentó en los siete “espacios” para los que hay información disponible para 2005 y 2011 (escuela, automóvil, centro comercial, mercado, calle, carretera y transporte público). El caso más dramático es el de las carreteras, donde el porcentaje de la población que manifestó sentirse “insegura” pasó del 50 al 66 por ciento.

En contraste, en las elecciones de 2012 los ciudadanos atribuyeron la responsabilidad por la violencia primordialmente a los gobiernos estatales. Con base en el análisis estadístico se observa que a nivel distrital cada ejecución observada durante el semestre previo a estas elecciones redujo la votación recibida por el partido del gobernador (con base en la comparación de los resultados electorales de 2009 a 2012) en 0.022 por ciento. A nivel nacional el efecto es modesto, sin embargo, en Nuevo León la violencia redujo la votación recibida por el PRI en 2.6 por ciento.

Las urnas no son el único mecanismo por medio del cual los ciudadanos expresan de forma masiva su descontento por la inseguridad. Un mecanismo más radical —y tal vez más elocuente— consiste en “votar con los pies”, y abandonar las localidades más inseguras. Este éxodo poblacional constituye una de las dimensiones del costo económico de las crisis de inseguridad y violencia (pues quienes emigran no sólo pierden vínculos familiares y comunitarios, sino que frecuentemente deben asumir un costo económico importante). Desafortunadamente, en algunas ciudades del país como Juárez, las epidemias de violencia generaron un círculo vicioso de migración, declive

económico, deterioro urbano e inseguridad (pues en un contexto de menor actividad económica aumenta la capacidad de las organizaciones criminales para reclutar nuevos miembros). Como se observa en la Gráfica 7, de 2000 a 2005 el crecimiento demográfico en Ciudad Juárez había sido similar al observado en las otras zonas metropolitanas del país. Sin embargo, el crecimiento registrado entre el Censo de Población 2005 y el Censo 2010 se desplomó en Ciudad Juárez. Con base en estas cifras se estima que la epidemia de violencia en 2008-2009 ocasionó una merma demográfica de alrededor de casi 90 mil personas en Ciudad Juárez.

A unos años del gobierno de Calderón es difícil tener una evaluación concluyente sobre su política de combate al narcotráfico. No obstante, una primera aproximación sugiere que la estrategia ha estado marcada por la urgencia. Como ya hemos señalado, cuando Calderón asume la Presidencia, el narco tenía ya una presencia territorial que amenazaba la gobernabilidad del país de una manera muy directa.

ANEXO 1. Cambios en los objetivos de la política de seguridad del Presidente Felipe Calderón

AÑO

OBJETIVOS

2007

- ❖ Rescate de espacios públicos.
- ❖ Nueva cultura de la legalidad en México.
- ❖ Erradicación de plantíos ilícitos.
- ❖ Puestos de control para acotar el tráfico de enervantes en vías de comunicación
- Desmantelamiento de puntos de venta de drogas.

2008

- ❖ Combate al narcomenudeo mediante la prevención y rehabilitación.
- ❖ Expansión de los operativos conjuntos en contra del crimen organizado
- Participación ciudadana y nueva cultura de la legalidad.
- ❖ Modernización de leyes e instituciones en materia de seguridad y procuración de justicia.

2009

- ❖ Depuración de fuerzas policiales estatales y municipales.
- ❖ Cultura de prevención del delito.
- ❖ Reducción del secuestro
- ❖ Enfrentar, debilitar y neutralizar a los grupos criminales mediante la captura de líderes y mandos medios.
- ❖ Reconstrucción del tejido

2011

Fuente: Revista Nexos

social.

❖ Atención a las víctimas de la violencia criminal.

❖ Reducir crímenes de alto impacto.

Anexo. Reformas legales.

En marzo de 2007 el Presidente envió al Congreso una iniciativa de reforma a varios artículos constitucionales en materia de justicia penal que incluía:

- a) La inclusión del arraigo en el texto constitucional como una medida cautelar para los delitos graves y la delincuencia organizada, con un límite de 30 días en los primeros y el doble de plazo en la segunda.
- b) La autorización para que la policía pueda ingresar en un domicilio particular, sin orden de cateo, en caso de un delito flagrante.
- c) La aprobación para que, en caso de delitos de delincuencia organizada, el Ministerio Público pueda ordenar arraigos, cateos e intervención de comunicaciones privadas, cuya validez estará a revisión judicial posterior de acuerdo con lo que establezca la ley.
- d) El permiso para que los sentenciados del fuero común puedan purgar sus penas en prisiones federales y los del fuero federal en prisiones del orden común, así como la posibilidad de que los sentenciados puedan compurgar su pena en las prisiones más cercanas a su domicilio, salvo en el caso de delitos de delincuencia organizada en los que deberán hacerlo en prisiones de máxima seguridad.
- e) La autorización para que en caso de delincuencia organizada, se pueda mantener en reserva el nombre y los datos del acusador.
- f) La posibilidad de que la víctima de un delito también pueda solicitar directamente la reparación del daño.
- g) Establecer que los menores de edad no estarán obligados a carearse con el inculpado.
- h) La autorización para que el Estado pueda incautar bienes que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada.
- i) El establecimiento de la autonomía técnica de la policía para realizar labores de investigación, aunque sigue dependiendo del Ministerio Público.
- j) El establecimiento de un código penal único para todo el país que sería emitido por el congreso nacional y no por los congresos.

Fuente: Los grandes Problemas De México, Mónica Serrano, 2010.

Consideraciones Finales

1. En el primer capítulo se expuso un concepto principal que se ha mencionado a lo largo de este trabajo: la globalización. Muchos entienden que la globalización es un proceso que supera al Estado como marco de referencia política. Otros dicen, que vivimos en un mundo sin fronteras, en el que el Estado nación se ha convertido en un ente con menor poder y los políticos han perdido todo poder efectivo. El argumento de esta idea de la globalización es que el espacio de la autonomía del Estado es reducido por la globalización económica, que ha perdido la capacidad de iniciar acciones y sólo se limita a contener fuerzas como el narcotráfico o cualquier otro tipo de fuerzas económicas mundiales.

En realidad el Estado está lejos de reducirse, y es aún más arriesgado decir que está a punto de desaparecer. Si bien, ha dejado huecos que han sido ocupados por el crimen organizado, el Estado ha cambiado de funciones, algunas como la seguridad prevalecen y otras como la protección social en demasía, desaparecen.

Las tremendas presiones de las tendencias globalizadoras de nuestros días se han impuesto sobre las "viejas" instituciones políticas y jurídicas. Estas tendencias vulneran la integridad de los Estados nacionales, las categorías de soberanía y representación, así como los sistemas jurídicos nacionales. La función del Estado sigue siendo básica en las decisiones políticas fundamentales.

McGrew plantea el desafío de la siguiente manera: "si el Estado soberano ya no se concibe como algo indivisible sino como algo compartido con agencias internacionales; si los Estados ya no tienen control sobre sus propios territorios; y si las fronteras territoriales y políticas son cada vez más difusas y permeables, los principios fundamentales de la democracia liberal, es decir, el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular se vuelven problemáticos".

Se dice que el narcotráfico penetra y corrompe al Estado. De ahí que los países se tengan que regionalizar para abatir, confrontar y

reducir problemas. Tampoco es que deba satanizarse la globalización, por ser un proceso externo al Estado, por el contrario, debe entenderse a la globalización como un proceso histórico en donde los Estados deben configurarse para ponerse a la orden del día de los asuntos políticos relevantes. El Estado debe pensarse desde lo internacional y lo local, pues el primero exalta al segundo, cuando el Estado se siente amenazado por el exterior, mayor es la tendencia de las personas a reforzar la dimensión (territorial) local.

2. El narcotráfico es un problema latinoamericano, fuertemente arraigado en países como México. El narcotráfico es una amenaza a la seguridad internacional y a la gobernabilidad nacional. El problema debe resolverse mediante políticas de “lucha”, “guerra” o “combate”, dicha lucha se lleva adelante mediante mecanismos de cooperación y solidaridad internacional. Pero para diseñar una política pública de seguridad es necesario primero entender al Estado.

En la mayoría de los casos y por experiencia histórica, por tener un problema o enemigo en común entre Estados, las estrategias de combate se copian, se imitan. Y cuando las políticas son puestas en marcha en un contexto concreto existe una falta de coordinación entre los estados y sus municipios. Por ello, el gobierno se enfrenta al problema de desarticulación entre los tres órdenes de gobierno. En pleno siglo XXI, los esquemas de planeación local no están alineados a la visión nacional que define el PND; en la práctica sólo se interconectan los esfuerzos que determina la Federación y que están asociados a recursos que se trasladarán a las entidades federativas o los municipios. El diseño de la planeación local, sus objetivos y estrategias no necesariamente son congruentes o concretan las líneas de la estrategia nacional.

3. Finalmente, el crimen organizado es un problema internacional que afecta y viola la soberanía de México, debilita al Estado y descompone la cohesión social, en México para combatir esta amenaza a la población y al Estado, el gobierno tiene como principal herramienta a los militares para reponer la debilitada autoridad del Estado e imponer la ley en México. El Estado debe recuperar su

capacidad de dictar reglas y recuperar el control nacional y el gobierno decide confrontarlo, no porque antes no se hubiera hecho, pero esta vez se hará de frente.

El análisis de los resultados y los impactos que se presenta en las secciones previas apunta a que el balance de la política de seguridad de Calderón ha sido negativo. Los retrocesos —particularmente el incremento en los homicidios— fueron mucho más contundentes que los logros (sobre todo si se considera que los “logros” más divulgados, que tuvieron lugar en el ámbito del fortalecimiento institucional, se alcanzaron por medio de la expansión del gasto del sector seguridad, en detrimento de otras prioridades).

Sin embargo, la guerra contra el crimen organizado del presidente Calderón sirvió para colocar la seguridad en el centro de la agenda pública. En este contexto, el próximo gobierno no tendrá otra alternativa que asumir el desafío de profundizar la transformación de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, y hacer los cambios todavía pendientes a la estrategia que son necesarios para alcanzar mejores resultados. Con miras a este futuro cercano, es preciso señalar algunos de los aprendizajes de carácter puntual que se desprenden de este balance de la política de seguridad durante el gobierno de Calderón:

1. Es indispensable tener objetivos claros, medibles y realistas antes de iniciar una ofensiva contra las organizaciones criminales.
2. En materia de combate al crimen organizado, no se puede actuar de forma impulsiva o intuitiva. Por los recursos y la capacidad de fuego de las organizaciones criminales, cualquier cambio en su estructura puede generar consecuencias catastróficas.
3. Las acciones del gobierno generan una respuesta. Una política de seguridad eficaz no tiene como fundamento la capacidad de las instituciones para incapacitar a las organizaciones criminales. Su eficacia reside, más bien, en generar una respuesta en el sentido deseado (es decir,

para disuadir a los criminales de desarrollar las actividades que más dañan a la sociedad). Ésta es la diferencia entre una mera táctica y una genuina estrategia de combate al crimen organizado.

Pero la más importante recomendación que se hace en este trabajo, es la articular una estrategia de seguridad cosmopolita, a manera de generar beneficios con juntos, nunca partiendo de la imitación o deducción. Porque en el nuevo orden internacional, nadie está exento de sufrir el problema del narcotráfico, aunque algunos Estados lo recientan más que otros.

Bibliografía

- Astorga, L. (2011). La Seguridad dependiente. *Bien Común y Buen gobierno*.
- Beltrán, C. H. (12 de Diciembre de 2006). El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacaán. . *La Jornada*.
- Chabat, J. (2007). En busca de la vida ciudadana. *Letras libres*.
- Chabat, J. (2010). *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*. México: CIDE.
- Gutiérrez, E. G. (2012). La Estrategia fallida. *Nexos*.
- Oyarvide, C. M. (2011). La Guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia. . *Nueva Sociedad*.
- PNUD. (1994). *Informe Sobre Desarrollo Humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Serrano, M. (2010). El problema del narcotráfico en México: una perspectiva latinoamericana. En G. V. Torres, *Los Grandes Problemas de México XII: Relaciones Internacionales*. México: Colegio de México.
- Vega, M. E. (2012). Felipe Calderón en el sector de la radiodifusión y las telecomunicaciones. . En M. E. Coordinadora., *Los Grandes problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón* . México, DF: Miguel Ángel Porrúa.

Bibliografía cap 1

- Aguilar, L. F. (1951). *El estudio de las políticas públicas. "Las orientaciones a las políticas"*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aquino, R. S. (2013). *Metodología para la Evaluación de Políticas Públicas*. Ciudad de México, DF.: Auditoria Superior de la Federación.
- Argadoña, A. (2004). *La teoría de las Ventanas Rotas*. Barcelona, España.: Periódico "El País". Archivo.
- Bobbio, N. (1986). *El Futuro de la Democracia*. México.: Fondo de Cultura económica. .
- Buendía, H. G. (1995). *The limits of the global village. Globalization, Nations and the States*. . Helsinki: Worl Institute for Development Studies .
- Bustamante, J. (2002). *México-Estados Unidos: Migración indocumentada y seguridad nacional, En busca de la Seguridad perdida*.
- Caso, E. S. (1990). *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Martín Bianchi Altuna.
- Castells, M. (1998). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol.1*. Alianza, Madrid: La sociedad red.

- Clavería, J. R. (2011). *El crimen organizado*. Guatemala: Instituto de estudios de seguridad. .
- Colomines, A. (2006). *Las otras geografías. "Las naciones sin Estados"*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Craig, R. (1996). Operación intercepción: Una política de presión internacional. En J. Marques-Pereira, *Los gobiernos mexicano y norteamericano frente a la droga: la coartada de la represión* (pág. 787). México, Df: Colegio de México.
- Emmerich, N. (2015). *Geopolítica del narcotráfico en América Latina*. Toluca, Estado de México: Instituto de Administración pública del Estado de México.
- Falk, R. (2002). *La Globalización depredadora. Una crítica*. . Madrid: Siglo XXI de España Editores. .
- Ferry, J. M. (1992). *Las transformaciones de la publicidad política en El Nuevo Espacio Público*. Barcelona : Gedisa.
- Finckenauer, J. O. (2002). *Mafia y crimen organizado: todo lo que interesa saber*. Barcelona: Península.
- Herzog, J. S. (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*. Planeta/Joaquín Mortiz: México.
- Hobbes, T. (1960). *Leviatán o la materia forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Infante, J. M. (2007). *Anthony Giddens, Una interpretación a la globalización*. Monterrey, Nuevo León , México: Trayectorias, Vol. IX. REDALYC.
- Íñiguez, E. S. (2006). *Conceptos erróneos y conceptos mal usados. Neoliberalismo, políticas públicas, Estado, gobierno, poliarquía, democracia, paradigma*. México: Revista Estudios Políticos, Número 9, UNAM.
- Locke, J. (1998). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. México: Alianza.
- Murray, E. (1991). *La construcción del Espacio Político*. Buenos Aires, Argentina : Manantial.
- ONU. (1994). *Conferencia de las Naciones Unidas de 1994 sobre el crimen transnacional*. Italia: Asamblea General de la ONU.
- Pedro José Peñaloza, M. A. (2002). *Los desafíos de la seguridad pública en México. "Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado"*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- PNUD. (1994). *Informe Sobre Desarrollo Humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Saviano, R. (2013). *Cero Cero Cero*. Nápoles, Italia: EspaBook.
- Steven, G. H. ([http:// foreignpolicy.com/2010/06/15/saving-failed-states/](http://foreignpolicy.com/2010/06/15/saving-failed-states/)). *Saving failed states, Foreign Policy*. New York .
- Velasco, O. C. (1996). *La evolución del narcotráfico en México*. Universidad de Texas.
- Villanueva, L. F. (1994). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Wolton, D. (1992). *El Nuevo Espacio Público*. Barcelona: Gedisa.

Bibliografía cap 2

Craig, R. (1996). Operación intercepción: Una política de presión internacional. En J. Marques-Pereira, *Los gobiernos mexicano y norteamericano frente a la droga: la coartada de la represión* (pág. 787). México, Df: Colegio de México.

Emmerich, N. (2015). *Geopolítica del narcotráfico en América Latina*. Toluca, Estado de México: Instituto de Administración pública del Estado de México.

Finckenauer, J. O. (2002). *Mafia y crimen organizado: todo lo que interesa saber*. Barcelona: Península.

Herzog, J. S. (1999). *El antiguo régimen y la transición en México*. Planeta/Joaquín Mortiz: México.

Murray, E. (1991). *La construcción del Espacio Político*. Buenos Aires, Argentina : Manantial.

Saviano, R. (2013). *Cero Cero Cero*. Nápoles, Italia: EspaBook.

Velazco, O. C. (2012). *La evolución del narcotráfico en México*. Universidad de Texas .