



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES

LA EMPRESA ILEGAL: UNA PROPUESTA TEÓRICA PARA EL
ANÁLISIS Y COMBATE A LAS ORGANIZACIONES DEL TRÁFICO
DE DROGAS EN MÉXICO.

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES.

PRESENTA:
JOSUÉ ÁNGEL GONZÁLEZ TORRES

TUTOR:
LUIS ALEJANDRO ASTORGA ALMANZA –
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES, UNAM.

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, SEPTIEMBRE DE 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos.

La presente investigación no hubiera logrado concentrarse sin las observaciones de destacados investigadores y especialistas alrededor de los temas de seguridad, delincuencia y tráfico de drogas ilícitas. Agradezco la atención de mi asesor, Luis Astorga, quien me apoyó en cada una de las actividades que realicé a lo largo de la maestría y quien, durante dos años en la Cátedra UNESCO, intitulada «Transformaciones económicas y sociales relacionadas con el problema internacional de las drogas», aportó agudos puntos de vista sobre los temas tratados en esta investigación, así como a los participantes de la misma que con gran compañerismo compartieron su conocimiento y observaciones. De igual modo, un profundo reconocimiento a Javier Oliva Posada, con quien tuve la fortuna de tomar clases en sucesivas materias de la licenciatura y de la maestría, y quien además dio un seguimiento estrecho a la investigación a lo largo del posgrado. A Jean Rivelois, profesor del *Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine*, perteneciente a la *Université Paris 3*, quien fungió como mi cotutor durante la estancia de investigación que realicé en Francia. Le reconozco el interés mostrado durante todo el proceso de intercambio, las tutorías, la información y las charlas informales que permitieron adaptarme de manera más rápida a la vida académica de la *ville lumière*.

Agradezco con la misma estima a mis lectores: Manuel Quijano Torres, Edmundo Hernández-Vela y Carlos Antonio Flores Pérez, por destinar su valioso tiempo para formular críticas, comentarios, semblanzas, puntualizaciones y sugerir la inclusión de información especializada, lo que sin lugar a dudas nutrió la tesis de grado y le permitió fortalecerse. Si bien se recibió el apoyo señalado, todas y cada una de las afirmaciones e incorrecciones contenidas y sostenidas a lo largo de la investigación son responsabilidad directa del autor y no de los docentes anteriormente mencionados.

Por último, agradecer al Programa en Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, así como al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el apoyo y la confianza brindada a lo largo de dos años, grandes instituciones sin la cuales no hubiera sido posible la realización de esta investigación.

Dedicatorias.

- ❖ A mis padres, María Guadalupe Torres Galván, y a mi hermano, Jonathan Agustín González Torres. Gracias por su *perenne* comprensión, afecto y ánimo. A ustedes les debo cada uno de los pequeños logros obtenidos.

- ❖ A mis tíos, Javier y Jesús Torres, así como a mi abuelita, Carmen Galván, por su constante presencia e impulso en mi desarrollo.

- ❖ A la memoria de mi abuelo Isidro González, así como de mi abuela, Alicia Hernández, que son motivo de orgullo personal.

- ❖ A Julieta y a *Gotán*, por convergir en una pasión alimentada con amor.

- ❖ A mis amigos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y de la Facultad de Derecho de la UNAM, Jazmín, Jesús, Édgar, Javier, Roxana, Allan, Adrián, Samantha, Julio, Carlos y Jhon, por apoyarme a lo largo de este proceso y por facilitar la vida en sentido amplio.

- ❖ A mi *alma mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México, por cambiar realidades y por ser un impulso para la mejora constante de la sociedad mexicana. Una responsabilidad y un gran orgullo pertenecer a la máxima casa de estudios del país. Con ella una deuda afectiva e intelectual.

La Doctrina Powell. “Como algunos recordarán, Colin Powell, a la sazón jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos y veterano de la derrota de su país en Vietnam, delineó cuatro requisitos indispensables para consumir una intervención norteamericana en el exterior sin desembocar en una debacle, requisitos que se cumplieron en 1991. Primero, le parece imprescindible una aplastante superioridad de fuerza sobre el enemigo; segundo, se necesitaba contar con una estrategia clara de salida; tercero, se exigió una definición del triunfo; y por último, no era posible la victoria sin el apoyo consiente e informado de la gente [...] En 2007, la guerra de Felipe Calderón no cumplía para nada con las tres primeras exigencias, y sólo a medias con la cuarta. El Estado Mexicano no cuenta con una fuerza infinitamente superior a la del narco, no se vislumbra una estrategia de salida, no existe una definición de la victoria y, aunque subsiste el apoyo de la mayoría de los mexicanos, dicho respaldo es escéptico, lejano y difícilmente duradero. Muchos de los resultados de hoy se podían vaticinar desde antes, a partir de esta analogía, forzada si se quiere, pero útil para pensar las cosas. No obstante, todo eso ya es historia, y ahora hay que abocarse al futuro.”¹

¹ Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge, *El narco: una guerra fallida*, México, Punto de lectura, 2009, pp. 129-130.

Introducción. p.13.

Capítulo 1. El Estado, la realidad social y la delincuencia. Un acercamiento económico-empresarial al análisis del negocio de las drogas ilícitas. p.20.

- 1.1. Abordaje de la economía ilícita, el mercado negro y el delito. p.20.
 - 1.1.1 Diversas perspectivas sobre el análisis de la realidad social y el tráfico de drogas ilícitas. p. 20.
 - 1.1.2. Una breve reconstrucción de la teoría: el estudio del mercado negro y del delito desde la perspectiva económica. p. 24.
 - 1.1.3. Definiciones básicas de la investigación. p. 29.

- 1.2. Tres niveles de estudio: mercado, empresas e individuos criminales. p.30.
 - 1.2.1. El mercado del tráfico de drogas. p. 32.
 - 1.2.1.1. Mercado local. p. 33.
 - 1.2.1.2. Mercado global. p. 35.
 - 1.2.2. Las empresas ilegales dentro del mercado negro. p. 37.
 - 1.2.3. El individuo participe de la empresa y del mercado ilegales. p. 39.
 - 1.2.3.1. Concepción y desarrollo del delito en el sujeto (*iter criminis*). p. 40.
 - 1.2.3.2. Teoría de la elección racional. p. 42.
 - 1.2.3.3. Teoría de la oportunidad o de los delitos situacionales. p. 44.

- 1.3. Estado, seguridad y vacíos de poder. Elementos teóricos para el abordaje de las Organizaciones del Tráfico de Drogas. p. 47.
 - 1.3.1. El Estado dentro de la teoría político-jurídica: la seguridad como razón de ser. p. 47.
 - 1.3.1.1. El Estado como centro del poder. p. 47.
 - 1.3.1.2. El Estado como disgregación del poder. p. 52.

 - 1.3.2. Niveles de entendimiento de la seguridad, vacíos de poder y crimen. p. 57.
 - 1.3.2.1. La seguridad desde la perspectiva de la persona. p. 58.
 - 1.3.2.2. La seguridad desde la perspectiva estatal. p. 59.
 - 1.3.2.3. Vacíos de poder y crimen. p. 61.

Capítulo 2. Violencia, tráfico de estupefacientes y política antidrogas (2000-2012). p. 67.

- 2.1. Los índices delincuenciales en México en las últimas décadas. p. 67.
 - 2.1.1. Tendencia de los delitos del fuero común y del fuero federal. p.68 .
 - 2.1.2. Delitos de alto impacto social. p. 71.

2.2. Vicente Fox: el cambio político y la ruptura del equilibrio del tráfico de drogas ilícitas. *p. 81.*

2.2.1. La reconfiguración política de la seguridad. *p. 83.*

2.2.2. Principales desafíos de la administración de Vicente Fox y la desarticulación del equilibrio político. *p. 88.*

2.3. Felipe Calderón: la disrupción de la violencia y la política de la “ley y el orden”. *p. 95.*

2.3.1. Estrategia nacional en la lucha contra el crimen organizado. *p. 98.*

2.3.1.1. Escalamiento en las capacidades operativas y tecnológicas del Estado. *p. 98.*

2.3.1.2. Reforma al marco legal e institucional. *p. 100.*

2.3.1.3. Política activa en la prevención del delito. *p. 105.*

2.3.1.4. Fortalecimiento de la cooperación internacional. *p. 106.*

2.3.1.5. Operativos conjuntos. *p. 108.*

2.3.2. Principales críticas a la política de seguridad. *p. 110.*

Capítulo 3. Enrique Peña Nieto (2012-2014): ¿un giro en la política de seguridad? *p. 116.*

3.1. La campaña y los primeros meses en la presidencia: las propuestas y la arena política. *p. 116.*

3.2. El balance hacia los dos primeros años de gobierno (2012-2014) . *p. 119.*

3.3. La política de seguridad ¿un cambio de paradigma? *p. 1278.*

3.4. Comparativo intersexenal. Más dinero y personal no significa mejor seguridad. *p. 131.*

Capítulo 4. Enfoque de análisis sobre la Empresa Ilegal en el ámbito académico y su aplicación en Estados Unidos y Australia. *p. 139.*

4.1. Acercamientos al enfoque empresarial para el estudio de la industria de los estupefacientes. *p. 139.*

4.2. Comparativo de rasgos generales entre México, Estados Unidos y Australia. *p. 147.*

4.3. El gobierno de Australia en la búsqueda de métodos innovadores en el combate a la delincuencia organizada. *p. 152.*

4.3.1. Definición y características de la Empresa Ilegal. *p. 152.*

- 4.3.2. Proceso de aplicación de la Empresa Ilegal en Australia. *p. 155.*
- 4.4. Enfoque de análisis de la Empresa Ilegal en Estados Unidos de América. *p. 158.*
 - 4.4.1. La Ley sobre Organizaciones Corruptas y Negocios Ilícitos y el Código de Estados Unidos. *p. 158.*
 - 4.4.2. Teoría de la investigación sobre la Empresa del FBI. *p. 163.*

Capítulo 5. La Empresa Ilegal: definición y características para el análisis de las Organizaciones del Tráfico de Drogas. *p. 167.*

- 5.1. Definición de la Empresa Ilegal. *p. 168.*
- 5.2. ¿Qué características convergen y divergen de la empresa formal? *p. 170.*
 - 5.2.1. Semejanzas. *p. 170.*
 - 5.2.2. Diferencias. *p. 173.*
- 5.3. Estructura. *p. 176.*
 - 5.3.1. Formación. *p. 176.*
 - 5.3.2. Cambio y crecimiento. *p. 180.*
 - 5.3.3. Objetivos y estrategias. *p. 184.*
 - 5.3.4. Estructura organizacional. *p. 185.*
 - 5.3.5. Territorio. *p. 189.*
 - 5.3.6. Ideología, principios y códigos de conducta. *p. 191.*
- 5.4. Proceso económico. *p. 194.*
 - 5.4.1. Cadena de valor. *p. 194.*
 - 5.4.2. Negocios. *p. 199.*
 - 5.4.3. Innovación. *p. 202.*
 - 5.4.4. Reingreso del capital al sector legal: el blanqueamiento de activos. *p. 205.*
- 5.5. Empresarios ilegales. *p. 207.*
 - 5.5.1. Fases de una carrera criminal. *p. 207.*
 - 5.5.2. Liderazgo. *p.212.*
- 5.6. Herramientas de trabajo. *p. 214.*
 - 5.6.1. Corrupción. *p. 215.*
 - 5.6.2. Violencia. *p. 217.*
- 5.7. Relaciones ventajosas con el sector criminal y formal. *p. 219.*
 - 5.7.1. Alianzas. *p. 219.*
 - 5.7.2. Redes de poder. *p. 221.*
- 5.8. Vulnerabilidades de las Empresas Ilegales. *p. 223.*

5.8.1. Flujo de información. *p. 223.*

5.8.2. Nivel de resiliencia. *p. 225.*

5.9. Macrovisión de la lucha contra la Empresa Ilegal en el marco jurídico mexicano. *p. 227.*

5.9.1. El marco jurídico mexicano relativo al sector económico de la delincuencia. *p. 230.*

5.9.2. Balance de la Unidad de Inteligencia Financiera, la Unidad Especializada en Análisis Financiero y la Ley de Extinción de Dominio. *p. 232.*

Capítulo 6. Análisis de la Organización del Golfo bajo el modelo de Empresa Ilegal durante el liderazgo de Juan García Ábrego. *p. 241.*

6.1. Orígenes de la Organización del Golfo: una historia de tradición familiar. *p. 242.*

6.2. Los lazos con la esfera gubernamental: un breve recuento de las redes de protección y corrupción al paso de las décadas. *p. 246.*

6.2.1. Los vínculos de corrupción con Juan N. Guerra. *p. 248.*

6.2.2. Los primeros vínculos de corrupción de Juan García Ábrego. *p. 250.*

6.2.3. La probable protección presidencial en el periodo 1988-1994. *p. 253.*

6.3. La esfera económica de la Organización del Golfo: negocios y lavado de dinero. *p. 256.*

6.4. Estructura y *modus operandi* de la Organización del Golfo. *p. 261.*

6.5. Declive del liderazgo de Juan García Ábrego en la agrupación. *p. 266.*

Tabla. Análisis de la Organización del Golfo como Empresa Ilícita bajo el liderazgo de Juan García Ábrego. *p. 272.*

Aproximaciones finales. *p. 277.*

Anexo 1. Estimación de personas vinculadas con la cadena del tráfico de drogas. *p. 288.*

Anexo 2. Presupuesto autorizado para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (1996-2006) . *p. 289.*

Anexo 3. Grupo de los catorce o *Zetas* de primera generación. *p. 291.*

Anexo 4. Principales detenciones de líderes de las Organizaciones del Tráfico de Drogas desde 2007. *p. 292.*

Anexo 5. Estimación de la derrama anual por concepto de la industria del tráfico de drogas ilícitas en México. *p. 294.*

Anexo 6. Breve cronología de la corrupción y el tráfico de drogas relacionadas con la Organización del Golfo (1988-1997) . *p. 295.*

Fuentes. *p. 302.*

Índice de tablas, gráficas, imágenes y mapas:

Tabla 1. Homicidios vinculados al crimen organizado de acuerdo con el diario *Reforma* (2007-2011). *p. 74.*

Tabla 2. Promedio de incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes (1997-2013). *p. 78.*

Tabla 3. Distribución de policías en México en el año 2005. *p. 86.*

Tabla 4. Número de desertores del Ejército Mexicano durante el sexenio de Vicente Fox. *p. 95.*

Tabla 5. Delincuentes detenidos pertenecientes a las Organizaciones del Tráfico de Drogas (2000-2006). *p. 94.*

Tabla 6. Diferencias entre el sistema inquisitorio y el sistema acusatorio penal. *p. 102.*

Tabla 7. Principales leyes y reformas aprobadas en materia de seguridad (2006-2012). *p. 102.*

Tabla 8. Clasificación de las entidades federativas en función del avance observado a diciembre de 2014. *p. 126.*

Tabla 9. Presupuesto del sector de seguridad y defensa por dependencia (millones de pesos y dólares corrientes, 2000-2012) . *p. 133.*

Tabla 10. Promedio de plantíos erradicados por sexenio (1994-2012). *p. 134.*

Tabla 11. Aseguramiento de estupefacientes por sexenio (1994-2012). *p. 135.*

Tabla 12. Aseguramiento de equipo por sexenio (1994-2012). *p. 135.*

Tabla 13. Presuntos delincuentes del fuero federal (2007-2012). *p. 137.*

Tabla 14. Total de población carcelaria en México (2007-2012). *p. 137.*

Tabla 15. Principales leyes de los delitos patrimoniales relacionadas con la delincuencia organizada. *p. 230.*

Gráfica 1. Promedio anual de delitos diarios denunciados del “fuero federal” (1998-2012). *p. 69.*

Gráfica 2. Promedio anual de delitos diarios denunciados del “fuero común” (1998-2012). *p. 70.*

Gráfica 3. Promedio anual de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (1997-2013). *p. 72.*

Gráfica 4. Promedio anual de la tasa de extorsión por cada cien mil habitantes (1997-2013). *p. 76.*

Gráfica 5. Promedio anual de la tasa de secuestros por cada cien mil habitantes (1997-2013). *p. 76.*

Gráfica 6. Promedio anual de la tasa de robo de vehículos por cada cien mil habitantes (1997-2013). *p. 77.*

Gráfica 7. Promedio anual de la tasa de robos sin violencia por cada cien mil habitantes (1997-2013). *p. 77.*

Gráfica 8. Presupuesto de las dependencias del sector de seguridad como

porcentaje del PIB (1994-2012). *p. 134.*

Gráfica 9. Comparación de la evolución del PIB *per cápita* en dólares. *p. 148.*

Gráfica 10. Comparativo de la evolución del índice de percepción de la corrupción. *p. 149.*

Gráfica 11. Comparativo de la evolución del porcentaje del gasto público de defensa. *p. 150.*

Gráfica 12. Comparativo de la evolución del ranking del índice de Paz Global. *p. 151.*

Imagen 1. Planos de estudio del tráfico de drogas ilícitas. *p. 21.*

Imagen 2. Elementos básicos del estudio del tráfico de drogas: el mercado, las empresas y los individuos criminales. *p. 31.*

Imagen 3. Estadios de las Empresas Ilegales. *p. 39.*

Imagen 4. Elementos de la teoría de los delitos situacionales. *p. 46.*

Imagen 5. Modelo de comportamiento de una empresa. *p. 146.*

Imagen 6. Diferencias geográficas y poblacionales entre México, Australia y Estados Unidos. *p. 148.*

Imagen 7. Cadena de valor de la empresa. *p. 196.*

Imagen 8. Negocios primarios, secundarios y residuales de la empresa. *p. 200.*

Imagen 9. Las etapas de formación de un criminal. *p. 212.*

Mapa 1. Operativos Conjuntos durante el sexenio de Felipe Calderón. *p. 110.*

Mapa 2. División de México en zonas regionales en materia de seguridad. *p. 120.*

Introducción.

“La insignificancia es siempre una garantía de seguridad”.

*Esopo
Fabulista griego*

La presente tesis de grado es un desarrollo a nivel teórico sobre el análisis económico-empresarial de las Organizaciones del Tráfico de Drogas (OTD) en México. En específico, se propone el uso de la Empresa Ilegal (EI), modelo que, a nuestro entender, permite deconstruir las características de las OTD, al tomar como parámetro la organización y funcionamiento de la empresa dentro del sector formal. Se le tilda como “empresa” porque dentro de estos grupos subyace el *ethos económicos*², toda vez que su criterio básico de acción es el de costo-beneficio.

La investigación surge, en primer término, de la necesidad de encontrar nuevas vías para la comprensión de la industria de las drogas ante el panorama de crisis social, dispendio presupuestal y crecimiento de las organizaciones dedicadas a los enervantes en los últimos años en México. Segundo, para enfatizar la urgencia del cambio del enfoque punitivo de la política de seguridad a otro centrado en la producción y uso eficiente de la inteligencia por parte de las instituciones de seguridad. Y, tercero, para aplicar a la realidad mexicana los esfuerzos desarrollados contra la criminalidad a nivel internacional, en el ámbito académico y gubernamental. El enfoque económico-empresarial ha sido poco trabajado por los especialistas en seguridad y tráfico de drogas en el país, situación que puede abrir futuras líneas de investigación.

² Luis Astorga menciona que el *ethos economicos* dentro de una organización criminal es el precepto por medio del cual los ingresos se consideran como el objetivo más importante, significa “la ganancia cueste lo que cueste y a costa de lo que sea”. En ese orden de ideas, el *ethos economicos* de un traficante de drogas es mayor que el de un empresario, pues el primero está dispuesto a romper barreras y a pasar por encima de cualquier impedimento legal. *Vid.* Luis Astorga, *Mitología del narcotraficante en México*, México, Plaza y Valdez, 1995, p. 37.

Concretamente, la idea de hacer un símil entre las Organizaciones del Tráfico de Drogas y las empresas surgió y se construyó sobre tres grandes pilares de información. Primero, de la corriente económica del estudio de la delincuencia, la cual se originó en Estados Unidos, mismo país en el que se desarrolló una metodología para su combate tomando como hilo conductor los procesos monetarios internos; otras naciones que siguieron el mismo camino fueron Australia, Dinamarca y el Reino Unido. De los países citados se retoman básicamente referencias académicas y gubernamentales. Segundo, se hizo una revisión sobre dos Estados que han emprendido importantes cruzadas contra la criminalidad: Colombia e Italia. Éstos sirvieron como referentes gracias a la disponibilidad de información sobre la estrategia de lucha criminal, funcionamiento de las agrupaciones, procesos judiciales, y políticas y leyes económico-patrimoniales en contra del crimen, además de una vasta información especializada en universidades, centros de investigación, colectivos y asociaciones. Tercero, aunque a literatura en México sobre el tema es escasa y en general no profundiza, se intentó incluir todas las referencias disponibles, las cuales fueron halladas fundamentalmente en artículos de opinión y capítulos dentro de libros vinculados a la temática en discusión.

A nivel internacional, para apuntarlo brevemente, los modelos empresariales del estudio del crimen son utilizados por el *Federal Bureau of Investigation* (FBI) de Estados Unidos y por la policía en Australia. Buscan perseguir y combatir a la delincuencia dando prioridad a la pista económica y puntualizando las características generales de su estructura. En los países señalados, se trata de una metodología que esboza una sucesión de pasos lógicos, relacionados y coherentes para su enfrentamiento.

A diferencia de la metodología utilizada en los países señalados, se propone el uso de la Empresa Ilegal como modelo de análisis orientado a la comprensión de las Organizaciones del Tráfico de Drogas en México, a partir de procesos tangibles, como lo son la producción, distribución, venta de productos, el

blanqueamiento de activos, y el flujo de información, entre otros. Aunque ambos toman como referencia los procesos económicos de una empresa dentro del sector formal, una de las grandes diferencias es que la Empresa ilegal no está reconocido por el derecho positivo vigente, sino que se trata de un modelo de análisis *in fieri*.

El modelo de la Empresa Ilegal está dirigido al estudio de las grandes OTD en México en la actualidad. Una de las razones principales es que sus características han cambiado de manera progresiva, aunque sustancial, a través de las décadas. En su surgimiento, en general, las bandas dedicadas al trasiego de drogas se constituían por un líder rodeado de familiares, amigos o gente de confianza; operaban en sectores territoriales a nivel municipal, estatal y, en menor medida, a nivel internacional; y forjaron relaciones de beneficio mutuo con el poder político, lo que les permitió crecer por medio de la corrupción. Sin embargo, con el paso del tiempo, la forma cualitativa de las organizaciones varió considerablemente. En la actualidad, la cantidad de integrantes es mucho mayor, por lo que las relaciones se han vuelto impersonales; el territorio donde operan es, de manera indistinta, regional, nacional e internacional; existe una disputa permanente por la redefinición de fronteras con los competidores; la relación con la clase política se modificó dejando de ser cooperativa; y, son proclives a utilizar la violencia contra la sociedad, las organizaciones criminales y el gobierno mismo. En ese sentido, a lo largo de la investigación se sostiene que las OTD han pasado diferentes etapas de desarrollo, hasta llegar a actuar de una forma más cercana a una firma empresarial que a una banda espontánea.

En este punto es preciso establecer algunas consideraciones metodológicas. Primero, la presente tesis de grado es un esfuerzo por anclar una perspectiva diferente sobre el análisis del tráfico de drogas en México, lo cual puede traer consigo problemas de profundización y desarrollo metodológico. Sin embargo, el autor anhela contribuir a la discusión y abrir una nueva perspectiva en un contexto donde el agotamiento de la política punitiva lo demanda.

Segundo, a lo largo de estas páginas se sostiene que la EI es un “modelo” en el sentido en el que se define en el diccionario de la Real Academia Española, como un “arquetipo o punto de referencia para imitarlo o reproducirlo”, ya que se establecen una serie de características puntuales que, aunque no pueden ser utilizadas como fórmula de aplicación universal, sirven para contrastar y pensar a las diversas firmas que participan en la industria de los narcóticos.

Tercero, es preciso advertir que la investigación no plantea el traslado de la teoría de la empresa del sector privado o de la teoría de la organización administrativa, al estudio de la delincuencia. Desde luego se retoman algunos elementos valiosos provenientes de estas disciplinas, sin embargo, no se realiza una simple traslación al sector ilegal.

Cuarto, la principal insuficiencia de la tesis es que no se aplicó el modelo de análisis a varios referentes empíricos, por lo que en ocasiones podría correr el riesgo de perder contacto con la realidad; dicho de otra forma, puede ser una investigación demasiado teórica. Para sortear esta dificultad, a lo largo del capítulo quinto se establecen ejemplos puntuales provenientes de la experiencia colombiana e italiana en la lucha contra el crimen. Mientras que en la sexta sección, se aborda el caso de la Organización del Golfo bajo al mandato de Juan García Ábrego, apartado que pretende brindar de solidez al desarrollo del modelo.

Una vez puntualizado lo anterior, podemos establecer que la hipótesis que dirige la investigación sostiene que el modelo de la Empresa Ilegal es útil para el análisis de las Organizaciones del Tráfico de Drogas en México, puesto que permite establecer una descripción amplia y sistémica de una estructura criminal a través de elementos y procesos tangibles y objetivos, especialmente aquellos referidos al proceso económico, estructura, territorio, herramientas, redes de cooperación y corrupción, y negocios. De ser adecuada la información producida, puede ser aprovechada para el combate de éstas desde el ámbito gubernamental.

El contenido de la hipótesis atiende a los siguientes cuestionamientos fundamentales: ¿Qué tan útil es el enfoque económico para abordar el tema de la criminalidad y de las OTD que se incrustan en el seno del Estado, desde un punto de vista académico? ¿Cuál ha sido la política de combate del gobierno mexicano en contra de las drogas? ¿El balance de ésta ha sido positiva? ¿Cómo se ha definido y aplicado a la metodología de la empresa criminal a nivel internacional? ¿Cuáles son los casos más destacados? Y a la luz de la producción académica y de la experiencia internacional, ¿Cuáles serían las características de un modelo de Empresa Ilegal para su aplicación a nivel doméstico?

Para contestar las preguntas expuestas, la tesis propone seis grandes apartados. En el primer capítulo se ancla el enfoque económico-empresarial para el examen de la actuación de los individuos en el ámbito criminal y de las organizaciones en el mercado de las drogas. Para lograrlo, se hace una breve reconstrucción de la literatura económica sobre la criminalidad, a partir Gary Becker en la década de los sesenta, quien es considerado su fundador. Siguiendo la lógica de la corriente citada, se plantea la existencia de tres elementos fundamentales: a) un mercado negro de las drogas, b) OTD que hacen las veces de empresas y c) sujetos motivados para participar en el ámbito ilegal. Aunque la delincuencia está presente prácticamente en todos los países del mundo, su intensidad varía en función de la fortaleza institucional, especialmente a partir del funcionamiento (o disfunción) de los órganos de aplicación de justicia. En la segunda parte se discute la idea del Estado, estableciendo como una de sus funciones principales la seguridad de la vida del individuo, su patrimonio y de la sociedad. En este apartado se anclan los conceptos que sirven de cimiento para el desarrollo de la tesis.

El segundo capítulo hace un recuento de los índices delictivos que ha experimentado el país desde mediados de los noventa, tomando en consideración la tendencia de los delitos del fuero común y del fuero federal, destacando los índices de homicidios, robo con violencia, extorsión y secuestro. También, se

aborda la ineficiente política de seguridad y la política antidrogas en los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón, la cual lejos de acabar con las organizaciones, advirtió su expansión. El tercer apartado de la investigación se cuestiona el “cambio de paradigma” del presidente Enrique Peña durante sus primeros dos años en funciones (2012-2014). Igualmente, establece un comparativo de la política contra las drogas en los últimos sexenios contrastando indicadores como el presupuesto del sector de seguridad y el personal destinado a las funciones de confiscación de armas y enervantes. Estos dos capítulos tienen por objeto evaluar los resultados obtenidos en la estrategia gubernamental contra las OTD en los últimos sexenios, termina planteándose la necesidad de buscar enfoques alternativos e innovadores.

Como resultado del diagnóstico anterior, la cuarta sección aborda la experiencia internacional de Australia y Estados Unidos en el combate a la delincuencia organizada, específicamente se aborda la experiencia empresarial utilizada por la policía australiana y por el *Federal Bureau of Investigation*, en Estados Unidos, lo que sirve de antesala para proponer un modelo para el caso mexicano. De este modo, en el quinto apartado se desarrolla el modelo de análisis de la Empresa Ilegal y se evalúa su posible aplicación para el caso mexicano. Se establecen su definición, se hace un comparativo entre las firmas del ámbito legal e ilegal, y finalmente se profundiza en lo que a nuestro parecer son sus características: estructura, proceso económico, herramientas de trabajo, relaciones con otras empresas, relaciones ventajosas con el sector formal y criminal, y vulnerabilidades. Simultáneamente, se establecen algunos ejemplos provenientes de las experiencias en la lucha contra la delincuencia en Italia y Colombia.

En el capítulo sexto, se analiza a la Organización del Golfo bajo el enfoque de la Empresa Ilegal durante el liderazgo de Juan García Ábrego. Esta etapa, ubicada entre mediados de los ochenta y 1996, por medio de investigaciones académicas sólidas, los juicios penales que siguieron miembros de la agrupación en las cortes estadounidenses e información de tipo periodístico, de reconstruye la formación

del grupo, la mutación de la estructura, la presencia territorial, la aplicación de la violencia, la alianza con otros grupos criminales, el blanqueamiento de activos, los negocios desarrollados, los sectores productivos básicos, y las amplias redes de corrupción extendidas a través de las décadas.

Finalmente, en las conclusiones se establece un breve recuento de las ideas más destacadas a lo largo de la investigación, se aborda la utilidad del modelo de análisis empresarial desarrollado y se establecen brevemente propuestas que creemos pueden redundar en el mejoramiento de la lucha del gobierno mexicano en contra de las Organizaciones del Tráfico de Drogas

CAPÍTULO 1.

El Estado, la seguridad, la realidad social y la delincuencia. Un acercamiento económico-empresarial al estudio del negocio de las drogas ilícitas.

“La causa final o designio de los hombres al introducir al Estado sobre sí mismos es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra”.
*Thomas Hobbes, El Leviatán.*³

1.1. Abordaje del estudio de la economía ilícita, el mercado negro y el delito.

1.1.1 Diversas perspectivas sobre el análisis de la realidad social y el tráfico de drogas ilícitas.

Rafael Muñoz Fraga afirma que la realidad social es un fenómeno único altamente complejo y, para ser comprensible, se fragmenta en diversos segmentos o campos de estudio. Es así que surgen disciplinas tales como la historia, la sociología, la ciencia política, la economía y el derecho, entre otras.⁴ Tal división permite analizar los procesos sociales, establecer su estudio metodológico, alcanzar un alto grado de especialización y lograr una mejor resolución de los problemas. El mismo argumento es válido para su aplicación al estudio del tráfico de estupefacientes. Pablo Bulcourf y Juan Cruz Vázquez proponen justamente la deconstrucción del negocio de las drogas ilícitas en ocho planos de análisis: político, legal, bélico, global, cultural y religioso, de la salud, laboral y social, y económico (ver imagen 1).⁵

1. Plano político. Las Organizaciones del Tráfico de Drogas impactan este nivel al menos de tres formas: a) cuando se constituyen en un tema de agenda política al que se destinan, para su combate, recursos económicos,

³ Hobbes, Thomas, *Leviatán. O de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 37.

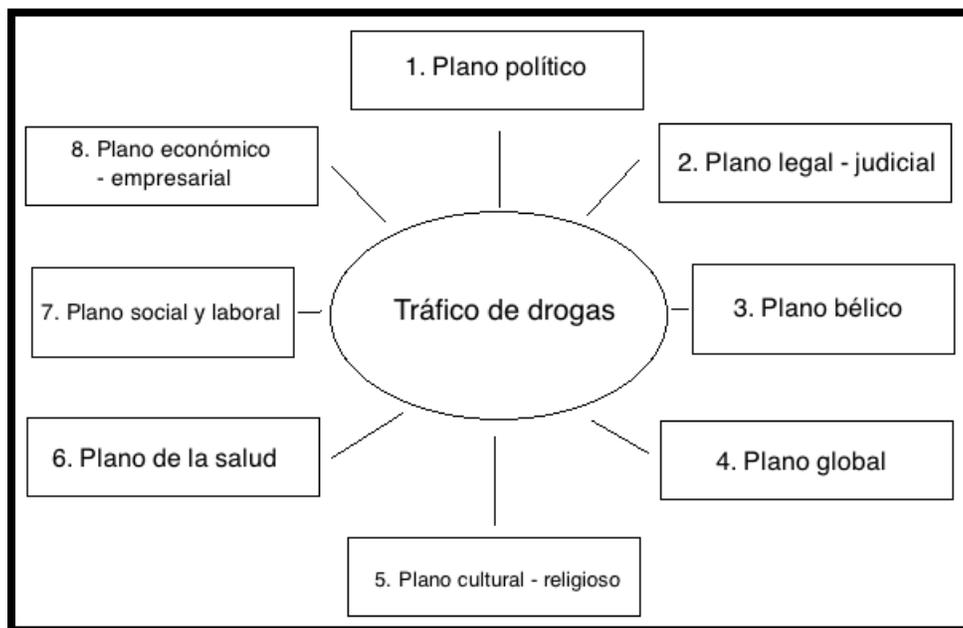
⁴ Muñoz Fraga, Rafael, *Derecho Económico*, México, Porrúa, Facultad de Derecho, p.5.

⁵ Los niveles de estudio han sido mínimamente modificados en el orden y en el contenido, se sustituye el “plano académico” por el “plano de la salud”. *Vid.* Bulcourf, Pablo y Cruz Vázquez, Juan, “Narcotráfico: dimensiones y elementos para su análisis”, conferencia presentada en el *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba, Argentina, noviembre de 2005.

financieros, materiales y humanos; b) cuando “suplantán” las funciones estatales, por medio del cobro de “impuestos”, el control de la seguridad en un territorio determinado y la prestación de servicios; c) y cuando son capaces de influir directa o indirectamente en los procesos políticos a través del suministro de recursos ilícitos, amenazas y corrupción de funcionarios públicos.

- 2. Plano legal-judicial.** En el seno del poder legislativo se adecua la normatividad para el control y combate de las OTD, además se plantea la discusión sobre la despenalización o legalización de ciertos productos. En este nivel también se lleva a cabo el sometimiento a proceso judicial de los inculcados (líderes, lugartenientes o vendedores), las sentencias y los posibles medios para que sean extraditados. En suma, se aprueban o derogan disposiciones, además que se establecen litigios contra miembros de las organizaciones criminales y autoridades que han sido cómplices.

Imagen 1. Planos de estudio del tráfico de drogas ilícitas.⁶



⁶ *Ibidem.*

3. **Plano bélico.** Esta categoría comprende los conflictos armados resultado del enfrentamiento en tres niveles: a) la disputa entre el Estados y las OTD; b) entre las mismas agrupaciones por el control de un mercado o ruta de tránsito; y c) al interior de los grupos por la fragmentación o el reacomodo de la estructura de mando. Los enfrentamientos son violentos y difícilmente opera algún tipo de norma consuetudinaria o consensual.
4. **Plano global.** Para obtener mayores ganancias las organizaciones se coordinan a nivel nacional para la producción, distribución y venta de bienes y servicios. Existe un impacto a escala global por el grado de complejidad de las agrupaciones, por lo cual la respuesta gubernamental tiene que surgir de acuerdos transnacionales no sólo de legislación, sino también de cooperación en entrenamiento, despliegue de fuerzas de seguridad, políticas de control fronterizo y colaboración en materia de inteligencia criminal.
5. **Plano cultural y religioso.** También pueden ser consideradas desde un punto de vista social, intentando resolver una cuestión fundamental: ¿Por qué se consumen las drogas? En las sociedades actuales su uso se asocia con fines recreativos, de socialización, de evasión de la realidad, de inspiración artística o por moda. El consumo también se realiza como rituales en ciertas culturas, con fines religiosos o tradicionales.
6. **Plano de la salud.** El consumo de estupefacientes, en un plano ideal, debería ser un problema de salud pública. En él, los enfermos deberían estar sujetos a tratamientos en hospitales o en centros especializados a fin de ser curados de su farmacodependencia y, al mismo tiempo, rehabilitados para su reinserción en la familia y en la sociedad.
7. **Plano social y laboral.** Dado que es una actividad productiva y, en ocasiones, altamente lucrativa, el mercado de los estupefacientes tiene un potencial para la creación de empleos sumamente importante. Para echar a andar, afianzarse y crecer, la industria de las drogas necesita una división del trabajo sumamente compleja. Así, existe una cadena que incluye los siguientes puestos: recadero, cadena de montaje, cargadores, vigilantes, vendedores, soldados, gerentes, etc.

8. Plano económico. El negocio de las drogas puede ser estudiado desde el nivel de la economía, cuya lógica consiste en la existencia de un mercado negro poblado por empresas fuera de la ley. La industria de los estupefacientes genera un beneficio económico, posee una demanda constante, tiene una cadena de producción y se dirige hacia un consumidor definido.

Evidentemente cada uno de los planos de análisis es sumamente importante y sólo conociéndolos es que se puede explicar el fenómeno en su totalidad. Los planos no son autónomos ni existe una jerarquía predeterminada. Al contrario, la división se realiza exclusivamente con fines metodológicos, esto es, para la mejor comprensión del problema de las drogas.

En ese sentido, la presente investigación propone el análisis del crimen y, en particular, de las Organizaciones del Tráfico de Drogas, desde el plano económico-empresarial. Así, el enfoque económico-empresarial que se construye no pretende ser una explicación onmiabarcante, más bien se establece como un enfoque innovador. Los detractores cuestionan su importancia exponiendo que es una visión sumamente limitada, sesgada y alejada de la criminalidad como objeto de estudio. Sin embargo, Levitt y Miles, impulsores de este enfoque, arguyen lo siguiente:

“...el observador casual podría creer que la ciencia de la economía tiene muy poco que ver con la contribución en la comprensión de la actividad criminal. La economía es una disciplina que se concentra en las transacciones de mercado, en las cuales las partes actúan con un fin determinado para obtener ciertos beneficios del intercambio. Sin embargo, muchos crímenes parecen ser actos de impulso o emoción más que una suerte de decisión racional asociada con la actuación al interior del mercado. A pesar de la supuesta distancia de la metodología entre la economía y el sujeto criminal, el acercamiento económico ha hecho significantes contribuciones al estudio del crimen y, en la

pasada década [los noventa], esas contribuciones se han acelerado...”⁷

1.1.2. Una breve reconstrucción de la teoría: el estudio del mercado negro y del delito desde la perspectiva económica.

La producción académica sobre el estudio del crimen desde un punto de vista económico se dio a cuenta gotas desde la década de los sesenta, principalmente en Estados Unidos. La pionera fue la prestigiosa escuela de Chicago⁸, lugar donde se realizaron los primeros estudios sobre la criminalidad, tomando al estado de Illinois como campo de experimentación. Esta situación fue particularmente interesante porque fue allí donde se desarrolló una de las principales figuras de la mafia italoamericana: Alphonse Gabriel Capone. Este enfoque cruzó el Atlántico y fue desarrollado también en el Reino Unido, país que colaboró con importantes investigaciones en la materia. Por ello no es sorprendente, como se apunta en el capítulo cuarto, que sean los países anglosajones donde surgió una metodología de combate al crimen desde un punto de vista empresarial. A continuación se establece la reconstrucción cronológica de algunos de los textos más representativos de la corriente.

Como tal, el primer modelo económico desarrollado sobre el comportamiento de la criminalidad fue presentado por Gary Stanley Becker, en su obra *Crime and*

⁷ Levitt, Steven y Miles, Thomas, “Economic contributions to the understanding of crime”, en *Annual Review of Law School*, Vol. 2, Estados Unidos, University of Chicago, 2006, pp. 147-148.

⁸ La Universidad de Chicago fue fundada en 1890 y cuenta en la actualidad con un total de 85 premios Nobel en diferentes campos disciplinarios. Sin duda, las escuelas más reconocidas son la de sociología y la de economía. En el primer rubro se destacan los estudios urbanos y etnográficos hacia la primera mitad del siglo XX, y después de la Segunda Guerra Mundial, los referentes al interaccionismo simbólico con exponentes como Erving Goffman. Por su parte, la escuela de economía y de negocios de la universidad impulsó fuertemente el pensamiento del libre mercado a través de dos de sus figuras más prominentes: Milton Friedman (Nobel, 1976) y George Stigler (Nobel, 1982). El pensamiento y las teorías desarrolladas en la universidad fueron consideradas como fundamentales para la concreción del Consenso de Washington, y en la actualidad son fundamentales en la implementación de las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. El mandatario en funciones de Estados Unidos, Barack Obama, fue docente en la universidad por doce años y, al momento de ser escritas estas líneas, mantiene su residencia en el campus del estado de Illinois.

*Punishment: an economic approach*⁹. En el texto publicado en 1968, el premio nobel de economía analiza la actuación prospectiva de los sujetos al realizar un crimen, comparando el costo esperado con los beneficios obtenidos. De acuerdo con su investigación, atendiendo a un principio racional, los individuos cometen ilícitos cuando las ganancias que esperan son más altas que los costos; de otra forma, prefieren frenar su actuación antes de recibir una sanción. Un criminal emprende su actividad cuando está seguro de que la ganancia a adquirir será mayor que en el campo de lo legal. En contraste, un crimen será menos atractivo en la medida en la que el gobierno incrementa la probabilidad de capturar y castigar al infractor.

Jay Albanese arguye que el modelo económico surgió en E.E.U.U. de la insatisfacción con los modelos de explicación de la criminalidad imperantes hasta entonces: el modelo jerárquico y el modelo étnico-nacional. El modelo jerárquico establecía que una organización tenía una cadena de mando definida y una división del trabajo estable. En tanto, la forma étnica aludía a la exclusión social de ciertas minorías con el mismo origen nacional, las cuales habían sido empujadas al sector ilegal; los hispanos, italianos, chinos y afroamericanos, son claros ejemplos.¹⁰

Si Becker fue el primer investigador de la época moderna en establecer un estudio económico sobre la criminalidad, Dwight Smith fue probablemente el primero en considerar de una manera seria los paralelos entre la empresa legal e ilegal. En su artículo *Paragons, pariahs and pirates: a spectrum-based theory of enterprise* (1980)¹¹ sostiene que las reglas de gobierno y el funcionamiento de las firmas en el ámbito legal se aplican por igual a las agrupaciones ilegales. Otros autores exploran diferentes parcelas, Buchanan, en *A defense of organized crime?*

⁹ Becker, Gary, "Crime and punishment: an economic approach", en Becker, Gary y Landes, William, *Essays in the economics of crime and punishment*, Estados Unidos, National bureau of economic research, Columbia University Press, 1968, 54 p.

¹⁰ Citado en Gottschalk, Petter, "Entrepreneurship in organized crime", en *International journal of entrepreneurship and small business*, Vol. 9, Nº3, 2010, p. 302.

¹¹ Smith, Dwight, "Paragons, pariahs and pirates: a spectrum-based theory of enterprise", en *Crime & delinquency*, julio de 1980, pp. 358-386.

(1972)¹² se concentró en el suministro de productos en un mercado monopólico o competitivo. Más adelante, en su texto *The organizations of illegal markets* (1985), Peter Reuters estructuró la noción de empresa legal e ilegal en función de sus características, usando como objeto de estudio la industria y dinámicas del mercado de las apuestas en Nueva York.¹³

En su artículo *When does organized crime pay? A transaction cost analysis* (1995)¹⁴, Dick desarrolló un marco analítico en el cual los costos de transacción, más que el monopolio del mercado, determinan las actividades de una firma criminal. Grossman, en *Rival kleptocrats: the mafia versus the state* (1995), estructuró un análisis alternativo, en el que la mafia se erige como competidor del Estado en términos de la provisión de servicios públicos.¹⁵

Nuno Garoupa (1997) centra la discusión en las sanciones jurídicas que permiten alcanzar la máxima reducción del daño individual y social en la comisión de un delito. El profesor adscrito al Colegio de Leyes de la Universidad de Illinois, apoyándose en diversos autores, argumenta que la principal necesidad consiste en introducir incentivos de punición cada vez mayores:¹⁶

- **Riqueza.** La severidad del castigo debería incrementar en función de la riqueza poseída. Como consecuencia, las penalidades deberían ser más severas para los miembros del crimen organizado, debido a que su patrimonio es particularmente extenso.

¹² Buchanan, J. M., Conferencia “A defense of organized crime?”, en *The economics of organized crime and punishment*, Estados Unidos, julio de 1972.

¹³ Martinov Gounev, Philip, *Backdoor traders: illicit entrepreneurs and legitimate markets*, Gran Bretaña, Tesis de doctorado, The London School of Economics and Political Sciences, Department of Sociology, 2011, p. 16.

¹⁴ Dick, Andrew, “When does organized crime pay? A transaction cost analysis”, en *International Review of Law and Economics*, Estados Unidos, enero de 1995, pp. 24-25.

¹⁵ Garoupa, Nuno, *The economics of organized crime and optimal law enforcement*, España, Universitat Pompeu Fabra, Stanford Law School, 1997, pp. 3-4.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 3-7.

- **Externalidad.** La dureza del castigo debe atender a criterios de daño, de suerte que aquellos crímenes en contra de los bienes jurídicos de mayor valía (como la vida o la integridad física), deben de recibir penas más duras.
- **Aversión al riesgo.** Cuando se organizan en grupos, los agentes criminales actúan como si el riesgo fuera natural; en cambio, a título individual, pareciera que tuvieran una aversión al mismo. Por tanto, la punibilidad de la organización criminal tendría que ser superlativa.
- **Evasión de detección.** Las penas deben ser más fuertes para aquellos que son capaces de evitar su detención o que son capaces de huir a la acción de la justicia.

Aunque el autor es partidario de aumentar las penalidades para los delincuentes, advierte que una política criminal más dura podría inducir a una competencia violenta entre el gobierno y las organizaciones para demostrar quién es más fuerte. Como consecuencia de tal situación, se pone en riesgo el bienestar social.¹⁷

En *Organized crime: a social network approach* (1999)¹⁸, Mcillwain expone que los mercados ilegales están poblados por un gran número de jugadores. Desde un individuo aislado, el cual puede actuar de manera oportunista y proveer servicios a diferentes agrupaciones; pasando por pequeños grupos delincuenciales o familias que pueden proveer bienes y servicios particulares; hasta grandes Empresas ilegales que pueden desarrollarse donde hay poco control gubernamental.¹⁹

Arlacchi en *The dynamics of illegal markets* (2001) cree que no siempre es apropiado establecer paralelos entre las empresas legales e ilegales. Su argumento es que dentro de los mercados legales existen factores determinantes, por ejemplo, la regulación legal es un elemento constitutivo que sirve para dirimir

¹⁷ *Ídem*, p. 14.

¹⁸ Mcillwain, Jeffrey, "Organized crime: a social network approach", en *Crime, law and social change*, Vol. 32, Estados Unidos, 1999, pp. 301-323.

¹⁹ Citado en Martinov Gounev, *Óp. Cit.*, pp. 16-17.

conflictos, cuya acción no se encuentra en el mercado negro.²⁰ Falsen y Kalaitzidis (2005) demuestran que el tema de los empresarios criminales no es para nada nuevo al describir casos históricos, como la piratería, la esclavitud y el contrabando de opio.²¹

Después del estudio de diversos autores, Gianluca Fiorentini concluye que existen cinco subdivisiones en el estudio del crimen organizado desde la perspectiva económica:²²

- **La teoría del Estado y del origen de las organizaciones criminales.** Expone que las agrupaciones delictivas (como la mafia) son estructuras de gobierno más que empresas. También presenta modelos desarrollados con base en la teoría de juegos sobre cómo las organizaciones criminales pueden emerger en lo que llama un “contexto anárquico”.
- **La organización criminal como empresa.** Se enfoca en los individuos al interior de la estructura delictiva, los cuales forman organizaciones que compiten por el territorio a través de castigos y amenazas.
- **El crimen organizado y la intervención del Estado.** Un gobierno cleptocrático, motivado por la maximización de los recursos en beneficio de la clase en el poder, puede ser ampliamente beneficiado por la presencia de una mafia.
- **Políticas de disuasión en contra de empresas legales envueltas en actividades ilegales.** De acuerdo con el autor, la literatura sobre evasión de impuestos considera que la auditoría aleatoria a las empresas es la mejor estrategia gubernamental para su combate.
- **Políticas de disuasión contra el crimen organizado.** Describe cómo dos o más firmas criminales llegan a un equilibrio con el gobierno, en el que las

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Gottschalck, Peter, *Entrepreneurship and organized crime. Entrepreneurs in illegal business*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, Inc. 2009, p, 4.

²² Fiorentini, Gianluca, *The economics of organised crime*, Reino Unido, Royal Economic Society, 2010, pp. 830-831.

organizaciones reciben ingresos menores, pero pueden actuar con relativa facilidad.

Por su parte, Steven Levitt y Thomas Myles sostienen que lo que distingue y caracteriza al estudio económico del crimen de otras ramas de las ciencias sociales, son los siguientes elementos:

- Un énfasis en los incentivos que determinan la conducta de los individuos, tanto para los criminales y víctimas, como para los responsables de la aplicación de la ley.
- Un acercamiento econométrico para abordar la correlación de causalidad en un marco donde no es posible experimentar.
- Un análisis general de las implicaciones de la política pública, más que una evaluación a pequeña escala.
- El uso de un análisis costo-beneficio para medir el impacto de las políticas gubernamentales.

1.1.3. Definiciones básicas de la investigación.

En este punto es necesario anclar una serie de definiciones básicas que aportarán claridad a la investigación, las cuales no serán abordadas a profundidad, sino que simplemente se expondrá el sentido en que serán utilizadas. Son cinco las definiciones que se exponen en seguida: empresario, actividad empresarial, economía criminal, crimen empresarial y criminalidad financiera.

- **Empresario.** Es un individuo que opera un nuevo negocio y que asume los riesgos económicos inherentes a éste. Es el propietario o directivo de una industria, negocio o empresa, cuya actividad consiste en satisfacer una o varias necesidades de un sector poblacional en particular.²³

²³ Cuervo, Álvaro, *et al.*, *Entrepreneurship: conceptos, teoría y perspectiva. Introducción*, España, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Valencia, pp. 1-2.

- **Actividad empresarial.** Brice la define como “la decidida y exitosa actividad que inicia, mantiene o desarrolla un negocio orientado a la ganancia”.²⁴
- **Economía criminal.** Es el conjunto de actividades productivas, sean bienes o servicios, prestadas por individuos u organizaciones que quedan explícitamente prohibidas por la ley de un país. Abarca una gran cantidad de actividades, tales como la prostitución, la venta de productos apócrifos, el tráfico de armas y el tráfico de personas, entre otras.
- **Crimen empresarial.** Son las personas morales reconocidas por el marco normativo que se dedican a una actividad productiva legal, pero que paralelamente realizan actividades delictivas.²⁵
- **Criminalidad financiera.** De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) designa aquella forma de criminalidad no violenta que tiene como consecuencia una pérdida financiera. Comprende una larga gama de actividades ilegales, como el fraude, la evasión fiscal y el blanqueamiento de dinero.²⁶ Se apoya en el avance de las tecnologías relacionadas con el flujo mundial de información, transacciones monetarias y conducción de negocios.

1.2. Tres niveles de estudio: mercado, empresas e individuos criminales.

La idea central del capítulo propone la existencia de tres niveles básicos para el abordaje del tráfico de las drogas ilícitas (ver imagen 2):

- 1) **Mercado de las drogas**, es el medio en el que concurren vendedores y compradores y en el que dependiendo del nivel de

²⁴ Brice, Jeff, “Legitimate and illicit entrepreneurship: an opinion concerning the relation of convergent and divergent business development strategies”, en *Hofstra Horizons*, Estados Unidos, Hofstra University, 2003, p. 4-7.

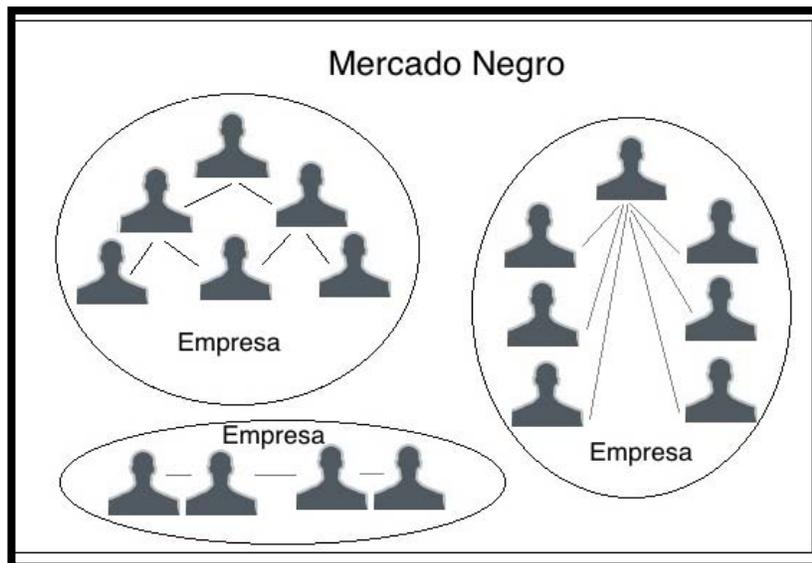
²⁵ Para profundizar en el tema ver Izquierdo Martín, Javier, *Delitos, faltas y premio nobel. Ingeniería financiera y el sentido común de la justicia en las sociedades industriales avanzadas*, en especial capítulo 2, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, inédito, s/p.

²⁶ “Délinquance économique et financière: défis pour le développement durable”, en *Onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale*, Tailandia, 18-25 de abril, Office contre la drogue et le crime, pp.1-2.

oferta y demanda se fijan precios de bienes y, en su caso, de servicios. Al igual que cualquier otro sector legal, tiene una faceta nacional y una internacional.

- 2) **Empresas o competidores** que disputan el control del mercado. Estas organizaciones tienen una serie de características particulares que definen su surgimiento, funcionamiento y crecimiento.
- 3) **Individuos** que conforman esas empresas, los cuales tienen una serie de motivantes que los llevan a optar por el ámbito ilegal.

Imagen 2. Elementos básicos del estudio del tráfico de drogas: el mercado, las empresas y los individuos criminales.



En una frase, la presente tesis suscribe la idea de que el mercado de las drogas está poblado por empresas criminales, compuestas por individuos que optan por el sector ilícito. Estos tres niveles evidentemente se insertan en un medio sistémico donde son interdependientes e interaccionan con otros campos, como el político y el económico. En adelante se aborda cada uno de los niveles señalados. En lo referente a la empresa, sólo se tocan algunas características generales en razón de que su análisis se profundiza en el capítulo quinto del presente trabajo.

1.2.1. El mercado del tráfico de drogas.

El mercado es un lugar donde concurren, por un lado, los vendedores a poner a disposición sus bienes y servicios y, por otro lado, los compradores que tienen interés en adquirirlos.²⁷ Arlachhi sostiene que “un mercado ilegal puede ser definido como un lugar y un principio, en cuyo ámbito se desarrolla un intercambio continuo de bienes y servicios cuya producción, mercadeo y consumo hayan sido prohibidos, o se encuentren subyugados a severas restricciones legales en la mayoría de Estados y/o por las normas de vigilancia internacional”.²⁸ La naturaleza propia del mercado negro es una fuente de oportunidad para aquellos que están dispuestos a asumir el trabajo y el riesgo inherente. La carencia de limitantes jurídicas, fiscales y morales, constituye una ventana de oportunidad que hace más lucrativo el negocio de las drogas.

Petter Gottschalk, profesor de la Escuela Noruega de Negocios, argumenta que las empresas criminales, al igual que aquellas debidamente reguladas, son producto de las fuerzas en pugna del mercado, lo que determina en buena medida si éstas logran o no afianzarse.²⁹ Tienen un movimiento pendular permanente entre el mercado regular e irregular. En el sector legal, las OTD adquieren insumos lícitos que originan un derroche económico, lo que no puede considerarse negativo para los prestadores de servicios y comerciantes. En tanto, en el sector irregular, la articulación de la economía de los estupefacientes con las dinámicas locales y regionales genera escenarios de alta complejidad. Su actuar transgrede derechos humanos, económicos, sociales y culturales, especialmente en regiones y poblaciones donde hay producción, trasiego y venta de narcóticos.³⁰

La particularidad del mercado ilegal consiste en que en ese ámbito no existe un cuadro coactivo que imponga normas. La ausencia de un aparato formal de

²⁷ Martinov Gounev, *Óp. Cit.*, p. 18.

²⁸ Sarmiento, Luis y Krauthausen, *Ciro, Cocaína & Co. Un mercado Ilegal por dentro, Colombia*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Tercer mundo editores, 1991, p. 23-24.

²⁹ Gottschalk, Petter, “Entrepreneurship in organized crime”... *Óp. Cit.*, p. 303.

³⁰ Colectivo Maloka, *La economía de las drogas ilícitas. Escenarios de conflictos y derechos humanos*, Barcelona, Colectivo Maloka, Centre de informació i documentació internacional a Barcelona, septiembre de 2009, p. 7.

derecho es producto de la ilegalización de una mercancía, por la que se produce un sector que queda fuera del espacio de validez de las normas jurídicas.³¹ En la composición del mercado ilegal, según Peter Reuter, existen tres fenómenos particulares:³²

- 1) los contratos entre los diversos actores no pueden demandar el cumplimiento de un acuerdo ante una instancia supra-partes³³;
- 2) la mercancía puede ser decomisados por las autoridades;
- 3) los actores ilegales en cualquier momento pueden ser detenidos y juzgados. Para el estudio de los mercados ilegales, se abordan dos grandes vertientes: la local y la global.

1.2.1.1. Mercado local.

De acuerdo con su historia y forma de actuar, las Empresas Ilegales se identifican habitualmente con un territorio base de actuación, esto es, con un mercado local. En él crecen, se afianzan y se desarrollan, utilizando los recursos y medios a su alcance. Tales mercados, salvo en casos excepcionales, son competitivos, ya que existe una serie de grupos que se disputan el control de las actividades y que aspiran a adquirir el dominio con el fin de obtener mayores ganancias. Se concibe

³¹ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, 195.

³² Reuters, Peter, *Disorganized crime. Illegal markets and the mafia*, Cambridge, MIT press, 1986, p.114.

³³ En otro texto, el mismo Reuters arguye que es raro encontrar un monopolio dentro de los mercados ilegales. Una organización en solitario sólo puede alcanzar tal situación en circunstancias políticas específicas, como con una amplia ayuda política o policiaca. Para él, la tendencia general de las organizaciones criminales consiste en integrarse de manera vertical dentro de los mercados ilegales. *Vid.* Reuters, Peter, *Disorganized Crime: The Economics of the Visible Hand*, Cambridge, MIT press, 1983. En el territorio italiano las agrupaciones como la 'Ndrangheta, en Calabria, la Camorra en Nápoles y la Sandra Corona Unita, en Puglia, no tienen conflictos constantes entre ellas que requieran la mediación y arbitraje mafiosa como enfrentamientos que podría costar grandes fortunas y, por tanto, representar grandes pérdidas económicas para los criminales, como en el caso mexicano y centroamericano. No obstante, en algún momento la Cosa Nostra se erigió como instancia de resolución de conflictos entre estructuras criminales. *Vid.* Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder en México. Cómo combatir a la delincuencia organizada*, México, Debate, p. 180; y s/a, *Falcone. Conferencias Magistrales. La lucha contra el crimen organizado*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2012.

entonces como un mercado altamente competitivo, en el que la ganancia de un competidor supone la pérdida proporcional del resto de los participantes.

Uno de los rasgos característicos del mercado local es la violencia como moneda de cambio. En los Estados institucionalmente fuertes las organizaciones criminales buscan utilizar al mínimo este instrumento de trabajo, mientras que en los Estados débiles disponen de ella mucho más. En el primer supuesto, los grupos delictivos buscan tener un perfil bajo y no ser identificados, mientras que en el segundo, actúan con plena visibilidad y fuerza.³⁴

Cook describe la existencia de dos tipos de mercados locales. Uno estrecho, donde concurren muy pocos compradores para los productos ilegales, cuyo riesgo asociado es alto y no es conveniente alcanzar un reconocimiento como vendedor. El autor lo ejemplifica con el negocio de compraventa de armas en Chicago, donde existe una alta disponibilidad y pocos adquirientes. El segundo tipo de mercado es amplio, como el de las drogas, donde existe una multiplicidad de compradores y vendedores, lo que facilita el intercambio de bienes. Es ahí donde existen los incentivos para desarrollar una reputación de “buen” vendedor.

Peter Reuters suscribe la posición de que, en E.E.U.U., en la primera mitad del siglo XX, las agrupaciones buscan permanecer a un nivel local, debido a las siguientes razones: 1) la gerencia remota de una empresa es difícil porque supone menores medios de control y porque, en ocasiones, la información debe pasar por varias personas, esto es, por vías no seguras; 2) las operaciones remotas complican el desarrollo de la lealtad, al jefe y a la organización; y 3) la comunicación y el transporte entre diferentes sedes aumenta el riesgo de intercepción y confiscación por parte de las autoridades.³⁵ En claro contraste con

³⁴ *Vid. Supra.* “1.3. Estado, seguridad y vacíos de poder. Elementos teóricos para el abordaje de las Organizaciones del Tráfico de Drogas”.

³⁵ Reuters, Peter, *The Organization of Illegal Markets*, Estados Unidos, Washington DC: National Institute of Justice, 1985, pp. 21-22.

la posición de Reuters, a lo largo de esta investigación se formula la idea de que la aspiración de una estructura criminal es aumentar en dimensiones, es decir, en términos de los negocios que aspira controlar y de la presencia territorial a nivel doméstico e internacional. Sin embargo, se reconoce que las organizaciones de tamaño pequeño podrían tener una mayor cohesión y, por tanto, un mejor control tanto de las actividades lucrativas como de los miembros de la agrupación.

En el espacio de compra-venta a nivel local, el crimen se manifiesta como una actividad tangible con un desarrollo evolutivo geográfico. En un primer momento, las organizaciones tienen una influencia espacial próxima a su sede de origen, dentro de un “vecindario”, un barrio o un estado. Es ahí donde realizan sus actividades ilegales, tienen influencia sobre los cuerpos de seguridad y la clase política, y construyen un “espacio vital” que es reguardado frente a otros grupos. Más adelante, la necesidad de crecimiento, los empuja hacia un concepto de territorialidad más extendido, el cual no se identifica tanto con delimitaciones político-administrativas o étnico-culturales, sino en función de las necesidades del negocio mismo. Dicho de otro modo, el criterio ya no es la familia, el vecindario o el grupo social, sino los espacios con potencial de comercio que trascienden tales delimitaciones. Si una organización ilegal crece, tendrá los medios adecuados para competir y combatir con otras agrupaciones en el territorio de éstas.

El estudio del mercado con especial énfasis en lo local, se desarrolló en E.E.U.U. entre principios y mediados del S. XX, tomando como objeto de estudio las organizaciones criminales de diferente origen étnico. No obstante, con el paso del tiempo y los avances tecnológicos y de comunicación, las condiciones han cambiado de forma importante y han surgido espacios globales adecuados para el desarrollo de la delincuencia.

1.2.1.2. Mercado global.

En el proceso de globalización, los avances en tecnología, comunicación, desplazamiento físico de personas, transacciones financieras e intercambio de

mercancías, han tenido como consecuencia una modificación sustancial en la actuación del hampa. Como lo establece la ONU, “como nunca antes la apertura en tratados, finanzas, viajes y comunicaciones ha creado crecimiento económico y bienestar, al tiempo que ha permitido el crecimiento masivo de oportunidades para los criminales que hacen sus negocios”.³⁶

Este contexto ha facilitado el establecimiento de redes ilícitas con perfil regional y global. En nuestros días es común que un bien ilícito sea ideado en un país, producido en un segundo y vendido en un tercero, incluso la presencia física en la comisión de delitos no es más necesaria.³⁷ Como consecuencia, aunque el mercado internacional data de varios siglos atrás (los vikingos y piratas podrían ser dos claros ejemplos), su crecimiento, diversificación y complejidad son altamente superiores.

Thoumi arguye que la distribución espacial de la industria de las drogas está fuertemente relacionada con la teoría del comercio internacional, cuya posición enfatiza que los aspectos institucionales y económicos representan ventajas competitivas para un país. De acuerdo con el autor, la globalización y la disminución en los costos de transporte, en la materia prima y en los factores de producción, se han convertido en un principio importante en la expansión de la delincuencia y de la riqueza de las naciones.³⁸

En ese sentido se argumenta que el mercado ilegal no es la cara opuesta del capitalismo, sino que es la forma más desencarnada de sus valores. En palabras de Sarmiento y Krausthausen: “se podría decir que el mercado ilegal es una radicalización de los valores capitalistas que no soportan contradictores u

³⁶ *The globalization of crime. A transnational Organized crime threat assessment*, Viena, ONU, ONUCD, 2010, prefacio.

³⁷ *Ídem*.

³⁸ Thoumi, Francisco. “Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia”, en *Análisis Político*, N° 54, Bogotá, mayo-agosto de 2005, pp. 43-46.

oposición para la realización de sus fines: se derriban los posibles obstáculos que dificulten la consecución de los fines”.³⁹

1.2.2. Las Empresas Ilegales dentro del mercado negro.

Entonces existe un mercado negro local y global, que se componen por unidades básicas: las Empresas Ilegales. Una definición mínima de la “Empresa Ilegal” sería la siguiente: una organización con una división del trabajo, la cual emprende y/o realiza actividades ilegales para obtener recursos económicos que le permitan afianzarse y, en su caso, crecer al interior de un mercado, la cual además asume el riesgo legal inherente. La EI es el principal objeto de estudio de la tesis, por lo que se detallará su definición en el capítulo quinto⁴⁰. Por ahora, sólo se establecerán algunos de sus rasgos generales y tipología.

Para Brice existen dos tipos de Empresas Ilegales: la asociación criminal en redes y la red de negocios.⁴¹

- 1. Asociación criminal en redes.** En palabras del autor: “son asociaciones formadas desde la niñez o a través de la experiencia de la prisión basadas en la herencia étnica, la centralización geográfica y las relaciones de familia”.
- 2. Red de negocios.** Es el modelo de negocio empresarial a nivel micro, en el que un líder conduce a un puñado de individuos. Existe una burocracia pequeña y la mayor parte de los trabajadores tienen contacto directo con el empleador. Se podría decir ese tipo de trabajo tienen muy pocas diferencias en comparación a un trabajo formal.

Conforme a lo desarrollado hasta ahora, se formula la existencia de tres estadios de las Empresas Ilegales (ver imagen 3):

³⁹ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, 194.

⁴⁰ *Vid. Supra.* “5.1. Definición de la Empresa Ilegal”

⁴¹ Brice, Jeff, *Óp. Cit.*, p. 4-7.

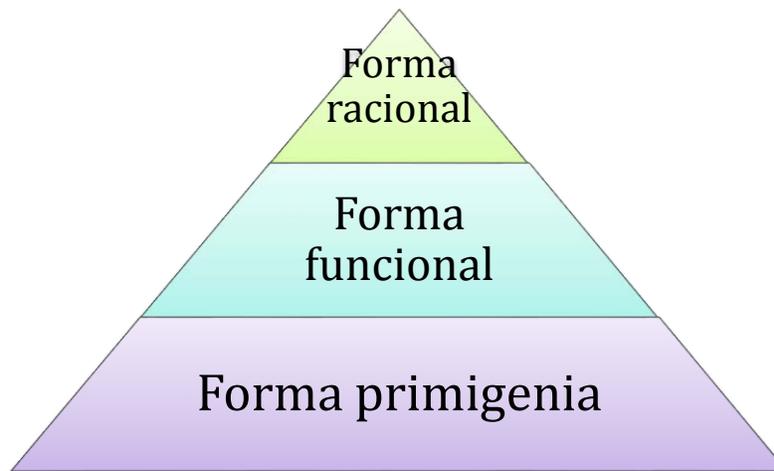
1. **Forma primigenia.** Es la forma inicial de la empresa, compuesta por lazos consanguíneos, afinidad de intereses y coincidencias étnico-culturales o territoriales.
2. **Forma funcional.** Es un estadio intermedio de evolución, es una etapa de crecimiento en el que la empresa se ha arraigado en sus actividades y funciona adecuadamente para subsistir. Es entonces que busca alcanzar un mayor tamaño y diversidad de actividades.
3. **Forma racional.** La empresa puede alcanzar un mayor grado de complejidad, con una estructura jerárquica relativamente estable, toma de decisiones restringidas, procesos internos (producción, procesamiento, distribución y venta), y búsqueda de maximización de los recursos económicos. Este nivel se relaciona sin duda con un alto grado de sofisticación de negocios y con los principios de la globalización. En este punto, la organización ya está consolidada, inmersa en negocios definidos y, dependiendo de su potencial, en expansión.

Una característica general de los tres niveles es la plasticidad en el aprendizaje y la innovación, ya que a través del tiempo y las experiencias discurren cómo sortear dificultades y resolver problemas. Un segundo rasgo es que crean y desarrollan oportunidades de mercado para los bienes y servicios que proveen. La seguridad es un ejemplo claro, se crean las condiciones de riesgo y amenaza, con el fin de vender protección a diferentes sectores.⁴² Otra particularidad de las EI es la capacidad de daño que pueden infligir. Entre mayor es la organización, mayor es el daño económico, físico y psicológico contra la persona, así como la oposición que pueden mantener en contra de las instituciones estatales.⁴³

⁴² Gottschalk, Petter, "Entrepreneurship in organized crime", *Óp. Cit.*, pp. 295-307.

⁴³ *Ídem.*

Imagen 3. Estadios de las Empresas Ilegales.



Lo interesante de usar este acercamiento económico-empresarial es que se encuentran patrones de comportamiento. Se esboza la idea básica de que todas las empresas (sin importar sus dimensiones), tienen transacciones al interior y al exterior, es decir, procesos tangibles que pueden servir como hilo conductor de una investigación. Como se ha argumentado, las Empresas Ilegales se componen por empleados que han optado por realizar actividades dentro del sector criminal alentados por diferentes mociones, lo que es necesario explicar.

1.2.3. El individuo partícipe de la empresa y del mercado ilegales.

Es sumamente interesante abordar el tema de las motivaciones subjetivas en la comisión de ilícitos, por qué una persona a título individual se involucra en actividades antijurídicas y punibles. Como menciona Compín, es un tanto complicado establecer las razones por las cuales una persona dotada de su libre arbitrio decide comprometer su desarrollo personal, su integridad patrimonial y su libertad personal, realizando actos que tienen como objetivo primordial el utilitarismo.⁴⁴ Hay tres acercamientos teóricos que ayudan a comprender tales motivaciones: 1) el *iter criminis* dentro de la criminología, 2) la teoría de la oportunidad y 3) la teoría de la elección racional. En seguida se desarrolla

⁴⁴ Compín, Frédéric, *Approche Sociologique de la criminalité financière*, Francia, Université de Evry Val d'Essonne, UFR de Sciences Sociales et de Gestion, Centro Pierre Naville, Tesis de Doctorado, diciembre de 2013, p. 16.

brevemente las tres posiciones en virtud de que plantean elementos útiles para la investigación.

1.2.3.1. Concepción y desarrollo del delito en el sujeto (*iter criminis*).⁴⁵

En la dogmática jurídica, en el campo del derecho penal, se acepta que el crimen pasa por varias etapas, pues tiene un origen, un desarrollo y una ejecución, que van del interior del sujeto hacia su materialización. Es relevante para nuestro estudio porque ejemplifica el grado de progresividad que va ganando en la mente del infractor, esto es, la deliberación racional que tiene en su interior (aunque en ocasiones es corta, instintiva o prácticamente nula, como en los delitos pasionales), hasta que se hace de los medios para ejecutar un crimen. En los delitos relacionados con delincuencia organizada, incluyendo por supuesto los relacionados con el tráfico de drogas, las etapas que se exponen a continuación toman lugar en la actuación del agente criminal.

Antes de producir el resultado típico, el sujeto concibe la idea y tiene la intención de cometer el crimen. Dependiendo de la fase en la que se encuentre, es que se determina la punibilidad que puede ser aplicada. La norma penal únicamente sanciona la materialización de la idea en el mundo exterior. En ese sentido, el *iter criminis* esboza dos fases principales: una interna y otra externa.

- A. Fase interna.** Se constituye por un proceso que se desarrolla en la mente del sujeto y abarca las siguientes etapas: ideación, deliberación y resolución.
 - a. Ideación.** Es el primer momento en que surge la concepción intelectual de cometer el delito en la persona.

⁴⁵ Amuchategui, Griselda, *Derecho Penal*, México, Oxford, Colección de textos jurídicos Universitarios, 2014, pp. 43-47.

- b. **Deliberación.** El sujeto piensa las situaciones favorables y desfavorables, es una evaluación en la que se desata una pugna de valores.
 - c. **Resolución.** El sujeto decide cometer o no el delito, por lo que afirma su propósito o lo rechaza definitivamente.
- B. **Fase externa.** Nace al terminar la resolución y consta de tres etapas: manifestación, preparación y ejecución.
 - a. **Manifestación.** La idea criminal emerge del interior del individuo. Es una fase carente de trascendencia jurídica, ya que no se puede sancionar la manifestación de la voluntad de delinquir.
 - b. **Preparación.** Son los actos que realiza el sujeto con el propósito de cometer el delito, es decir, actos preparatorios que *per se* no revelan intención delictuosa.
 - c. **Ejecución.** Consiste en la realización de los actos que dan origen propiamente al ilícito, se pueden presentar dos situaciones: tentativa y consumación.
 - i. **Tentativa.** Son los actos materiales tendientes a ejecutar el delito, el cual no se produce por causas ajenas a la voluntad del agente; sin embargo, son punibles.
 - ii. **Consumación.** Es la producción del resultado típico y ocurre en el momento de dañar o poner en peligro algún bien jurídico tutelado por el Estado, como la vida, la integridad física y la propiedad.

La fase interna cae en el campo de la criminología, puesto que se interesa por los antecedentes del acto y por conocer los factores más lejanos en el tiempo a la conducta criminal. En tanto, la fase externa, específicamente en lo referente a la ejecución (sea tentativa o consumación), es materia de derecho penal debido a que es sancionable por la normatividad correspondiente.

1.2.3.2. Teoría de la elección racional.

Otro de los enfoques que nos “justifica” las razones por las que una persona decide realizar actos antijurídicos con un objetivo fundamentalmente utilitarista es la teoría de la acción racional. Sobre ésta es necesario hacer dos puntualizaciones. Primero, no es un paradigma teórico independiente, sino que se trata de un conjunto de herramientas que sirven para interpretar de forma concreta las decisiones sociales y políticas.⁴⁶ Segundo, la teoría no está particularmente interesada en el estudio del crimen, pese a ello contiene elementos útiles para su análisis, como se verá en adelante.

Para Jon Elster, catedrático de la Universidad de Oslo, la teoría de la elección racional puede ser definida desde dos puntos de vista. Primero, como teoría normativa cuando indica cómo lograr ciertas metas; y, segundo, como teoría descriptiva cuando tiene la misión de ayudar a predecir ciertas conductas o acciones.⁴⁷ Asume que los actores se enfrentan todo el tiempo a la necesidad de tomar decisiones, por lo que tratan de escoger aquella que arroje el mejor resultado. La decisión tendrá la intención de elegir el mejor de los cursos tomando en cuenta los objetivos y las restricciones del medio. Los requisitos para operar son establecer un acuerdo sobre los objetivos, un amplio conocimiento de las opciones, disponibilidad de recursos (tiempo, dinero y, en algunos casos, flexibilidad institucional) y la elección de estrategias que establezcan una relación no contradictoria entre medios y fines.⁴⁸

Los elementos metodológicos que posee son los siguientes: 1) el individualismo metodológico; y 2) la consideración de las personas como seres dotados de racionalidad instrumental o deliberativa.⁴⁹ El individualismo metodológico es uno de los pilares fundamentales de la teoría. Sostiene que los fenómenos sociales

⁴⁶ Jiménez Ruiz, Francisco, “Teoría de juegos y ciencia política”, en *Working Paper 3. Prospectiva y Política*, Centro de Estudios Político, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004, p. 7.

⁴⁷ Dieterlen, Paulette, *Teoría de la Elección Racional. Un ejemplo del individualismo metodológico* [en línea], México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1987, Dirección URL: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras11/textos3/textos3.html> [consulta: 29 de noviembre de 2013].

⁴⁸ Curzio, Leonardo, *Toma de decisiones*, México, Instituto Federal Electoral, 1998, pp. 37-38.

⁴⁹ Jiménez Ruiz, Francisco, *Óp. Cit.*, p. 9.

son explicables por los sujetos en particular, es decir, por las propiedades de los individuos en cuanto a sus metas, creencias y acciones.⁵⁰ Apoya la posición de que la explicación de los fenómenos sociales se da a partir de las creencias y de las acciones de éstos.⁵¹

De su lado, el término “racional” es utilizado en el sentido económico al apuntar a la capacidad de una persona para elegir la alternativa más alta dentro de una jerarquía. En otras palabras, emplea el criterio de costo-beneficio tratando de obtener la maximización de las utilidades.⁵² En armonía con la posición de Becker, una persona comete un acto criminal cuando espera que el beneficio obtenido sea mayor en comparación al uso de ese mismo tiempo y esfuerzo en actividades legales. Luego, algunas personas se convierten en delincuentes no porque sus motivaciones básicas difieran de los otros individuos (V.gr., obtener recursos económicos con base en el trabajo), sino porque sus beneficios y costos difieren.⁵³ La crítica central a esta posición es que al asumir únicamente la racionalidad, se descartan en automático las causales religiosas, jurídicas, éticas y de cualquier otra índole.

Evidentemente la aceptación del principio racional como explicación rígida en la actuación de criminales y empresas presenta limitantes. No es factible la intención de reducir los valores humanos a un equivalente monetario. Un ser completamente racional tiene de fondo un principio teleológico, en el sentido que sus acciones se realizan tomando en cuenta elementos objetivos orientados exclusivamente a lo que sucederá en el futuro; además de una absoluta predictibilidad que no tiene cabida en la realidad.⁵⁴ De igual forma, es inviable el afán de eliminar un sinnúmero de elementos sociales útiles para explicar los fenómenos.

⁵⁰ Dieterlen, Paulette, *Óp. Cit.*, s/p.

⁵¹ Jiménez Ruiz, *Óp. Cit.*, p. 7.

⁵² *Ibidem*, p. 14.

⁵³ Becker, Gary, *Óp. Cit.*, p. 9.

⁵⁴ Coleman, James Samuel, *Foundations of social theory*, Estados Unidos, Belknap, Universidad de Harvard, 1990, p. 31.

Isaac De León y Eduardo Salcedo afirman que este principio sirve para comprender a los actores criminales, pero no para afirmar que todas las personas son potencialmente delincuentes. La evaluación acerca de delinquir depende en gran parte del acceso a cierta clase de recursos contextuales, como armas de fuego, el acompañamiento de otros delincuentes en la comisión del ilícito y el acceso a ciertas redes de distribución de bienes robados. Sostienen que una persona no puede convertirse fácilmente en criminal, a pesar de que el delito es una opción en términos económicos.⁵⁵ A lo largo de la tesis se utiliza el principio racional en una forma limitada, es decir, se acepta que el análisis costo-beneficio otorga un criterio coherente con el análisis de la Empresa Ilegal, aunque existe permanentemente la posibilidad de incluir elementos no-rationales.⁵⁶

1.2.3.3. Teoría de la oportunidad o de los delitos situacionales.⁵⁷

A diferencia de las posiciones anteriores, la teoría del delito situacional no se interesan por las razones por las que una persona se convierte en delincuente, sino en las circunstancias en las que delinque y cómo es posible reducir las oportunidades para ello. Sostiene que existen tres elementos fundamentales: un agresor motivado, un objeto disponible y ausencia de vigilancia (imagen 4). Este triángulo presenta situaciones específicas que facilitan o promueven la comisión del delito.

La corriente tiene dos premisas: por un lado, la oportunidad hace al delincuente y, por otro lado, el sujeto es selectivo para escoger la mejor de las opciones u oportunidades que se le presentan. Algunos de los principios del delito de oportunidad son los siguientes:

⁵⁵ De León, Isaac y Salcedo, Eduardo, *El crimen como oficio. Ensayos sobre economía del crimen en Colombia*, Colombia, Ingeniería Jurídica, Ediciones de la U, 2007, p 15.

⁵⁶ Levitt, Steven y Miles, Thomas, *Óp. Cit.*, p. 149.

⁵⁷ *Planes locales de prevención: prevención situacional del delito*, México, Subsecretaría de prevención y participación ciudadana, Secretaría de Seguridad Pública, 2008, p.3; y “La prevención del delito situacional” [en línea], trad. Jesús Camacho, en *Problem Oriented Policing Organization*, Estados Unidos, Center for problem oriented policing, University of Albany, State University of New York, Dirección URL: http://www.popcenter.org/library/pdfs/espanol/scp_esp.pdf [consulta: marzo de 2015].

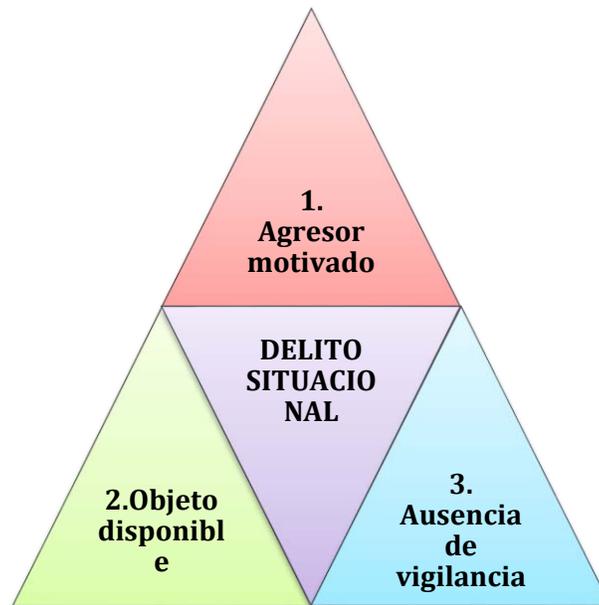
- Se concentra en un tiempo y espacio geográfico determinado, por lo que cambia considerablemente en función de la hora, el día de la semana y el lugar;
- Dependen de las actividades diarias, de manera que se modifican de acuerdo a las actividades rutinarias de los agresores;
- Un delito genera la oportunidad y motiva para cometer otros, de suerte que un hurto exitoso puede motivar para la repetición de la conducta en el futuro;
- Ciertos productos presentan facilidades para la comisión del ilícito, verbigracia, los productos que son fácilmente transportables, como billeteras;
- Los cambios sociales y tecnológicos generan nuevos delitos. Algunos aparatos tecnológicos son más demandados cuando se presentan o surgen, pues hay un mercado masivo. En cambio, después de un tiempo pueden alcanzar una fase de saturación, en el que la mayor parte de las personas ya lo tenga y no sea más rentable su robo.

El objetivo de la teoría de la oportunidad es crear obstáculos en el ambiente físico a fin de evitar que el delincuente tenga éxito en su intento por transgredir la ley. El delito se puede prevenir mediante la reducción de oportunidades por medio del desarrollo de métodos aplicables a todos los aspectos de la vida diaria, aunque adaptados a cada situación en particular. Se han identificado cinco principios para limitar o reducir las oportunidades:

- 1) Incremento del esfuerzo del delincuente para cometer un delito.
- 2) Incremento del riesgo que corre el criminal para completar el mismo.
- 3) Reducción de los beneficios o recompensas a las que aspira.
- 4) Limitación de las excusas que el delincuente utiliza para justificar sus acciones.

- 5) Reducción sustancial de las provocaciones que pueden incitar a un delincuente a cometer sus actos.

Imagen 4. Elementos de la teoría de los delitos situaciones.



En ese sentido, este enfoque busca prevenir el crimen antes que sancionarlo, de manera que trata de identificar y entender los factores de riesgo para la comisión de un ilícito. Dicho en otras palabras, intenta mitigar el crimen antes de que éste se cometa, señalando las situaciones en las que una persona puede ser vulnerada y otra se puede aprovechar.

Aunque pareciera que el delito de oportunidad es radicalmente distinto a la idea de una EI establecida y en funcionamiento permanente, son destacables algunos puntos que trasladados al estudio de la firma pueden ser útiles, como la concentración de delitos en un tiempo-espacio determinado, el oportunismo y los cambios sociales y tecnológicos en la modificación de las conductas delincuenciales.

Hasta ahora se ha discutido el tema de la industria de las drogas, las Empresas Ilícitas y los agentes criminales, no obstante, su actuar se insertan en un campo de acción definido: el Estado. El cuerpo estatal al contar con el *corpus* legal, el poder jurisdiccional, la organización administrativa y los agentes del orden público (milites y policías), es responsable del buen funcionamiento social, político y económico. Desde la teoría político-jurídica, se han identificado cuatro funciones primarias: garantizar el orden, la seguridad, la libertad y la justicia. En virtud de que es fundamental para la comprensión de la interacción con la criminalidad, se introduce un breve análisis sobre el Estado y la seguridad.

1.3. Estado, seguridad y vacíos de poder. Elementos teóricos para el abordaje de las Organizaciones del Tráfico de Drogas.

1.3.1. El Estado dentro de la teoría político-jurídica: la seguridad como razón de ser.

Desde esta perspectiva es posible distinguir dos grandes corrientes sobre el Estado. La primera lo caracteriza como centro del poder, es un espacio a partir del cual se forjan el resto de las relaciones sociales y políticas. Es una fuente suprema de autoridad, con disidencia mínima y con una capacidad coercitiva capaz de salvaguardar los derechos rectores de la convivencia social, como la integridad física, la propiedad y, más aún, la vida. La segunda corriente concuerda en que el cuerpo estatal es el mayor centro de poder, sin embargo, coexiste con una multiplicidad de agentes antagónicos que buscan disputárselo. La idea general del subapartado reside en que la seguridad que proporciona al individuo y al conjunto social, es la razón básica de existencia del Estado.

1.3.1.1. El Estado como centro del poder.

La idea del Estado como fuerza hegemónica encuentra su principal fuente de alimentación en los autores de la línea contractualista: Thomas Hobbes, John Locke y Juan Jacobo Rousseau. Según su posición, éste se inviste de un poder supremo producto del consenso social, el cual difícilmente admite la disidencia en términos de agrupaciones que busquen disputarle la autoridad o la legitimidad.

Aunque Hobbes, Locke y Rousseau parten de la idea del “estado de naturaleza”, esgrimen argumentos sustancialmente diferentes. Hobbes establece que originariamente los individuos viven aislados de los demás, dominados por las pasiones negativas y la falta de reconocimiento. Son átomos inmersos en un juego de suma cero en el que la ganancia de un participante representa invariablemente la pérdida de la contraparte. Como resultado existe un enfrentamiento enérgico, una suerte de guerra permanente que se enmarca en la frase: *bellum omnium contra omnes* (guerra de todos contra todos). El mundo es, por tanto, un espacio de desgobierno y violencia entre conjuntos humanos,⁵⁸

John Locke parte del estatus de libertad que poseen los hombres para disponer de su persona y de sus propiedades según lo crean conveniente. En el “estado de naturaleza” nadie posee más que el otro, pues todos nacen con las mismas posibilidades de trabajar y de adueñarse de lo que el medio provee. El mundo es gobernado por una ley natural que coincide con la razón, la cual evita el daño de los individuos sobre sí mismos y sobre quienes los rodean. No obstante, no todos se rigen por tal principio, sino que algunos buscan aprovecharse de los demás e incluso esclavizarlos. Al romper con el principio de libertad e intentar someter físicamente o matar a otro hombre se toma un curso beligerante.⁵⁹

Rousseau, de su lado, señala que la familia es la base de la sociedad primigenia. Entre una pluralidad de agrupaciones consanguíneas rige la “ley del más fuerte”, por lo que una de ellas es *primus inter pares*. No obstante, si la familia dominante no logra convertir la fuerza en derecho ni la desobediencia en poder, pronto cederá su primacía.⁶⁰ En el “estado de naturaleza” los seres humanos no tienden al mal, al contrario, son seres que únicamente causan daño a causa de su ignorancia. Como sostiene el autor ginebrino, “la misma causa que impide a los

⁵⁸ Hobbes, Thomas, *Óp. Cit.*, p. 102.

⁵⁹ Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Ediciones Nuevomar, pp. 31-42.

⁶⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social y El discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1998, p. 45.

salvajes usar su razón [para hacer el mal], les impide al mismo tiempo abusar de sus facultades”; de ahí se entiende que el hombre es un “buen salvaje”.⁶¹

Los contractualistas argumentan que debido al caos imperante los individuos deben de llegar a un acuerdo más o menos generalizado para establecer un orden. El Estado es entonces la resultante de un acto volitivo en el que un conjunto social desea abandonar el estado de guerra. Dicho en otros términos, las personas se ponen bajo la potestad de un poder supremo capaz de garantizar la conservación física. Para llegar a tal unidad política es necesario que cada individuo realice un acto de autorización por medio del cual transfiera su potestad a un hombre o a una asamblea de hombres. La intención es ceder la soberanía individual para formar un pacto o contrato en el que la totalidad de las voluntades se concentre en una sola.

Hobbes argumenta que el resultado de tal pacto es el Estado o *Leviatán*, entidad que posee tal fuerza que inspira terror y es capaz de encausar la paz a través de su acción, lo describe como:

“...una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común...”⁶²

Para el autor inglés el soberano, apelativo con el que se denomina al dirigente, tiene el derecho de representar al conjunto. Él es investido para procurar la seguridad del pueblo, por lo que le corresponde la facultad de castigar y de aplicar *penas*⁶³. Otras de sus funciones son la promulgación y la ejecución de las buenas

⁶¹ *Ibidem*, p. 310.

⁶² Hobbes, *Op. Cit.*, pp. 140-141.

⁶³ La pena es definida por Hobbes como el daño infligido por la autoridad pública sobre alguien que ha hecho u omitido lo que se juzga por la misma autoridad. Es una trasgresión de la ley que se castiga con el fin de que la voluntad de los hombres pueda quedar mejor dispuesta para la obediencia. No se considera como pena la injuria entre particulares, ni el mal infligido sin condena precedente; como tampoco el mal que se inflige sin el cometido de que el delincuente sirva como ejemplo para el resto de la sociedad. *Vid. Ibidem*, pp. 254-256.

leyes, la instrucción al pueblo, la prevención de la holgazanería, la constitución de un ejército y el pago de impuestos.⁶⁴

Locke se pregunta ¿por qué motivo tendrían las personas que renunciar a su libertad para ponerse bajo el dominio de un gobierno o de una autoridad? A lo que responde que las personas se encuentran expuestas y vulnerables frente a sus pares, por lo que la vida y las posesiones están en permanente peligro, lo que se constituye en la razón principal para instaurar un pacto.⁶⁵ Por lo cual,

“...la finalidad máxima y principal que buscan los hombres al reunirse en Estados o comunidades, sometiéndose a un gobierno, es la de salvaguardar sus bienes, ya que esa salvaguarda es incompleta en el estado de naturaleza...”.

Para cumplir tal meta es necesario, primero, tener una ley establecida, aceptada, conocida y firme que surja del consenso. Segundo, tener la presencia de un juez reconocido e imparcial con autoridad para resolver las diferencias de acuerdo a la ley. Y, tercero, se requiere un poder mucho más grande, que el que tienen los individuos aislados, para hacer cumplir la normatividad.⁶⁶

Para Rousseau, el Estado es un tipo de organización para la protección de las personas y de los bienes. Éste se constituye como un contrato, en el cual “cada uno, uniéndose a todos, sólo obedece a sí mismo, y queda tan libre como antes”.⁶⁷ Propone una “enajenación sin reservas”, en la que cada asociado ceda el conjunto de sus derechos a la comunidad y que, al entregarlo a todos, en realidad no la entregue a nadie. Dicho en palabras del suizo: “cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y nosotros recibimos además a cada miembro como parte indivisible del

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 283-290.

⁶⁵ Locke, *Op. Cit.*, pp. 81-84.

⁶⁶ *Ibidem*, 81-84

⁶⁷ Rousseau, *Óp. Cit.*, p. 54.

todo”.⁶⁸ Al realizar el contrato, las personas pierden su libertad originaria y el derecho ilimitado a lo que podían adquirir en la naturaleza, pero ganan la libertad civil y la propiedad privada.⁶⁹

Con el conjunto de ideas abordadas anteriormente, la pregunta fundamental sería ¿cuáles son los elementos o valores que fundamentan la creación y el funcionamiento del Estado? En general, los autores coincidirían en que existe cuatro funciones básicas: el orden, la seguridad, la libertad y la justicia. El orden entendido como antítesis del caos y del desgobierno, tiene como objetivo asegurar la propiedad privada. Seguridad en términos de la conservación de la integridad física de las personas, de su patrimonio y de la defensa del territorio donde se establece un gobierno. Libertad como principio para poder vivir en sociedad sin abuso de la autoridad, como regulación del individuo para no dañar derechos de terceros y como el establecimiento de relaciones que eviten el sometimiento físico a otros hombres. La justicia para evitar el ejercicio privado de la violencia (ley del talión) y, en sustitución, atribuir la capacidad del reparamiento de los daños al Estado frente a la sociedad y frente a los individuos. La justicia concebida también como la instauración de leyes, de jueces y de un aparato administrativo para su cumplimiento.

En esta posición, el Estado es entendido como *locus* del poder, es decir, como la estructura central de la sociedad y del gobierno capaz de cumplir con la empresa asignada. Estos cuatro valores son suministrados y tutelados por éste, son bienes públicos a los que todos tienen acceso por igual. La seguridad es un valor supremo al encarnar nada menos que la supervivencia individual, social y, por ende, la del Estado mismo.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 55.

⁶⁹ *Ibidem*, pp. 58-60.

1.3.1.2. El Estado como disgregación del poder.

En contraste con la posición anterior, existe una segunda posición que establece la existencia de una multiplicidad de actores que disputan el control del Estado en diferentes campos de la vida social. Para Ferdinand Lasalle, Carl Schmitt y Michel Foucault, el poder se inscribe en una dinámica de disputa permanente, donde la autoridad gubernamental no es depositaria monopólica de la violencia, del orden ni del imperio de la ley.

Ferdinand Lasalle, en dos sucesivas conferencias dictadas en Prusia, en abril y noviembre del año de 1862, se plantea una pregunta central ¿Qué es la constitución? Lejos de ser “un pacto jurado entre el Rey y el pueblo, que establece los principios básicos de la legislación y el gobierno de un país” o “una ley fundamenta proclamada, en la que se echan los cimientos para la organización del derecho público de una nación”, definiciones que habitualmente daría un jurisconsulto, tiene un sentido mucho más amplio y complejo.⁷⁰

Lasalle define a la constitución como “la ley fundamental del país” por dos razones: 1) porque da origen y sustento al resto de leyes; y 2) porque determina el contenido de dicha normatividad. En su obra, se lee de la siguiente forma: “La idea de un fundamento lleva, pues, implícita la noción de una necesidad activa, de una fuerza eficaz que hace, por la ley de la necesidad, que lo que sobre ella se funda sea así y no de otro modo”⁷¹.

Para el autor prusiano lo que da contenido a la constitución son los factores reales de poder, que se definen como “una fuerza activa y eficaz que moldea las leyes e instituciones jurídicas dentro de una sociedad, haciendo que no puedan ser en sustancia, más que tal y como son”. En la hechura de una Carta Magna concurren un gran número de intereses y grupos que buscan ciertas ganancias o beneficios, de manera que no hay una determinación libre de la autoridad ni del poder.

⁷⁰ Lasalle, Ferdinand, *Conferencia ¿Qué es una constitución? ¿Y ahora?, dictadas en 1862*, México, Elaleph, p. 31.

⁷¹ *Ibidem*, p. 35.

Participan, por ejemplo, la aristocracia, que es sólo un puñado de personas que conforma el grupo mejor relacionado, organizado e influyente dentro de un territorio; la burguesía como clase productiva, sin la cual la rama industrial dejaría de funcionar; los banqueros, quienes disponen de los créditos y del dinero del país, sin el que el gobierno sería incapaz de invertir; y la pequeña burguesía y la clase obrera, que si fuesen privadas de sus derechos políticos o personales, después de un tiempo, podrían desatar una revuelta social, sumamente costosa para los dirigentes.⁷²

Es de ese modo que la Constitución es, en esencia, la suma de los factores reales de poder. Ellos toman una hoja de papel y le dan expresión escrita a sus intereses. A partir del momento en que lo plasman y le dan sus debidas formalidades, se erige en derecho, en instituciones jurídicas y quien atente contra ello, puede ser castigado.⁷³ Luego, la ley fundamental del Estado no está determinada al libre arbitrio, sino que es una disputa por establecer un sentido específico, es un campo de batalla donde participan una gran cantidad de jugadores. Dependiendo de las circunstancias de cada nación, los agentes intervinientes pueden cambiar radicalmente, teniendo la más diversa gama de partícipes.

Por su parte, el jurista alemán Carl Schmitt en su libro *El concepto de lo político* desecha la equivalencia que habitualmente se hace entre *la política* y *lo político* para obtener una categoría específica. Si bien el Estado supone *lo político*, éste no necesariamente supone el terreno de lo estatal, de hecho, en ocasiones lo desborda. *La política* tiene su espacio específicamente en el aspecto institucional (léase enfrentamiento entre partidos políticos, acciones legislativas, elecciones periódicas, etc.), mientras que *lo político* tiene un radio de acción que incluye ese espacio pero que lo rebasa.

⁷² *Ibidem*, pp. 37-42.

⁷³ *Ibidem*, pp. 42-43.

Schmitt es consciente que las diferentes categorías donde se desenvuelve el ser humano tienen criterios específicos de autenticidad, una distinción última que les brinda identidad. Así, por ejemplo, en cuanto a la moral la distinción última es entre el bien y el mal; en el campo estético es entre lo bello y lo feo; y en el económico es entre lo rentable y lo no rentable. Por lo cual tiene la idea de disociar la categoría de *lo político* de cualquier otra y dotarla de criterios de autenticidad. Pero ¿existe un rasgo distintivo que pudiera caracterizarlo? y, en su caso, ¿cuál sería? La propuesta que hace es que “la distinción política específica [...] es la distinción amigo-enemigo”.⁷⁴

La distinción amigo-enemigo es el criterio propio de *lo político* que tiene como finalidad “marcar el grado máximo de unión o separación, de asociación o disociación”⁷⁵. Para él, el enemigo no es el estéticamente feo, el moralmente malo o el económicamente perjudicial, sino que simplemente es el otro, “el existencialmente distinto”⁷⁶; es aquel que se opone ofensivamente al cumplimiento de las aspiraciones propias.

El enemigo “es un conjunto de hombres que de acuerdo con una posibilidad se opone combativamente a otro conjunto análogo”.⁷⁷ Existen dos puntos interesantes en la definición. Primero, nótese que se habla de un “conjunto de hombres” y no de individualidades. Segundo, “la oposición combativa” inserta el presupuesto del enfrentamiento. En ese sentido, es pertinente hacer la distinción entre enemigo público y privado. El enemigo público, el llamado *hostis*, es el que se opone a un conjunto de personas, crea un interés común para enfrentarse a otra agrupación. Mientras que el privado o *inimicus* es el enfrentamiento entre particulares, incluye temas que no competen al grueso de la población y que pueden estar determinados por meras subjetividades. Entonces, el enemigo político es el *hostis* no el *inimicus*.

⁷⁴ Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 1991, p. 56.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 57.

⁷⁶ *Ídem*.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 58.

Por su parte, el amigo es quien puede ayudar al cumplimiento de objetivos o ambiciones. Al igual que el enemigo es meramente circunstancial pues se define a partir de intereses y coyunturas cambiantes.

La lógica amigo-enemigo cruza transversalmente lo social, lo gubernamental y lo internacional. Al admitir que todo grupo puede adoptar el formato amigo-enemigo y por tanto politizar su función independientemente de su causa, lugar o motivo de acción, se aceptará que el Estado no es un todo homogéneo. No podrá ser entendido como fuente única de poder ni de violencia. En su interior subsistirán y se disputarán el ejercicio del poder la oposición política, el sector económico, el religioso, el social e incluso el criminal. Para el jurista alemán, lo estatal estará por definición en disputa y, el embate por el control de diversos grupos, lo debilitará y pondrá en titubeo el cumplimiento de sus funciones primordiales.

En esa misma posición, el teórico social, Michel Foucault, debilita la concepción del Estado como centro de poder unívoco. El francés menciona que para comprender el poder es necesario establecer una conexión sólida entre la teoría y la práctica desechando las formas de pensarlo basadas en modelos legales o institucionales.⁷⁸ El punto central es saber cómo es que éste se aplica y no necesariamente qué es, por lo que establece un análisis de las estructuras o mecanismos de influencia de un individuo o de un grupo sobre otro

Habitualmente, el poder es entendido como gobierno, es decir, como la dirección de individuos y grupos. Sin embargo, los elementos que lo componen van más allá de la mera dirección y suponen al menos: 1) la estructuración del campos de acción de terceros; 2) la resistencia de los participantes, bajo el principio: “donde hay poder, hay resistencia”; y 3) su aplicación fáctica, pues el poder “existe

⁷⁸ Foucault, Michel, *El sujeto y poder* [en línea], Chile, Universidad de Artes y Ciencias Sociales, p. 4, Dirección URL: <http://www.philosophia.cl/biblioteca/Foucault/El%20sujeto%20y%20el%20poder.pdf> [consulta: 12 de marzo de 2014].

solamente cuando es puesto en acción”. Aunque la violencia y la pasividad son dos de sus elementos estructurales, no constituyen su naturaleza.⁷⁹

El poder está estrechamente ligado a la estrategia, definida como el conjunto de elecciones orientadas a obtener la victoria. Se traduce en cómo sacar ventajas anticipándose a las acciones de terceros, particularmente en cómo privar al oponente de sus medios de lucha y obligarlo a abandonar el combate. En una confrontación entre adversarios el éxito significa el control o dominio de una agrupación a otra: “una relación de confrontación alcanza su término, su momento final (y la victoria de uno de los dos adversarios) cuando mecanismos estables rempazan el libre juego de reacciones antagónicas”⁸⁰.

Para Foucault, la influencia fluye desde cualquier relación interpersonal y escala a nivel social y político. Aunque el Estado contemporáneo ha sedimentado las prácticas y las relaciones de poder (lo que significa que sus instituciones inundan los demás campos), no es fuente exclusiva de éste. Al contrario, presenta agrupaciones que ejercen permanentemente resistencia ante cualquier medida que los impacte negativamente.

A manera de recapitulación, se puede decir que existen dos posiciones marcadas en la teoría política relacionadas al poder. Por un lado, se concibe al Estado como un bloque más o menos homogéneo, fuerte en el ejercicio de la violencia, con pocas fisuras y capaz de hacer cumplir la ley. Es un ente que cumple con funciones básicas como el orden, la seguridad, la libertad y la justicia. Por otro lado, la disgregación del poder con Lasalle, Schmitt y Foucault, argumenta que existen múltiples grupos antagónicos al interior de lo social y lo gubernamental, los cuales le disputan el control y la autoridad permanentemente. Para fines de la investigación es indispensable reconocer el aporte de ambas corrientes. Se admite que el Estado tiene los medios adecuados para proveer la seguridad a través del

⁷⁹ *Ibidem*, p. 15.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 20.

imperio de lo jurídico, la organización administrativa, la fuerza económica y los agentes del orden público (como milites y policías). Sin embargo, por su naturaleza, acoge una serie de circunstancias y de agrupaciones lícitas e ilícitas que disputan el control en diferentes campos de la vida social.

De las funciones básicas del Estado citadas anteriormente, nos concentraremos en el tema de la seguridad, por ser un elemento fundamental para la investigación y por ser una de las categorías fundamentales para pensar el tema de la delincuencia. La insuficiencia en su salvaguarda permitiría el desarrollo de antagonismos para el individuo, el conjunto social y para la estructura estatal misma, tema que se toca en adelante.

1.3.2. Niveles de entendimiento de la seguridad, vacíos de poder y crimen.

La palabra seguridad proviene del vocablo latín *securus/securitas*. *Securus* deriva a su vez de *sine cura* que significa sin preocupaciones o sin problemas, en tanto que *securitas* significa libre de preocupaciones o libre de amenazas.⁸¹ En general, es un concepto que forma parte del comportamiento humano en la búsqueda de condiciones que lo liberen de peligros y que aseguren su supervivencia.⁸²

En ese sentido, David Baldwin plantean cuatro preguntas fundamentales:⁸³ 1) ¿Para quién es la seguridad? Esto es, establecer el sujeto primario a proteger; 2) ¿Qué valores hay que afirmar? Mientras una concepción estatocéntrica enfatizaría su contenido en hechos como la independencia política o la fuerza militar, un

⁸¹ Chávez García, José Luis, *La seguridad nacional en México (2006-2012). Bases teórico-metodológicas para su interpretación* [en línea], México, Cámara de Diputados, Dirección General SEDIA, 2013, p. 3, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRV-VI-04-13.pdf> [consulta: 12 de marzo de 2014].

⁸² González Torres, Jonathan Agustín, *La relación militar México-Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis de Licenciatura, pp. 27-28.

⁸³ Citado en Pérez Armiñón, Karlos, "El concepto y uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos, en *Revista CIDOB d'afers internacionals* 76. *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*, N°. 76, diciembre 2006 - enero 2007, Barcelona, Centro de Relaciones Internacionales, p. 61.

concepto anclado en la persona sostendría la preservación de la vida y el potencial de desarrollo; 3) ¿Qué amenazas se perciben? Hay que entender a la protección como un constructo con referentes subjetivos y objetivos; y 4) ¿Con qué medios se puede garantizar? Esto se traduce en los instrumentos o medidas para alcanzarla o afirmarla. Siguiendo los cuestionamientos planteados por el autor, se puede mencionar que hay dos sujetos principales de la seguridad: el individuo y el Estado.

1.3.2.1. La seguridad desde la perspectiva de la persona.

El individuo se presenta como la unidad básica e irreducible de estudio.⁸⁴ En su convivencia social, se desarrolla en un medio y establece un entramado de relaciones que lo posiciona en una situación de presión y vulnerabilidad. La gama de elementos en los que puede experimentar algún tipo de inseguridad es sumamente amplia, como la vida, la salud, la riqueza, la dignidad y el estatus. Barry Buzan, engloba las amenazas en cuatro categorías: 1) la integridad física, como dolor, lesiones o muerte; 2) las económicas, como daño o destrucción de la propiedad y la imposibilidad de acceder a recursos económicos suficientes; 3) las relacionadas con los derechos, como la negativa al ejercicio de las libertades civiles; y 4) las relativas a la degradación del estatus o la humillación pública.

Desde esta perspectiva, el ejercicio del Estado es ambivalente. Puede ser un “Estado mínimo” orientado a brindar un espacio de acción razonable en términos de las libertades y de los derechos que ayuden a la realización de la persona. Como también puede asumir el papel del “Estado máximo”, el cual da prioridad a los intereses del gobierno más allá de cualquier consideración armónica con el sujeto.⁸⁵ En este segundo rol está latente la paradoja entre la libertad y la seguridad. Se corre el riesgo de que una entidad oficial apelando justamente al criterio de salvaguarda, concentre tantas facultades o poder que, lo que inicialmente se planteaba como fuente de protección, termine siendo origen de

⁸⁴ Buzan, Barry, *People, States and Fear*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, 1991, p.36.

⁸⁵ *Ibidem*, pp. 39-40.

peligro.⁸⁶ Algunos síntomas de ese escenario serían la creación de leyes restrictivas, la acción política y administrativa contra individuos o grupos y la justificación de una política que demande limitantes a los derechos civiles.⁸⁷

El individuo construye una percepción subjetiva de la seguridad, es decir, se piensa a sí mismo y a sus pares en relación al entorno donde vive. Es una construcción efecto de la suma de los hechos y de la información que cotidianamente se le presenta, por la cual se siente o no protegido con los medios que provee el gobierno. Es cambiante en el sentido que un mismo hecho puede poseer significados radicalmente distintos de acuerdo a la experiencia y a la situación particular. En ese orden de ideas, Héctor Saint-Pierre menciona que los individuos difícilmente aprehenden la realidad tal como es, en cambio, plantean ciertas representaciones de ella. Justamente, “el término seguridad indica el estado o sensación que produce la percepción de ausencia de amenazas que coloque en riesgo la existencia, la propiedad o el particular modo de ser de quien se percibe”.⁸⁸

En palabras de Joel Migdal los Estados se componen de *imágenes* y *prácticas*. Las primeras concebidas como la proyección ideal del funcionamiento institucional dominante y coherente dentro de un territorio determinado; y las segundas entendidas como la forma en que dichas instituciones desarrollan sus tareas realmente. Imágenes y prácticas rara vez coinciden, pues es una lucha en el campo de la percepción del sujeto.⁸⁹

1.3.2.2. La seguridad desde la perspectiva estatal.

Como se vio anteriormente, la seguridad en relación al Estado adquiere una naturaleza política. Su meta principal es mantener la supervivencia de la

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 38-39.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 45.

⁸⁸ Saint-Pierre, Héctor, Jaime, *Defensa y Seguridad* [en línea], Honduras, Centro de Documentación de Honduras, p. 59, Dirección URL: <http://www.cedoh.org/proyectos/FFAA/downloads/lecturas/files/defensa.pdf> [consulta: marzo de 2014].

⁸⁹ Migdal, Joel, *Estados débiles, Estados Fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, p. 34.

organización social y el funcionamiento institucional permanente (social, educativo, político, económico, etc.); dicho de otro modo, su contenido se dirige hacia la conservación y estabilidad territorial y administrativa. Posee un principio de orden interno que lo lleva a implantar cuerpos del orden público, un sistema de justicia y policías, para contrarrestar y resolver los conflictos domésticos. Al mismo tiempo, la seguridad se proyecta hacia el exterior haciendo valer la autodeterminación y, ante cualquier ataque, el agente principal de defensa son las Fuerzas Armadas.

Las corrientes en materia de estudio de la seguridad estatal habitualmente se dividen en tres corrientes: la tradicionalista, la ampliacionista y la crítica. La primera sostiene que las acciones relacionadas a la seguridad pertenecen fundamentalmente al ámbito militar y, excepcionalmente, al ámbito político. Está relacionada con el uso de la fuerza, la defensa del territorio y la disposición de las Fuerzas Armadas, no sólo para defenderse, sino también como forma de prevención. La ampliacionista considera que el Estado no es el único actor que debe estar protegido, sino que en el diseño de la seguridad se debe incluir a sectores políticos, sociales, económicos, medioambientales e incluso al individuo como unidad particular. De su lado, la corriente crítica sostiene que la idea de seguridad es una construcción humana y, por tanto, de carácter subjetivo, por lo que es utilizada para elaborar un discurso que permita, en un momento dado, obtener más recursos para solventar ciertos problemas o para sostener una política de adquisición y desarrollo de armamentos.⁹⁰

Sin embargo, la definición del concepto de seguridad no puede encasillarse, en realidad existen tantos conceptos de seguridad estatal como naciones, puesto que su contenido responde a las especificidades del territorio, historia, economía, política, posición geográfica y recursos naturales. Sin embargo, un zócalo común sería considerarla como un proceso continuo e incesante que se manifiesta por el ejercicio de la independencia y la capacidad social para sobrevivir, conservarse y

⁹⁰ Chávez García, José Luis, *La seguridad nacional en México...Óp. Cit.*, p. 10-12.

traducir la estabilidad en bienestar colectivo.⁹¹ Otra forma es entenderla como una condición para el desarrollo de una sociedad asentada en un territorio que debe asegurar un ambiente de permanencia, gobernabilidad y paz social, cuya acción permita lograr objetivos individuales y colectivos haciendo frente a actores y situaciones internas y externas que impidan completarlos.⁹²

Es preciso apuntar que desde la posición estatal existen criterios objetivos con los que es posible evaluar el grado de salvaguarda y protección. Para preguntarse si un Estado es débil o fuerte en torno al tema de la seguridad deben tomarse en cuenta al menos cinco factores: 1) el respeto al estado de derecho por parte de autoridades y ciudadanos; 2) la fortaleza de las instituciones para perseguir y castigar un delito; 3) el nivel de corrupción; 4) el número de actos criminales y su impacto al conjunto social; y 5) la cantidad y calidad de amenazas y riesgos. Un gobierno fuerte debería inhibir (lo que no significa erradicar) las inestabilidades, mientras que uno débil favorecería las condiciones generales para su desarrollo. Es posible argumentar que el crecimiento y expansión del crimen está estrechamente ligado a la fortaleza institucional del Estado, o *contrario sensu*.⁹³

1.3.2.3. Vacíos de poder y crimen.

En su texto *The political economy of organized crime: providing protection when the state does not*, Skaperdas establece la hipótesis de que una de las formas en las que el crimen puede surgir es cuando existen vacíos de poder por la ausencia del Estado.⁹⁴ Para el autor, surgen en épocas transicionales, como con el cambio de un régimen o con una revolución, pero también debido a las particularidades de cada país, como las prohibiciones legales, la distancia geográfica y social de los centros políticos de toma de decisiones y la disfuncionalidad de las instituciones.

⁹¹ Martínez Serrano, Alejandro, ¿Qué es la seguridad nacional? [en línea], México, UNAM, mayo de 2001, Dirección URL: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html> [consulta: febrero de 2014].

⁹² Herrera Lasso, Luis, *El quehacer de la inteligencia para la seguridad nacional*, CISEN, Escuela para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, p. 33.

⁹³ *Ídem*, Chávez García, José Luis, *Óp. Cit.*; Buzan Barry, *Óp. Cit.*; Migdal, Joel, *Óp. Cit.*; Flores Perez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre...Óp. Cit.*, p. 28; y Edgardo Buscaglia, *Vacios de poder...Óp. Cit.*, p. iv.

⁹⁴ Skaperdas, Stergios, "The political economy of organized crime: providing protection when the state does not", en *Economics of governance*, Estados Unidos, University of California, 2001, p. 174.

Como expone el autor, ningún Estado hoy o en el pasado ha tenido el monopolio absoluto del uso de la fuerza dentro de su territorio, principio que sirve para describir algunas situaciones:⁹⁵

- **Periodos de revoluciones, guerras y cambios políticos mayores.** En los supuestos anteriores, con la administración y las instituciones en franca crisis o en desaparición, tienen que ser sustituidas por unas nuevas. No obstante, mientras son desarrolladas pueden pasar largos periodos de tiempo en los que las personas tienen riesgos complejos. Fue así que la Mafia siciliana creció en los años posteriores a la unificación de Italia y los problemas de criminalidad en Rusia incrementaron después de la caída del bloque soviético.⁹⁶
- **Condiciones geográficas.** El gobierno no ejerce funciones de forma homogénea en el territorio, por definición presenta falta de solidez y eficacia en determinadas regiones, tales vacíos pueden ser llenados por grupos criminales que desarrollan actividades (cuasi-) gubernamentales⁹⁷.

⁹⁵ *Ídem.*

⁹⁶ En México, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado en 1928, que a la postre se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y que gobernaría después del periodo posrevolucionario durante cerca de siete décadas, tuvo un impacto profundo en el control de diversas áreas de la vida en sociedad, incluyendo la criminal. La descomposición de la maquinaria partidista tuvo un impacto profundo también en la regulación del negocio del tráfico de drogas ilícitas y, por supuesto, de las Empresas Ilícitas relativas a éste. Algunos especialistas sugieren que fue una de las principales causas para comprender la violencia desatada a partir del año 2006. Para profundizar *Vid. Supra.* “2.2.2. Principales desafíos de la administración de Vicente Fox y la desarticulación del equilibrio político” y “6.2. Los lazos con la esfera política: un breve recuento de las redes de protección y corrupción al paso de las décadas”, donde se aborda de manera más puntual el tema de la relación entre el tráfico de drogas y el sector gubernamental.

⁹⁷ El catedrático de la Facultad de Derecho de la UNAM, el Dr. Jorge Fernández Ruiz, en su libro *Derecho Administrativo y Administración Pública*, menciona que las actividades gubernamentales del Estado son las siguientes: 1) función pública, la cual es la actividad esencial y mínima bajo el imperio o potestad del Estado. Son actividades indelegables, de ejercicio constante y permanente, como la función legislativa, la jurisdiccional, la administrativa y la de seguridad; 2) servicios públicos, entendida como una actividad técnica destinada al público para satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen jurídico especial, como el servicio de limpia, agua y luz; y 3) la obra pública, que se define como toda obra relativa en la construcción, instalación, reparación, reconstrucción, mantenimiento, conservación, modificación y demolición de inmuebles, como caminos, puentes, edificios y construcciones destinadas al desempeño de las actividades de los entes públicos. Bajo la lógica de Fernández Ruiz, puede decirse que la delincuencia organizada, en sus diferentes expresiones, bajo determinadas condiciones, puede realizar actividades gubernamentales como tal y no cuasi-gubernamentales. Realiza servicios públicos, como los equivalentes a la prestación de la seguridad (que debería ser una función indelegable del Estado), el cobro de cuotas (impuestos) y la construcción de obras públicas (como hospitales, escuelas y caminos). Es en ese sentido que, a diferencia del autor en cuestión, Stergios Skaperdas, se argumenta que la delincuencia realiza actividades

- **Prohibición legal.** Las drogas son la ilustración más clara, su prohibición lejos de acabar con la producción y el consumo, tiene como consecuencia un área de oportunidad que es aprovechada por el hampa.
- **Distancia étnica y social.** Por ejemplo, las pandillas en Estados Unidos florecieron en áreas de bajos ingresos habitadas por grupos étnicos homogéneos; sectores con menores posibilidades de acceso a servicios (educativos, médicos, sociales) y a oportunidades de trabajos. Como forma paradigmática antes de los setenta, es posible ubicar a los grupos afroamericanos. Aunque no es un vacío de poder como tal, el gobierno no funciona de manera adecuada y deja de atender focos de inseguridad.⁹⁸

Los Estados en épocas transicionales o con un funcionamiento institucional inadecuado, son más vulnerables para el surgimiento de grupos criminales. Más aún, si el gobierno en cuestión no tiene los controles suficientes para disminuir los índices de corrupción, ello facilita su existencia y crecimiento. La crisis del monopolio estatal de la violencia obra como multiplicador del poder de los mafiosos.⁹⁹

Idealmente, la esfera legal-estatal debería ser mucho más grande que la esfera criminal, en tanto que la relación entre ambos debería ser el antagonismo. Sin embargo, cuando un grupo ilícito que estaba al margen del poder adquiere un papel relevante e incluso preponderante dentro de un territorio determinado, esta situación se convierte en un problema de dimensiones mayúsculas. Pueden posicionarse estratégicamente para *feudalizar* un espacio o crear una especie de soberanía donde remplazan las funciones atribuidas al Estado, como cobro de impuestos, impartición de justicia, creación de infraestructura y regulación de la

gubernamentales y no cuasi-gubernamentales. Vid. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, UNAM, 2014, pp. 49-74.

⁹⁸ Skaperdas, Stergios, *Óp. Cit.*, p. 181-185.

⁹⁹ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, 65.

vida social.¹⁰⁰ Son islotes donde su poder económico, influencia y control territorial desplaza al sector estatal, al tiempo que ponen en jaque sectores estratégicos.

Peor aún si las entidades criminales y el sector gubernamental encuentran puentes de comunicación. Es un gran riesgo cuando las fronteras entre lo lícito y lo ilícito se vuelven indistinguibles y se crea una zona gris donde conviven. Ahí convergen intereses que tienen como móvil la corrupción, el tráfico de influencias y las prebendas. Mientras el Estado no considere a los grupos criminales como una amenaza en la disputa por el control, podrá estar dispuesto a establecer ciertas alianzas y adquirir beneficios.¹⁰¹

Para Edgardo Buscaglia, el crecimiento de la delincuencia está conformado por al menos tres dimensiones: 1) una armada, que se observa con mayor frecuencia en los medios de comunicación, a través de la detención de miembros de diversas agrupaciones; 2) una política de protección, encapsulado en aquellas áreas del Estado, de los partidos políticos y la sociedad civil, en general infiltrados productos criminales; y 3) una empresarial, que le sirve de canal para lavado de dinero y apoyo logístico operativo para la producción, transporte, almacenamiento y distribución de diversos bienes y servicios lícitos e ilícitos.¹⁰²

Los Estados más robustos tienen grupos criminales que cometen delitos no predatorios, tales como juegos ilegales y lavado de dinero. Sin embargo, en los Estados débiles, es decir, en aquellos que presentan vacíos de poder, lo que florece es la trata de personas, la explotación sexual de menores, los secuestros, las extorsiones y los homicidios organizados.¹⁰³ Buscaglia sostiene que México, en la actualidad, podría entrar en la segunda categoría:

¹⁰⁰ Williams, Phill, *El crimen organizado y la violencia México: una perspectiva comparativa* [en línea], México, Centro de Investigación y Docencia Económica, p. 21, Dirección URL: http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier2.pdf [consulta: marzo de 2014].

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 27. Sobre el particular, la relación de corrupción del crimen con el Estado se aborda con mayor detenimiento en el capítulo 6 de esta tesis, cuyo tópico es la Organización del Golfo, bajo el mando de Juan García Ábrego.

¹⁰² Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder...Óp. Cit.*, p. 181.

¹⁰³ *Ibidem*, p. 181.

“...En cualquier transición política desde un sistema autoritario siempre mucho más fácil reconfigurar instituciones del antiguo régimen que construir nuevas con base en consensos políticos y sociales democráticos. Es por ello que la mayoría de las transiciones políticas genera enormes vacíos de poder institucional del Estado, que luego aprovechan y ocupan actores no estatales, [como] empresas criminales transnacionales, los cuales empiezan a transformarse autoridades de facto, reemplazando al Estado mismo...”.¹⁰⁴ Sobre el particular añade, “...En los últimos años: los niveles de debilidad del Estado nacional que deja vacíos institucionales a través de sistemas judiciales colapsados; sistemas que no combaten, en realidad, los fenómenos de corrupción dentro de los poderes del Estado; controles patrimoniales fallidos; y carencia de mecanismos sociales para prevenir los delitos [...] Cuando se producen, al mismo tiempo, disfuncionalidades crónicas las empresas criminales que, normalmente, se desarrollan en todos los países del mundo a través de negocios ilícitos silenciosos, pasarán a manifestarse (como en México) con violencia extrema de conflicto armado, en su intento por ocupar estos vacíos de Estado...”.¹⁰⁵

El miembro de la organización de las Naciones Unidas señala que cuando los Estados son débiles, por procesos como transición política o alta corrupción, las empresas criminales a nivel nacional y transnacional compiten salvajemente, muchas veces por medio de la violencia, fagocitando fragmentos completos del territorio y del andamiaje institucional, para la postre consolidar sus negocios y realizar delitos mucho más graves.¹⁰⁶

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 13.

¹⁰⁵ *Ibidem*, pp. v-vi.

¹⁰⁶ De acuerdo con la Investigación del autor a través de diversos procesos judiciales, 24 tipos de delitos pueden ser llamados organizados:

1. Actos de terrorismo,
2. contrabando de bienes y servicios diversos,
3. ejecuciones de funcionarios públicos,
4. extorsión,
5. falsificación de dinero, bonos, valores,
6. falsificación de documentos,
7. fraude de tarjetas de crédito,
8. homicidio calificado,
9. infiltración patrimonial,

Una vez desarrollado el tema del enfoque económico-empresarial, el mercado de las drogas, la Empresa ilegal, la actuación de los agentes criminales y de abordar el concepto de Estado y de seguridad, damos paso al capítulo segundo, el cual versa sobre la delincuencia en México en las últimas décadas. Los elementos de análisis expuestos en este apartado serán fundamentales para el desarrollo de la investigación, pues defienden la idea de que México es un Estado débil, con amplios índices de violencia y delincuencia en las últimas décadas, y con una estrategia de seguridad que no ha logrado ganar terreno a las empresas que participan en el negocio del tráfico de drogas ilícitas.

-
10. lavado de dinero y patrimonio,
 11. lenocinio,
 12. lesiones,
 13. piratería de productos diversos,
 14. pornografía,
 15. robo de vehículos,
 16. secuestro,
 17. tráfico de armas,
 18. tráfico de cigarros,
 19. tráfico estupefacientes,
 20. tráfico de indocumentados,
 21. tráfico de material radiactivo,
 22. tráfico de personas,
 23. trata de personas,
 24. tráfico y explotación ilegal de recursos naturales.

México incurre, con excepción del tráfico del material radiactivo, prácticamente en todos y cada uno de los delitos enlistados anteriormente. *Vid. Ibidem*, pp. 26-27.

Capítulo 2.

Violencia, tráfico de estupefacientes y política antidrogas (2000-2012).

“El político se convierte en estadista cuando comienza a pensar en las próximas generaciones y no en las próximas elecciones”.

Winston Churchill

2.1. Los índices delincuenciales en México en las últimas décadas.

Las conductas delictuosas imperantes en el país no surgieron recientemente, pues puede probarse una tendencia creciente al menos en las últimas dos décadas. Desde mediados de los años noventa, los ilícitos no relacionados directamente con las drogas presentaban índices altos, los cuales repuntaron considerablemente a partir del 2007, con el enfrenamiento frontal a las OTD. Para demostrarlo es suficiente hacer un examen de las cifras oficiales mismas. Son ilustrativos los números expuestos por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y en los últimos Informes de Gobierno del presidente Calderón y el primero de Enrique Peña Nieto.¹⁰⁷ Con el análisis de estos datos se expondrá que ha habido un cotidiano delictivo que atraviesa las últimas administraciones con similar fuerza. Los indicadores a estudiar son: 1) el acumulado de los delitos del fuero federal y 2) del fuero común, así como ciertos

¹⁰⁷ El uso estadístico relacionado con la delincuencia es complicado por las siguientes razones: a) tiende a ser parcial, pues habitualmente muestra posturas definidas, sea a favor o en contra; b) no se indica la metodología utilizada, por lo que es difícil saber cómo se llegó a los datos y si éstos son susceptibles de corroboración; c) se corre el riesgo de que las estadísticas tengan un uso político, sobre todo en contexto de crisis o elecciones; y d) constantemente las versiones “oficialistas” y las provenientes de organismos civiles, se contraponen de manera importante.

En este trabajo se usan las cifras del SESNSP fundamentalmente por dos razones: 1) es clara la metodología utilizada: “se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrado en averiguaciones previas iniciadas, o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías Generales de Justicia y Fiscalías Generales de las 32 entidades federativas, quienes son responsables de la veracidad y actualización de datos”; y b) porque se puede hacer una lectura sintomática para construir un argumento en contrasentido del discurso oficial, el cual sostiene los notables avances en materia de seguridad. Una de las deficiencias más notorias, es que la información disponible en la plataforma del SESNSP es a partir del año 1997 en adelante, lo que no permite saber qué pasaba con anterioridad. Otra de las insuficiencias es que muestra datos agregados, por lo que se pueden perder detalles importantes.

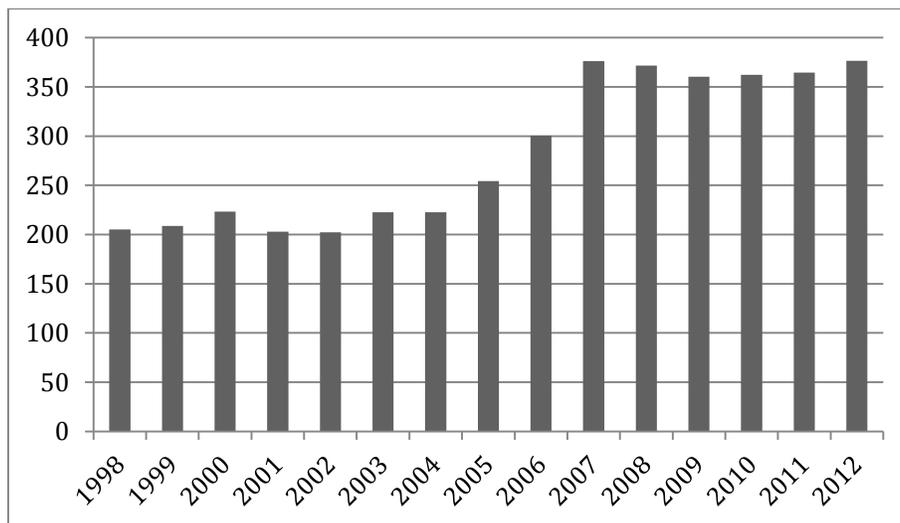
crímenes de alto impacto social, como 3) homicidios dolosos, 4) secuestros, 5) extorsiones y 6) robo de vehículos.

2.1.1. Tendencia de los delitos del fuero común y del fuero federal.

El inicial conjunto de estadísticas a revisar son las relativas al promedio diario por concepto de delitos del “fuero federal” y del “fuero común”, entre 1998 y 2012. Los delitos del “fuero federal” son aquellos ilícitos que afectan la salud, la economía y, en general, la seguridad del país o los intereses de la federación, como su estructura, organización, funcionamiento y patrimonio. Entre ellos, se encuentran los ataques a las vías de comunicación, contrabando, defraudación fiscal, delitos ecológicos, delitos contra la salud, portación ilegal de armas de fuego, producción ilegal de productos, robo de bienes a la nación, blanqueamiento de recursos económicos, tráfico de personas y delitos electorales.¹⁰⁸ En esta categoría, se nota un preocupante crecimiento de más del 70% en sólo un lustro. Mientras en el año 2002, se registró un promedio de 202 delitos diarios, en 2007 se alcanzó un máximo de 371, que se mantuvo más o menos constante hasta el año 2012. En la gráfica 1 es evidente que en el sexenio correspondiente a Calderón existe un repunte importante que no presenta signos de mejoría.

¹⁰⁸ De acuerdo a los artículos 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministerio Público es el facultado para investigarlos y ejercer el monopolio de la acción legal ante los tribunales correspondientes. Por su parte, a la Procuraduría General de la República le compete investigar los delitos del fuero federal y al Poder Judicial de la Federación juzgar. *Vid. s/a, Ministerio Público de la Federación* [en línea], México, Procuraduría General de la República, septiembre de 2911, Dirección URL: http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Ministerio_Publico.asp [consulta: 04 de julio de 2014].

Gráfica 1. Promedio anual de delitos diarios denunciados del "fuero federal" (1998-2012).¹⁰⁹



Por su parte, los delitos del “fuero común” se definen como aquellas conductas que tiene una afectación directa en un solo individuo o en un conjunto particular de ellos. En esta categoría destacan las amenazas, daños en propiedad ajena, delitos sexuales, fraude, abuso de confianza, homicidio, lesiones y robo en sus diferentes modalidades (a casa habitación, a negocio, a transeúnte, de vehículos, etc.).¹¹⁰ En contraste con la anterior categoría, en ésta el aumento no es tan grande, aunque sí constante. Mientras con Ernesto Zedillo y Vicente Fox, la cifra no superó los 4 mil delitos diarios, durante el sexenio de Calderón no se logró bajar de esa cantidad. La gráfica 2 muestra una tasa mínima de 3,657, en 2000, y una máxima de 4,668, en 2010.

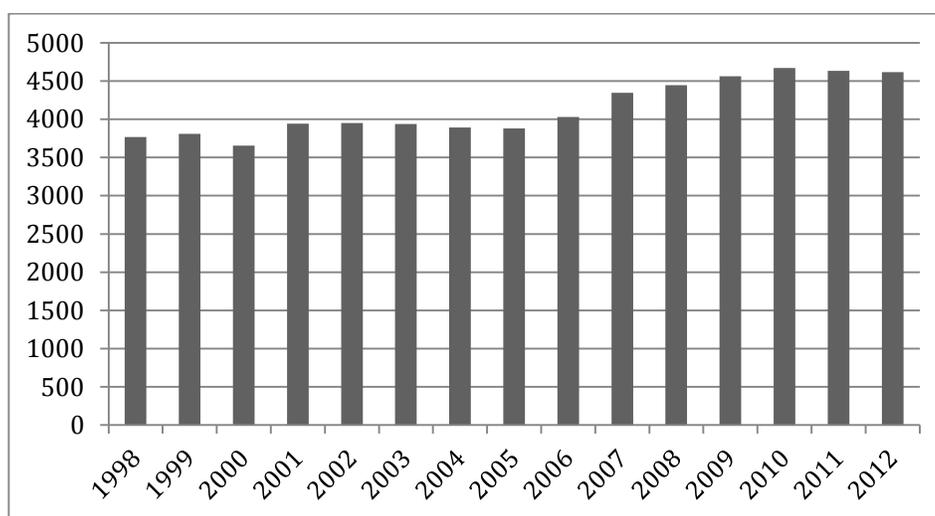
¿Cómo es posible explicar tal aumento a partir del 2007? La respuesta se puede descansar en términos hipotéticos en tres pilares: 1) la violencia y los delitos no relacionados con el tráfico de drogas aumentaron, hubo un mayor número de delitos y, por tanto, un mayor número de denuncias; 2) como es sabido, el Estado

¹⁰⁹ Elaboración propia con información de *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. I. Principales indicadores de la planeación nacional del desarrollo*, México, Presidencia de la República, septiembre de 2012, p. 6.

¹¹⁰s/a, *Ministerio Público de la Federación...Óp. Cit.*

Mexicano enarbó una estrategia agresiva en contra de las OTD, en el que su combate se convirtió en una bandera política y el aumento de los indicadores de denuncias y sentenciados se constituyó en una evidencia para demostrar (léase justificar) el éxito de la estrategia; y 3) la ampliación del presupuesto y del personal en las dependencias de seguridad¹¹¹, pudo haber tenido una relativa eficiencia en términos de un mejor y mayor registro en el número de denuncias.

Gráfica 2. Promedio anual de delitos diarios denunciados del "fuero común" (1998-2012).¹¹²



No obstante, el uso de las cifras oficiales presenta numerosas problemáticas, una de las principales es que únicamente se registran los delitos denunciados. Por tanto, existe una “tasa negra” de hechos que sucedieron y no fueron notificados ante la autoridad, lo cual aumentaría sensiblemente la estadística. La Organización de Estados Americanos (OEA), plantea que en el país casi tres cuartas partes de los crímenes no son denunciados. Según sus estimaciones, en 2004, los delitos registrados por las autoridades equivalieron al 23%; en 2007, al

¹¹¹ En el *Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón*, se establece que el aumento de los “recursos humanos en seguridad pública”, en el periodo 2001-2012, fue de 16,810 a 52,040 elementos, lo que significa la triplicación de la fuerza operativa de seguridad en dos sexenios. *Vid. Sexto Informe de Gobierno. 2. Estado de Derecho y Seguridad. II. Estadísticas Nacionales*, México, Presidencia de la República, septiembre de 2012, p. 71.

¹¹² *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico... Óp. Cit.*, p. 6.

21%; y, en 2008, al 22%. En su encuesta llamada *Victimización, incidencia y cifra negra en México*, se explica que las razones del afectado para no denunciar son atribuibles principalmente a la imagen negativa que se tiene de las entidades públicas encargadas. Situación que se traduce en pérdida de tiempo (39%), desconfianza de la autoridad (16%), trámites largos y difíciles (10%), actitud hostil (3%) y miedo a ser extorsionado (1%). Otras razones son considerar que se sufrió un delito de poca importancia (9%), no tener pruebas (8%) y miedo al agresor (6%).¹¹³

En ese mismo orden de ideas, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2013*, sostiene que en lo relacionado al fuero común, en 2012, el nivel de hechos delictivos que no derivó en una averiguación fue del 92.1%. Básicamente los motivos son los mismos: la pérdida de tiempo y la desconfianza en la autoridad que suman el 61.9%.¹¹⁴ De suerte que la cifra “real” de hechos antijurídicos y punibles, podría ser considerablemente superior a lo presentado en los informes oficiales.

2.1.2. Delitos de alto impacto social.

Otro de los indicadores fundamentales es el número de homicidios dolosos.¹¹⁵ En México, se pueden identificar tres grandes fases en el periodo 1977-2012. En la primera, desde el año 1977 existe una cifra cercana a los 19 homicidios por cada

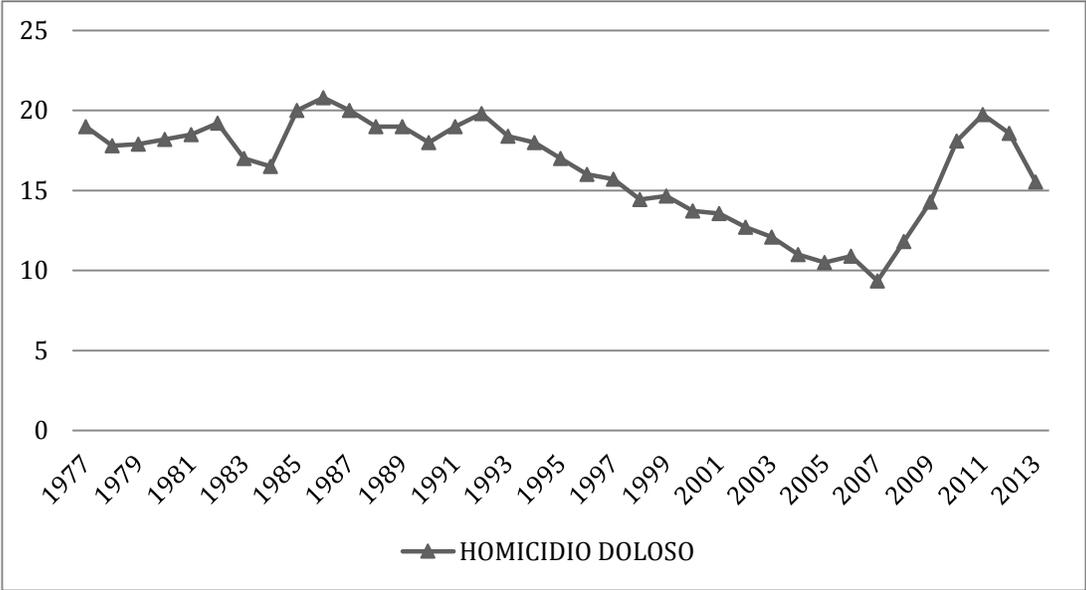
¹¹³ s/a, “Victimización, incidencia y cifra negra en México” [en línea], en *Cuaderno del ICESI 8*, México, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, pp. 73-79, Dirección URL: https://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/mexico/mexico_analisis_ensi6.pdf [consulta: 08 de julio de 2014].

¹¹⁴ s/a, *Encuesta nacionales de victimización y percepción sobre seguridad pública 2013*, *Boletín de Prensa Núm. 390/13*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, Aguascalientes, 30 de septiembre de 2013, pp. 1-2.

¹¹⁵ La OEA define a los “homicidios dolosos” como el acto deliberado para ocasionar la muerte de otra persona. En la legislación mexicana, el homicidio queda asentado en el artículo 302 del Código Penal Federal: “comete el delito de homicidio: el que priva de la vida a otro”. La calidad de “doloso” se registra en el artículo 9: “Obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley”. *Vid.* s/a, *Observatorio de Seguridad Ciudadana: homicidio doloso* [en línea], Organización de Estados Americanos, Observatorio de Seguridad Hemisférico de la OEA, Dirección URL: <http://www.oas.org/dsp/observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=15> [consulta: 09 de julio de 2014]; y *Código Penal Federal*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 1931, art. 9 y 302.

cien mil habitantes, la cual se mantiene estable prácticamente quince años. Aunque tiene leves altibajos (como en el bienio 1983-1984), recupera su nivel y se conserva hasta 1992, cuando registra un promedio de 20 hechos por cada cien mil habitantes. En la segunda etapa se observa una tendencia decreciente que dura un periodo también de quince años, que en 2007 toca el punto mínimo con 9.34 hechos. Finalmente, en la tercera etapa se advierte la variación más importante, ya que existe un incremento de más del doble en sólo un lustro. De suerte que, en 2011, se registran 19.75 homicidios (ver gráfica 3).

Gráfica 3. Promedio anual de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (1997-2013).¹¹⁶



Como queda evidenciado, no es la primera vez que el país experimenta un nivel de violencia similar. Sólo hace poco más de veinte años, a finales de la década de

¹¹⁶ La presente gráfica se elaboró con dos bases de datos:(1) del año 1977 y hasta 1996, se retoma la estadística de Fernando Escalante Gonzalbo, quien utilizó a su vez la base de datos del INEGI; y 2) del año 1997 y hasta el 2012, se toma la información del SESNSP. Por tal motivo la gráfica, aunque sigue una tendencia, puede presentar inconsistencias y saltos estadísticos. *Vid.* Escalante Gonzalbo, Fernando, “Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1997-2007”, en *Los grandes problemas de México. XV. Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México, 2010, p. 305; y *Cifras de la incidencia delictiva 1997-2014*, México, Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, junio de 2014, pp. 2-6.

los ochenta y principios de los noventa, se puede observar un comportamiento similar.¹¹⁷ Sin embargo, el hecho de que la estadística sea en números totales no permite establecer matices, lo que complica su comprensión. Como menciona Escalante Gonzalbo, “la tasa nacional es un indicador grueso, muy inexacto, que apenas sirve como primera aproximación”.¹¹⁸

Una vez más el punto central consiste en indagar el porqué de las tasas tan altas en ambos periodos. Sobra decir que el esclarecimiento no se puede plantear en términos monotemáticos. A finales de los setenta y en adelante, sin el afán de tocar el tema a profundidad, la explicación de la cifra de asesinatos podría reposar en múltiples factores como: la rigidez y dureza del régimen presidencial; la represión de la protesta social (especialmente la acción violenta del gobierno en contra del movimiento universitario en el año 1968); los movimientos subversivos; el avance de la brecha económica, el término del Estado de bienestar y la crisis económica. Según Escalante Gonzalbo:

“...la seguridad fue motivo de preocupación más o menos intensa y focalizada en algunos periodos: en los años setenta por ejemplo, asociada a guerrillas, protestas urbanas, atentados y policía política, y en la segunda mitad de los ochenta, con la crisis del aparato de Policía Federal...”.¹¹⁹

En la actualidad, el motivo del incremento habitualmente se le atribuye a la estrategia del gobierno federal contra la delincuencia organizada y, en especial, a las OTD desde el año 2007. Y, efectivamente existe tal vínculo, ya que los homicidios relacionados con el crimen organizado se han ido incrementando de

¹¹⁷ De acuerdo con Escalante Gonzalbo, en el pasado reciente no es posible encontrar un despliegue de fuerzas federales de similar magnitud: “para encontrar un parangón tendríamos que remontarnos seguramente a la Cristiada”; mientras que un lenguaje de similar dureza habría que buscarlo en los últimos años del Porfiriato o en la República Restaurada. *Vid.* Escalante Gonzalbo, Fernando, *El crimen como realidad y representación*, México, El Colegio de México, 2012, p. 203.

¹¹⁸ El autor menciona que no existe un patrón general de los homicidios dolosos en la región de Latinoamérica. Si se realiza un comparativo con países como Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica y Bolivia, se verá que tienen tasas sumamente bajas. En contraste, Colombia, Brasil, Venezuela, El Salvador y Guatemala, tienen constantemente tasas por encima de la mexicana. *Vid.* Escalante Gonzalbo, Fernando, “Panorama del homicidio...”, *Óp. Cit.*, pp. 303-306.

¹¹⁹ Escalante Gonzalbo, Fernando, *El crimen como representación... Óp. Cit.*, p. 203.

forma constante desde ese año de acuerdo con el seguimiento del diario *Reforma*, al pasar de 2,275 en 2007, a 12,366 en 2011 (ver tabla 1).¹²⁰

Tabla 1. Homicidios vinculados al crimen organizado de acuerdo con el diario *Reforma* (2007-2011).¹²¹

Año	Número de homicidios	Porcentaje
2007	2,275	6%
2008	5,219	13.8%
2009	6,587	17.3%
2010	11,583	30.5
2011	12,366	32.4
Total	38,030	100%

Sin embargo, existe también un conjunto de factores a considerar, un medio de cotidianidad violenta que se presenta desde mediados de los noventa de manera constate y que se ve reflejado en el número de extorsiones, secuestros y robo de vehículos desde mediados de la década de los noventa.

La extorsión¹²² es un tema interesante, ya que puede considerarse como relativamente “reciente”. Su índice ha ido a la alza, en buena medida por la

¹²⁰ Hacia el final del sexenio, el Partido de la Revolución Democrática, uno de los principales partidos de oposición, hizo hincapié en la necesidad de que el presidente Calderón aclarara la cifra de homicidios relacionados con el tráfico de drogas antes de dejar el cargo. Así lo hizo saber la Secretaria General, Dolores Padierna, quien culpó al gobierno federal por “maquillar” cifras. De igual forma, el presidente de la bancada de ese partido en el Senado, Miguel Barbosa Huerta, añadió que era necesario dar a conocer los nombres de cada uno de los afectados por la “guerra”. Por su parte, el organismo civil México Unido Contra la Delincuencia, realizó un conteo paralelo al oficial, en el que estimó el número de homicidios relacionados con el crimen organizado en 80 mil 745, entre 2007 y noviembre de 2011. *Vid.* Vergara, Rosalía, “Maquilla gobierno de Calderón cifra de muertos por guerra antinarco: PRD” [en línea], en *Revista Proceso*, México, 12 de enero de 2012, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=294667> [consulta: 05 de septiembre de 2014]; y s/a, “Calderón debe aclarar la cifra de muertos por narcotráfico: Barbosa Huerta” [en línea], en *Diario La Prensa*, México, Organización Editorial Mexicana, 29 de octubre de 2012, Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2751406.htm> [consulta: 5 de septiembre de 2014].

¹²¹ Tabla realizada con la información del “ejecutómetro” del *Diario Reforma* (enero de 2012), tomada de Benítez Manaut, Raúl, *Encuesta. Ciudadanía, democracia y narcoviolenca 2011*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Sistemas de Inteligencia de Mercado y Opinión, Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional, julio de 2012, p. 16.

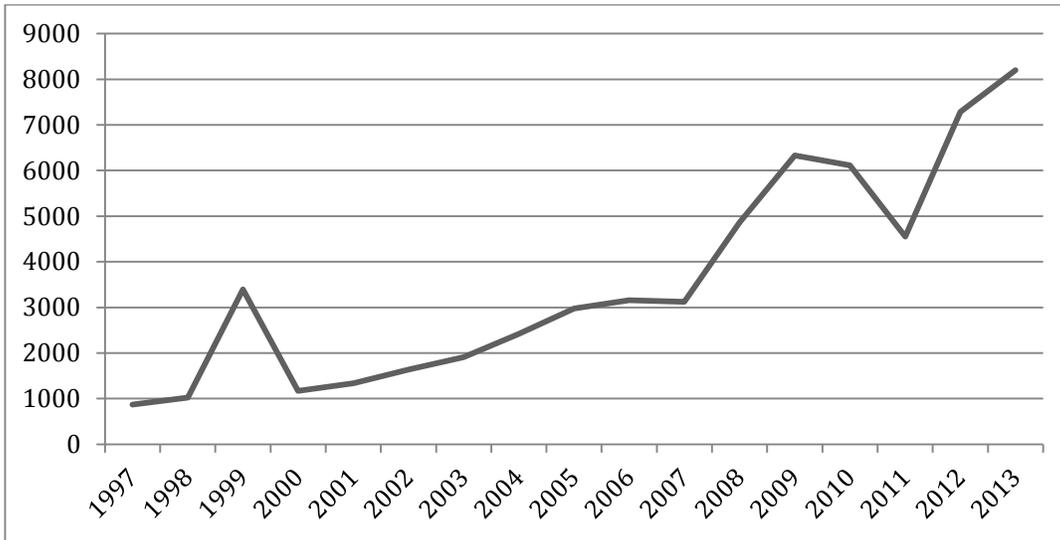
¹²² El delito de la extorsión es señalado en el artículo 390 de Código Penal Federal: “Al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa”. *Código Penal Federal... Óp. Cit.*, art. 390.

innovación para hacerlo, especialmente por el uso extensivo de teléfonos portátiles y por la comunicación a través de internet. Su crecimiento ha sido gigantesco, pues pasó de un índice de 0.90, en 1997, a 6.63, en 2003, lo que significa una ampliación de casi ocho veces en dieciséis años.¹²³ El secuestro¹²⁴ creció casi cinco veces en nueve años, entre 2004 y 2013, al pasar de los 0.30 hechos a 1.43 por cada cien mil habitantes. Por su parte, la cifra del robo de vehículos con violencia es el único delito que encuentra su cénit antes del año 2007, pues entre 1998 y 2003 tuvo el promedio más alto. En tanto que el robo de vehículos sin violencia tiene un crecimiento constante desde 1998 hasta 2010, cuando llegó a la cantidad de 149 delitos por cada cien mil habitantes (ver gráficas 4 a 7, y tabla 2).

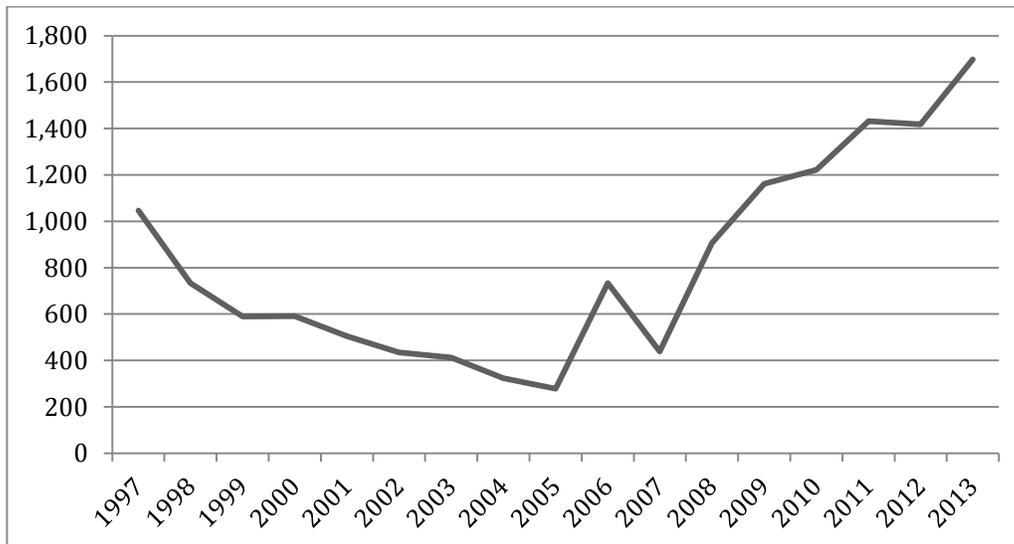
¹²³ Las principales modalidades de la extorsión son: 1) mensajes de texto por celular para informar que se ganó un premio y es necesario comunicarse; 2) se hace creer que se tiene secuestrado a uno de los familiares; 3) se hacer creer que un familiar viene del extranjero y necesita dinero porque lo detuvieron en algún punto de su tránsito; 4) amenazas de secuestro o daño; 5) llamada de supuestos integrantes del crimen organizado; y 6) extorsión por secuestro de información o por bloqueo de una computadora personal. *Vid. s/a*, “Ubican las 6 formas de extorsión más comunes” [en línea], en *Diario El Sol de México*, México, Organización Editorial Mexicana, 17 de julio de 2011, Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2149396.htm> [consulta: 12 de julio de 2014]; y Alvarado, Noel, “Secuestro de información, nueva modalidad de extorsión por internet” [en línea], en *Diario La Prensa*, México, Organización Editorial Mexicana, 6 de febrero de 2014, Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3281449.htm> [consulta: 12 de julio de 2014].

¹²⁴ El día 30 de noviembre de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*, donde se define al secuestro en el artículo 9º como: “[Aquel] que prive de la libertad a otro”. Es un delito que se persigue de oficio y que recibe de veinte a cuarenta años de prisión. La modalidad de “secuestro exprés” se entiende como aquel que prive de la libertad a otro para ejecutar otros delitos como robo o extorsión. *Vid. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación en noviembre de 2010.

Gráfica 4. Promedio anual de la tasa de extorsión por cada cien mil habitantes (1997-2013).¹²⁵



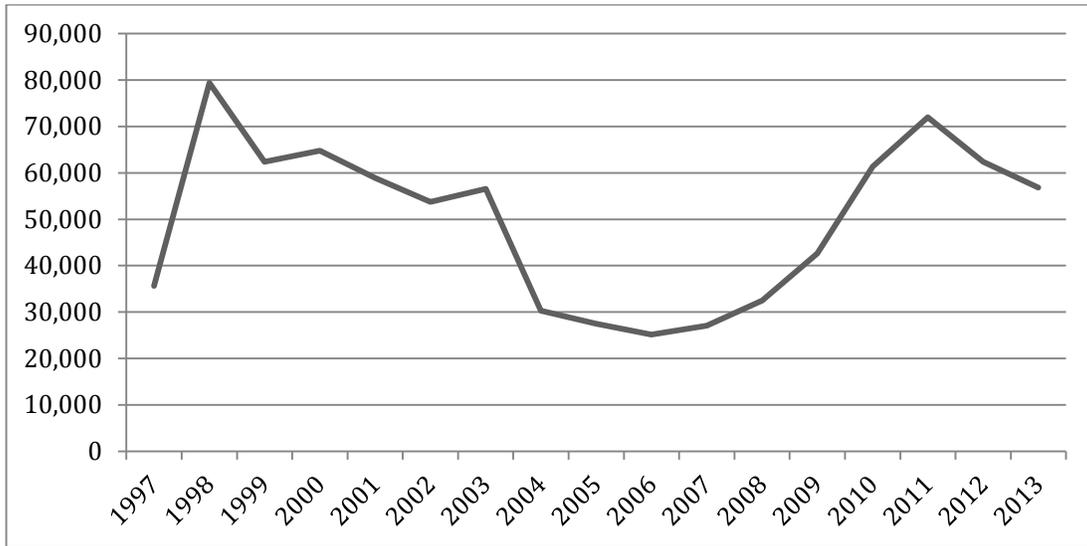
Gráfica 5. Promedio anual de la tasa de secuestros por cada cien mil habitantes (1997-2013).¹²⁶



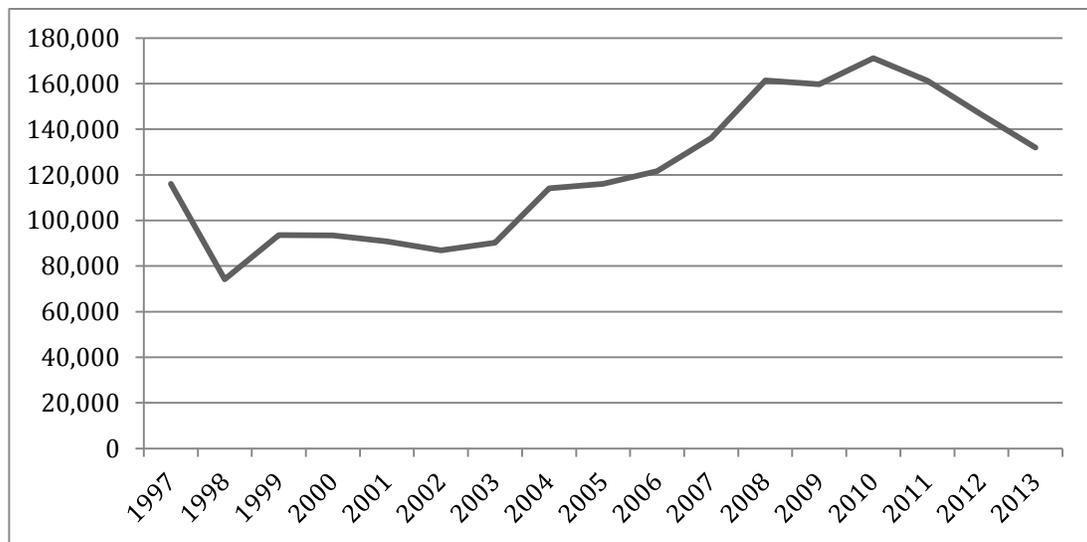
¹²⁵ *Tasas por cada cien mil habitantes 1997-2014*, México, Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2014, pp. 1-12.

¹²⁶ *Ídem.*

Gráfica 5. Promedio anual de la tasa de robo de vehículos con violencia por cada cien mil habitantes (1997-2013).¹²⁷



Gráfica 6. Promedio anual de la tasa de robos sin violencia por cada cien mil habitantes (1997-2013).¹²⁸



¹²⁷ Ídem.

¹²⁸ Ídem.

**Tabla 2. Promedio de la incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes
(1997-2013).¹²⁹**

INCIDENCIA A DELICTIVA 1997-2013.	HOMICIDIO DOLOSO	SECUESTRO	EXTORSIÓN	ROBO VEHÍCULOS CON VIOLENCIA	ROBO VEHÍCULOS SIN VIOLENCIA
1997	17.35	1.08	0.90	36.66	119.42
1998	14.43	0.75	1.04	80.62	75.26
1999	14.66	0.59	3.40	62.56	93.91
2000	13.73	0.59	1.16	64.22	92.59
2001	13.57	0.49	1.31	57.69	88.92
2002	12.71	0.42	1.58	51.97	84.05
2003	12.10	0.39	1.82	54.00	86.20
2004	11.00	0.30	2.28	28.61	107.73
2005	10.50	0.26	2.78	25.62	108.33
2006	10.89	0.68	2.91	23.21	112.21
2007	9.34	0.40	2.84	24.66	123.93
2008	11.82	0.81	4.37	29.17	144.97
2009	14.28	1.03	5.61	37.81	141.47
2010	18.10	1.07	5.35	53.69	149.82
2011	19.75	1.24	3.97	62.23	139.33
2012	18.57	1.21	6.22	53.30	125.12
2013	15.53	1.43	6.93	48.01	111.42

¹²⁹ *Ídem.*

Debido a la diversidad y cantidad de los delitos cometidos, se puede sugerir que existe un complejo de recursos humanos y organizacionales bastante extendido que realiza crímenes con la finalidad de obtener recursos económicos y materiales, aunque pueden ser también de cualquier otra índole. La gama tendría que ser sumamente heterogénea e incluiría agrupaciones que se desbandan una vez consumado el acto, hasta conjuntos verdaderamente sofisticados, con organización, jerarquía y logística definida.¹³⁰ No está por demás subrayar que no existen estadísticas precisas sobre el número de personas que se dedican a la actividad económica de las drogas, puesto que la producción, transporte, distribución y venta, implica, necesariamente, la participación de un gran número de trabajadores. Una de las estimaciones que alcanzó una gran resonancia mediática, sin precisar la metodología que llevó a tal conclusión, ha ubicado al tráfico de drogas como uno de los mayores empleadores del país (ver anexo 1, p. 288).¹³¹

Si bien el tráfico de drogas ilícitas en su historia contemporánea abarca al menos desde inicios del siglo XX,¹³² durante los años ochenta algunos hechos

¹³⁰ En México, a diferencia de otros países, la delincuencia es particularmente violenta. Implícitamente el concepto de “delincuencia organizada” hace referencia al hecho de que la estructura no debe exponerse o no debe ser reconocida por las autoridades. En contraste, en México, existe una criminalidad que frecuentemente realiza sus actividades con pleno conocimiento de la sociedad y la autoridad, y que tiene la capacidad de hacer frente a las fuerzas del orden público. *Vid. Supra.* “5.6.2. Violencia”

¹³¹ La iniciativa de reforma a los artículos octavo y noveno de la *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, promovida por los diputados Ricardo Monreal Ávila y Ricardo Mejía Berdeja, refiere que actividades ligadas al tráfico de drogas colocan a éste como “el quinto empleador más grande del país”. De acuerdo con el texto: “Estimaciones recientes muestran que en México hay 468 mil personas que se dedican al narco. Esto es cinco veces más que el total de (los ocupados en) la industria maderera nacional y tres veces más que el personal de Pemex, la compañía petrolera con mayor número de empleados en el mundo. Campesinos, matones, vigilantes, capos, abogados, médicos, secretarias; el negocio necesita de todo, y de todo emplea.” *Vid.* Garduño, Roberto, “Ocupa narco tres veces más personal que PEMEX” [en línea], en *La Jornada*, México, 31 de marzo de 2013, dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/03/31/politica/005n1pol> [consulta: julio de 2015].

¹³² Luis Astorga es ilustrativo al señalar que, en México, la cultura de la amapola existía desde al menos el último cuarto del siglo XIX (1886), en el noroccidente del estado de Sinaloa. Desde entonces y hasta principios del siglo XX, drogas como la marihuana y opiáceos, eran comúnmente usados en el país por razones médicas. Láudano y otros derivados del opio, como morfina y heroína, así como cocaína y cigarrillos de marihuana, eran prescritos por los doctores y se obtenían fácilmente en las farmacias y mercados. Asimismo, las autoridades estaban interesadas en la calidad de los productos e intentaban proteger al consumidor. Los adictos eran considerados como personas enfermas y no como criminales. Aunque hubieron intentos para controlar el láudano, amapola y marihuana desde 1870, las medidas no tuvieron éxito. Más adelante, en la primera década del siglo XX, los Estados Unidos emprendieron una cruzada internacional para convencer a otros países sobre los beneficios del control del opio y para crear leyes especiales para los consumidores y

relacionados con el negocio tuvieron una gran notoriedad político-mediática a nivel nacional. Los hechos que hicieron voltear la atención pública fueron la incautación de la cosecha de casi mil hectáreas de marihuana, en noviembre de 1984, en Chihuahua; el asesinato del agente estadounidense de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), Enrique Camarena, en febrero 1985; la detención de Caro Quintero, en abril de 1985; la incursión de la Organización de Guadalajara en el trasiego de drogas hacia Estados Unidos; y la aprehensión de Miguel Ángel Félix Gallardo, en abril de 1989.¹³³

Sin duda son múltiples las razones para el desarrollo del tráfico de drogas. Una de las principales ha sido la disfunción gubernamental para contener el problema y, lo que es peor, su colusión y solapamiento histórico.¹³⁴ Algunas de las deficiencias

traficantes. Se ubica el comienzo de la diplomacia contra las drogas en la Conferencia de Shanghái en 1909. Cinco años después es aprobada la *Ley Harrison* sobre narcóticos en suelo estadounidense, cuyo fin era controlar el consumo del opio únicamente con fines médicos. Suceso que marcó la expansión de la percepción oficial sobre el control de las drogas en el mundo. *Vid.* Astorga, Luis, “Drug Trafficking in Mexico: a first general assessment” [en línea], en *Discussion Paper N.º 36*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), s/p, Dirección URL: <http://www.unesco.org/most/astorga.htm> [consulta: 15 de julio de 2014]; ver también el segundo y tercer capítulos de González Torres, Josué Ángel, *Los Zetas como Empresa Delincuencial (1998-2010)*, México, Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2012, pp. 49-96.

¹³³ *Ídem*; Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios” [en línea], en *Atlas de la Seguridad y la Defensa 2012*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2013, p. 73; y Carreño Figueras, José, “Revelan en EU que CIA grabó tortura a Enrique Camarena” [en línea], *Diario Excelsior*, México, 12 de octubre de 2013, Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/12/923092> [consulta: 15 de agosto de 2014].

¹³⁴ La relación histórica de la supeditación de la esfera criminal a la política, la cual se fue modificando con la reestructuración de la maquinaria política en los años noventa, es uno de los temas que se toca a lo largo de la tesis. *Vid. Supra.* “2.2.2. principales desafíos de la administración” y “6.2. Los lazos con la esfera política: un breve recuento de las redes de protección y corrupción al paso de las décadas”. Uno de los mayores ejemplos de la relación durante el siglo XX, fue la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Ésta surgió en 1947 para llevar a cabo tareas de investigación e inteligencia en el ámbito federal. Sin embargo, desde su surgimiento, la institución se dedicó fundamentalmente a la protección de funcionarios federales. En 1953, comenzó a depender directamente de la Secretaría de Gobernación y no de la presidencia, por lo que sus esfuerzos se dedicaron a generar mayor información y análisis sobre la política interna del país. Entonces fue utilizada para el beneficio del régimen analizando grupos considerados como “subversivos”. La DFS desvirtuó su función y se convirtió “en una policía política al servicio del régimen”. Por otro lado, se le acusó de brindar protección a miembros de las OTD, resalta el caso de Rafael Caro Quintero, a quien se le encontró una credencial oficial. Existe una gran cantidad de información que sugiere la protección de la instancia federal a los empresarios ilícitos de la industria de estupefacientes. Para profundizar en el tema *Vid.* Aguayo Quezada, Sergio, “Seguridad nacional: los costos de la evasión” [en línea], *Periódico Reforma*, México, 18 de julio de 2001, Dirección URL: <http://www.sergioaguayo.org/articulos/2001/ART01-07-18.pdf> [consulta: 29 de julio de 2011]; Quezada Aguayo, Sergio, *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, pp. 91-117 y 167-216; y Campo Hurtado, Roberto, *La Seguridad Nacional y los servicios de inteligencia en México; desarrollo histórico y contexto actual*, México, Universidad Nacional Autónoma

en las políticas gubernamentales en el combate al tráfico de drogas han sido la falta de una jerarquía para el combate a los crímenes; la ausencia de una reforma integral a la policía y jueces; la desatención de los gobiernos municipales como primer eslabón de la seguridad; la relación desigual con Estados Unidos; la violación a los derechos humanos; y la baja cantidad y calidad de la rendición de cuentas.¹³⁵

A continuación, se hace un recuento de las medidas articuladas en las administraciones de Vicente Fox y Felipe Calderón, para organizar las instituciones de seguridad en su combate al tráfico de drogas. Aunque en el discurso oficial se resaltan las políticas de prevención, educación y salud, además de la reforma legal-institucional y la cooperación internacional, en realidad, el énfasis ha puesto en los decomisos y/o destrucción de mercancías, el encarcelamiento de miembros de las diversas agrupaciones y el despliegue policiaco-militar; en breve, un enfoque punitivo.

2.2. Vicente Fox: el cambio político y la ruptura del equilibrio del tráfico de drogas ilícitas.

La victoria de Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), en las elecciones presidenciales del año 2000, representó uno de los hechos más importantes de la historia política contemporánea de México. El término del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al frente del ejecutivo nacional, era de tal envergadura que parecía abrir la puerta a un cambio radical dirigido a un nuevo proyecto político nacional.¹³⁶ Sin embargo, lo que resultó la mayor fortaleza

de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis de Licenciatura, 2005, pp. 65-71. Otros textos que pueden ayudar a la comprensión del vínculo entre empresarios de las drogas y el sector gubernamental son: Astorga, Luis, *El siglo de las drogas. El narcotráfico. Del porfiriato al nuevo milenio*, México, Grijalbo, Proceso, 198 p.; Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, México, Tusquets editores, 2007, 337 p; y Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en Crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, México, Publicaciones de la casa chata, CIESAS, 2009, 358 p.

¹³⁵ Aguilar Valenzuela, Rubén, “La comunicación en el sexenio de Calderón”, en *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*, México, Universidad Iberoamericana, 2012, pp. 66-67.

¹³⁶ Loaeza, Soledad, “Vicente Fox’s presidential style and the new Mexican presidency”, en *Mexican Studies*, Vol. 22, No. 1, University of California Institute for Mexico and the United States, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 7.

durante la campaña, resultó ser también el eslabón más débil durante la administración: una plataforma concentrada en la figura personal de Vicente Fox.¹³⁷

Al igual que en el ámbito político, económico y social, en el contexto de la transición partidista, el tema de la seguridad se vio cruzado por la incertidumbre. Existía la firme intención de transformar y reorganizar las instancias de seguridad, estableciendo una diferencia con el régimen político anterior, el cual había sido criticado por usar las instituciones de inteligencia para beneficio directo del presidente, el partido y los grupos cercanos.¹³⁸ La tarea básica consistía en la clausura de los “usos y costumbres” de antaño, así como en la redefinición de las amenazas y riesgos.

Durante la campaña de Vicente Fox a la presidencia, en lo relacionado a la seguridad, la propuesta más importante fue la solución pacífica del conflicto zapatista en los primeros años de gestión; también habló de crear políticas en materia de salud, prevención de adicciones, deporte y cultura;¹³⁹ planteó establecer a las drogas como tema de seguridad pública y, por tanto, desmilitarizar su lucha. En cuanto a los cambios dentro de la administración pública, propuso desaparecer a la Procuraduría General de la República (PGR) y, en su lugar, crear la que se llamaría Fiscalía de la Nación, así como la Secretaría de Seguridad y Servicios a la Justicia, donde se agruparían las funciones policiacas y de inteligencia.¹⁴⁰

Durante su discurso de toma de posesión, en diciembre de 2000, criticó el uso de la inteligencia civil y de los aparatos de espionaje “en contra de partidos, sindicatos, organizaciones sociales, personajes políticos y líderes de opinión”. De

¹³⁷ Desde el inicio de su campaña por la nominación del PAN, el propósito de Fox fue demostrar que era lo contrario a la noción del presidente prista típico: un burócrata rígido, fuera de contacto con las personas. Durante la campaña se describió a sí mismo como informal, ranchero, católico devoto, un hombre con valores familiares y empresario exitoso. *Vid. Ibidem*, p. 9.

¹³⁸ Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares... Óp. Cit.*, p. 61.

¹³⁹ Eissa Barroso, Francisco, “Qué ofreció Fox” [en línea], en *Revista Etcétera. Política y cultura en línea*, México, 2000, Dirección URL: <http://www.etcetera.com.mx/2000/388/propuestas.html> [consulta: 16 de julio de 2014].

¹⁴⁰ Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes... Óp. Cit.*, p. 60.

igual forma, reconoció la actuación de las Fuerzas Armadas en contra de las OTD, así como su lealtad hacia las instituciones del país.¹⁴¹

2.2.1. La reconfiguración política de la seguridad.

Al tomar la presidencia de la República, en diciembre de 2000, se pusieron en marcha una serie de reformas administrativas de gran calado. Primero, se creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), quitándole las funciones de seguridad a la Secretaría de Gobernación. El argumento básico para su formación fue que las tareas de la nueva estructura quedarían al margen de intereses políticos. La SSP quedó compuesta “por un órgano central; y por órganos desconcentrados como la Policía Federal Preventiva, la Dirección de Seguridad Privada, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y penales federales”. Su principal función consistió en la formulación y homologación de una política criminal para todo el país y, concentró hasta 2004, en el titular de la dependencia, las responsabilidades de la SSP, la Comisión de la Policía Federal Preventiva y la Secretaría del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En tanto, su brazo de reacción fue la Policía Federal Preventiva (PFP) con presencia fuertemente militar. En 2001, se reestructuró la Procuraduría General de la República y se disolvió la Policía Judicial Federal, para dar paso a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), como policía científica.¹⁴²

En términos legales, para combatir a las OTD ya se contaba con un instrumento sumamente importante: la Ley Contra la Delincuencia Organizada publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1996, durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León. Esta ley, vigente aún, tiene por objetivo a lo largo de sus 45 artículos:

¹⁴¹ *Discurso de toma de posesión de Vicente Fox* [en línea], en *Retóricas*, México, 2000, Dirección URL: <http://www.retóricas.com/2010/05/vicente-fox-discurso-investidura-toma.html> [consulta: 19 de julio de 2014].

¹⁴² Díaz Román, Mario Pavel, *Relaciones en conflicto. Operativos de la Policía Federal Preventiva, 2001-2009*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis de Maestría, 2013, p. 15.

“...establecer reglas para la investigación, persecución, procesamiento, sanción y ejecución de las penas, por los delitos cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada. Sus disposiciones son de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional...”.¹⁴³

En su artículo segundo define a la delincuencia organizada como la situación “cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los siguientes delitos”.¹⁴⁴ Algunos de los delitos estipulados en el Código Penal Federal son: terrorismo, artículo 139; delitos contra la salud, artículos 194, 195 y 195 bis; falsificación o alteración de la moneda, artículos 234, 236 y 237; operaciones con recursos de procedencia ilícita, artículo 400 bis; tráfico de menores, artículo 366; asalto, artículo 286 y 287; secuestro, artículo 366; y robo de vehículos, artículo 381 bis y los correlativos en las legislaciones penales del Distrito Federal y entidades federativas. Además, de acopio y tráfico de armas, artículo 83 Bis y 84 de la Ley Federal contra Armas de Fuego y Explosivos; tráfico de indocumentados, artículo 138 de la Ley General de Población y tráfico de órganos, artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud.¹⁴⁵

Aunque Fox había anunciado que desmilitarizaría la lucha contra las drogas, no fue así. El mensaje más claro fue el titular de la PGR, Rafael Macedo de la Concha, militante en licencia y abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México. Aunque, a su vez, el procurador anunció que los puestos de la institución no serían ocupados por militares, cerca de 227 de éstos llegaron en los próximos meses.¹⁴⁶ Además, durante el periodo, el promedio mensual castrense en la lucha contra la delincuencia organizada fue de 19 mil 293 efectivos, desplegados

¹⁴³ *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, México, 1996, artículo 1, Dirección URL: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/115/default.htm?s=> [consulta: 10 de mayo del 2011].

¹⁴⁴ *Ibidem*, art. 2.

¹⁴⁵ José Luis Santiago Vasconcelos, “Aplicación de la Convención de Palermo”, en Edgardo Buscaglia y Samuel González Ruiz, *Reflexiones en torno a la delincuencia organizada*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005, pp. 227-228.

¹⁴⁶ Díaz Román, Mario Pavel, *Óp. Cit*, p. 16.

especialmente para el aseguramiento de drogas, vehículos robados y explosivos.¹⁴⁷

El uso de militares para el combate a la delincuencia, también se dio de manera contingente. Cuando se inició el sexenio, casi la mitad de los elementos de la Policía Judicial Federal (PJF) provenían de este sector. A la par, al crearse la Policía Federal Preventiva, en 1998, su base fue la llamada Brigada Militar, la cual ingresó en febrero de 2000.¹⁴⁸

En términos policiales, en 2003, según lo dio a conocer Gertz Manero, había la intención de plantear una iniciativa para sumar las fuerzas de seguridad estatal y municipal, a los 11 mil miembros de la Policía Federal Preventiva. Dicho de otra forma, se pretendía unificar a las policías, no obstante, la iniciativa nunca llegó al Congreso.¹⁴⁹ Cabe resaltar que hacia el final del sexenio, había 1,661 corporaciones policiacas, con cerca de 338 mil miembros. El mayor porcentaje correspondía a policías preventivos estatales y municipales que en conjunto sumaban el 85.5%, en tanto que los policías estatales, federales y de investigación acumulaban el otro 14.5% (ver tabla 3).

El problema de la corrupción al interior del sistema policiaco era muy grande. Eduardo Medina Mora, quien fuera director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional desde 2000, hasta ser nombrado Secretario de Seguridad Pública en 2005, reconoció que algunos cuerpos policiacos locales estaban totalmente penetrados por la delincuencia, especialmente en municipios de Michoacán, Tamaulipas y Baja California.¹⁵⁰ Por tanto, se pusieron en marcha medidas que tuvieron los siguientes resultados: “en 2001, 7.61% de los policías

¹⁴⁷ s/a, “Incrementa Sedena efectivo contra narco” [en línea], en *El Mañana*, México, 4 de abril del 2011, Dirección URL: <http://www.elmanana.com/XStatic/manana/template/notaimprimir.aspx?id=1101078> [consulta: 19 de julio de 2014].

¹⁴⁸ Manaut Benítez, Raúl, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, en *Revista Foro Internacional*, Vol. XLVIII, N°. 1-2, México, El Colegio de México, enero-junio de 2008, p. 200.

¹⁴⁹ Ramírez de Alba, Leticia, “Doce años después: SSP” [en línea], en *Letras Libres*, México, 28 de noviembre de 2012, Dirección URL: <http://www.letraslibres.com/blogs/serial/doce-anos-despues-ssp> [consulta: 19 de julio de 2014].

¹⁵⁰ Tabla tomada de Benítez Manaut, Raúl, *La seguridad nacional...Óp. Cit.*, p. 203.

judiciales tenían procesos penales en su contra; en 2002, 3.64%; y en 2004 y 2005, se suspendió a los policías de la AFI con cargos penales”.¹⁵¹

Tabla 3. Distribución de policías en México en el año 2005.¹⁵²

Preventivos municipales	135 132	40.00%
Preventivos estatales	153 789	45.50%
Judiciales o ministeriales	27 602	8.20%
Preventivos federales	15 261	4.50%
Agentes federales de investigación	6 289	1.80%
Total	338 000	100.00%

Por otro lado, se criticó al gobierno de Fox por haber debilitado a la inteligencia civil, específicamente al Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional (CISEN). Los argumentos básicos fueron dos: se recortaron cerca de mil plazas y se disminuyó su presupuesto.¹⁵³ Sin embargo, ambas afirmaciones son ciertas sólo en parte. Primero, el personal del CISEN no fue cesado simplemente, sino más bien reubicado en las nacientes carteras de la SSP y la AFI. En sentido estricto, el personal fue reubicado con el fin de fortalecer otras áreas de la inteligencia civil. En cuanto a lo segundo, es preciso anotar que en el 2000, el organismo adscrito a gobernación, recibió un presupuesto de 954 millones de pesos. Desde entonces y hasta el año 2004, se superó esa cifra. El único año que tuvo un descenso considerable fue en 2005, cuando recibió 879 millones. Sin embargo, un año después, con el inicio de la administración calderonista, recibió una cifra histórica de 1,153 millones de pesos (ver anexo 2, p. 289).

Sin embargo, como declaró Francisco Labastida Ochoa en 2007, ex Secretario de Gobernación (1998-1999), mucho del personal capacitado para realizar tareas de

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 200-201.

¹⁵² *Ibidem*, p. 201.

¹⁵³ Moloeznik, Marcos Pablo, “Tráfico de drogas ilegales y respuesta gubernamental: balance de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada” [en línea], México, en *Criminología y Sociedad*, p. 2, Dirección URL: <http://www.criminologiaysociedad.com/articulos/archivos/Trafico%20de%20drogas%20ilegales%20y%20respuesta%20gubernamental.pdf> [consulta: 19 de julio 2014].

inteligencia fue relegado del gobierno simplemente por el hecho de haber sido contratado durante la administración del PRI. Si bien parte del personal fue reubicado, otra parte terminó en la iniciativa privada con todos los conocimientos y capacidades adquiridas. De esta forma, el Centro tuvo que comenzar de nuevo un dilatado proceso de contratación y capacitación de funcionarios. Otro de los errores que recalcó fue que la administración de Fox convirtió al CISEN en un órgano de análisis y no en uno de inteligencia.¹⁵⁴

A nivel internacional, el presidente estadounidense George Bush, en su primera visita al extranjero, se encontró con su homólogo mexicano en Guanajuato, en febrero de 2001. En la reunión los mandatarios expresaron su acuerdo para continuar los esfuerzos en contra de la corrupción y el tráfico de drogas. En marzo de ese año, el mismo Congreso de Estados Unidos reconoció que la administración de Fox estaba “comprometida en la lucha contra los traficantes de drogas y la impunidad”.¹⁵⁵

Sin embargo, en septiembre de 2001, los atentados terroristas en Nueva York, Washington y Pensilvania, afectaron a México de forma directa debido a la vecindad y a la confusión imperante en los momentos posteriores a los hechos. Se especulaba la posibilidad de que posibles terroristas configurando nuevos ataques entraran por la frontera de Canadá o México.¹⁵⁶ En la época post-2001, las prioridades de Estados Unidos cambiaron y México tuvo que adoptar medidas acordes con su visión. Los temas de seguridad inundaron la agenda binacional y los temas que México impulsaba, como el migratorio y la renegociación de puntos del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), se hicieron a un lado.

¹⁵⁴ Becerril, Andrea, “Fox dismanteló el Cisen; Calderón, obligado a reconstruirlo: Labastida” [en línea], en *La Jornada*, México, 20 de julio de 2007, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2007/07/20/index.php?section=politica&article=011n1pol> [consulta: julio de 2015].

¹⁵⁵ Moloeznik, Marcos Pablo, *Óp. Cit.*, p. 2.

¹⁵⁶ Benítez Manaut, Raúl, *La seguridad nacional... Óp. Cit.*, p. 189.

En suma, como consecuencia directa de los atentados, se pusieron en marcha las siguientes medidas: un control militar férreo y la construcción de un muro en la frontera; la cancelación de cualquier posibilidad de discusión de una reforma migratoria en el Congreso; la firma de acuerdos bilaterales para garantizar el control fronterizo; la aprobación de leyes más estrictas para el ingreso a suelo estadounidense; y la imposibilidad de profundizar en la integración de la región de América del Norte.¹⁵⁷

2.2.2. Principales desafíos de la administración de Vicente Fox y la desarticulación del equilibrio político.

Al tomar las riendas del país, los temas de mayor impacto eran fundamentalmente tres: el conflicto con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, la inseguridad pública y el tráfico de drogas ilícitas.¹⁵⁸

El EZLN surgió como una organización de tipo guerrillero, transformándose poco a poco en un movimiento político-social. Según el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, a mediados de los noventa, se caracterizó por la amenaza del uso de las armas como presión frente al gobierno. Su perfil contestatario y su reivindicación de demandas populares, le permitieron lograr apoyos en diversos sectores del país y del extranjero.¹⁵⁹

En lo relacionado a la seguridad pública, como se vio en las estadísticas de este mismo apartado, si bien los índices no empeoraron, sí se mantuvieron estables en

¹⁵⁷ Velázquez Flores, Rafael, “El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”, en *Revista Enfoques*, Vol. VI, N°. 008, Chile, Universidad Central de Chile, 2008, pp. 81-82.

¹⁵⁸ Benítez Manaut, *La seguridad nacional... Óp. Cit.*, p. 185.

¹⁵⁹ El EZLN ha estado presente desde 1994 y su actuación se “circunscribe a comunidades de los municipios de Altamirano, Chenalhó, Chilón, Larráinzar, Las Margaritas, Ocosingo, Palenque; en menor medida tiene ascendencia en El Bosque, Sabanilla, Simojovel y Tumbalá” (sic). Las negociaciones para llegar a un acuerdo con la organización, se han desarrollado en tres etapas: 1) diálogo con demandas de tipo económico-social, desde febrero de 1994; 2) diálogos de San Andrés Larráinzar a los que se integran congresistas, intelectuales y grupos sociales y políticos, comienzan en abril de 1995 y duran hasta agosto de 1996; y 3) se dan acercamientos con el gobierno de Fox, que se cancelan por la aprobación de la llamada “Ley Indígena”, en abril de 2001. Desde entonces las negociaciones se encuentran en un *impasse*. *Vid. s/a, Solicitud de Información Pública al CISEN sobre el EZLN con número 0410000030707* [en línea], México, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, 2008, p. 1, Dirección URL: http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/29_2007_EZLN.pdf [consulta: 20 de julio de 2014].

los últimos años.¹⁶⁰ A lo largo del sexenio se realizaron movimientos sociales emblemáticos que apelaban a la presión social en contra de las autoridades en el tema criminal. Uno de los más importantes fue el convocado por la organización México Unido Contra la Delincuencia, el 27 de junio de 2004. En esa fecha miles de mexicanos salieron a protestar por el ambiente de “secuestros, asaltos, violencia e impunidad”.¹⁶¹ Algunas de las peticiones consistieron en reivindicar la obligatoriedad gubernamental del respeto a la ley y a los derechos humanos, mejorar la gestión de las instituciones responsables de la seguridad pública y justicia penal, y someter a revisión los criterios de reserva de información.¹⁶² Fue un movimiento que marcó el inicio de una participación mucho más activa por parte de las organizaciones civiles en el diseño de políticas anticrimen.¹⁶³

En cuanto al tráfico de drogas, Eduardo Medina Mora mencionó que prácticamente no había región de la República que estuviera libre de crimen organizado.¹⁶⁴ Para entonces, según la PGR, eran siete las Organizaciones del Tráfico de Drogas de mayor peso:

- Arellano Félix (Tijuana),
- Carrillo Fuentes (Juárez),
- Amezcua Contreras (Colima),
- Palma-Guzmán (Sinaloa),
- Díaz Parada (Oaxaca),
- Organización del Golfo,
- y Valencia (del Milenio).

La alternancia política afectó de manera importante el tema de las OTD. La hipótesis que sostiene Luis Astorga es que fue un hecho de singular importancia,

¹⁶⁰ *Vid. Infra*. “2.1. Los índices delincuenciales en México en las últimas décadas”.

¹⁶¹ Torres, Mauricio, “ONG: 10 años de exigir seguridad...con pocos resultados” [en línea], en *ADN Político*, México, 27 de junio de 2014, Dirección URL: <http://www.adnpolitico.com/ciudadanos/2014/06/27/ong-10-anos-de-exigir-seguridad-con-pocos-resultados> [consulta: 20 de julio de 2014].

¹⁶² *s/a*, *Marcha 2004. 10 años después* [en línea], México, México Unido Contra la Delincuencia, 2014, Dirección URL: <http://www.muacd.org.mx/Marcha-2004-10-a%C3%B1os-despu%C3%A9s-c145i0.html> [consulta: 21 de julio de 2014].

¹⁶³ Torres, Mauricio, *Óp. Cit.*

¹⁶⁴ Benítez Manaut, Raúl, *La seguridad nacional...*, *Óp. Cit.*, p. 203.

pues a partir del año 2000 comenzaron a romperse los controles que históricamente¹⁶⁵ el gobierno ejercía sobre los grupos criminales:

“...el resquebrajamiento progresivo del sistema político posrevolucionario basado en el presidencialismo y en el partido de Estado, el avance de la oposición política en el Congreso y en los gobiernos estatales y, finalmente, la alternancia en el poder, que implicó el desplazamiento [del PRI] crearon por primera vez en México las condiciones de posibilidad para una mayor autonomía relativa del campo del tráfico de drogas respecto del poder político [...] no es fortuito que el incremento en los niveles de violencia relacionados con el tráfico de drogas en los años 90 se haya observado en un primer momento en algunos estados donde la oposición política se convirtió en gobierno, coincidentemente en estados productores de plantas ilegales, del tráfico y tránsito de drogas, así como de lavado de dinero y mercados potenciales para el consumo. Ejemplo: Baja California, Chihuahua, Jalisco, Nuevo León y el D.F. [...] se empezó a dar una situación inédita implicaba probablemente intentos de desestructuración de uno de los mecanismos locales de intermediación entre el poder político priísta y el tráfico de drogas”. Algunas páginas más adelante, el autor añade “la autonomía relativa respecto del poder político que han logrado en años recientes tiene mucho que ver con la desarticulación de los viejos mecanismos de control e intermediación que caracterizan el fin del régimen del partido de Estado, con el crecimiento de la oposición política y las posiciones de poder que ésta ha logrado en el ámbito regional zonas productoras y de tráfico de drogas...”.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Al líder del PRI en Sinaloa y diputado de la XXXVIII Legislatura (1946-1949), Francisco Landavazo, se le atribuye la autoría de una frase que deja entrever la relación entre el tráfico de drogas y la esfera política: “pues es que produce divisas”. En el estado de Sinaloa al menos desde la década de los cincuenta en adelante existen referencias a políticos que establecieron una relación con los empresarios de la droga. Uno de los argumentos fundamentales para justificar tal situación es el poder corruptor intrínseco generado por el tráfico de drogas, conjugado con los bajos salarios de los policías. Sin embargo, si el salario fuera un argumento de aplicación universal, en realidad cualquier puesto laboral dentro del sector público que tuviera una remuneración adecuada, debería estar excluida por definición de la relación perniciosa establecida con el tráfico de drogas. Lejos de tal situación, los políticos y los policías, que reciben salarios por encima de la media, no han estado excluidos históricamente de esta relación perniciosa. *Vid.* Astorga, Luis, *El siglo de las drogas...Óp. Cit.*, pp. 82, 123- 124.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 161-163, y 182.

Si anteriormente el régimen autoritario y centralizado era capaz de controlar a los diversos actores, con el progreso de la apertura política y la transición partidista sucedieron cambios en la configuración del poder. El nuevo entramado político era incapaz de asumir el control del conjunto de los actores estatales. Esta correlación de fuerzas variante provenía de una inercia histórica, que se aceleró empezando la década de los noventa con las elecciones presidenciales de 1988, donde el candidato de la izquierda, Cuauhtémoc Cárdenas, del Partido de la Revolución Democrática (PRD) perdió frente al candidato oficial Carlos Salinas de Gortari, en una elección donde la contabilidad de los votos fue sumamente turbia; con la transición política en la primera gubernatura, en Baja California un año después, donde el PAN obtuvo el gobierno; y con el asesinato, en 1994, del candidato presidencial, Luis Donald Colosio, del diputado electo, Francisco Ruiz Massieu y del cardenal Jesús Posadas Ocampo.¹⁶⁷ Así, la correlación de fuerzas varió sensiblemente en el campo político y con él su relación con el ámbito criminal:

“...Entre 1994 y 2000, el contexto político mexicano observó transformaciones relevantes que conducirían, en 1997, a la pérdida del control del PRI sobre la Cámara de Diputados federal y, en 2000, por primera vez, al triunfo de un partido opositor en las elecciones presidenciales de ese año. Este proceso alteró profundamente las antiguas reglas del contubernio y sus equilibrios...”¹⁶⁸

Así, la complicidad entre el sector gubernamental y el sector criminal se construyó durante años a pesar de las campañas gubernamentales en medios de comunicación que intentaban convencer a la población de lo contrario.¹⁶⁹ Como

¹⁶⁷ Flores Pérez, Carlos, “Narcotráfico y política” [en línea], *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), 2009, p. 111, Dirección URL: http://www.seguridadcondemocracia.org/atlas_2009/amenazas_y_vulnerabilidades_5.pdf [consulta: 15 de agosto del 2010].

¹⁶⁸ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*, México, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS, CONACYT, p. 285,

¹⁶⁹ Carlos Flores sostiene que la posición oficial ha intentado por medio de recursos económicos convencer a la opinión pública de los siguientes supuestos: 1) el ambiente público es hostil a las organizaciones criminales; 2) los funcionarios públicos en su conjunto son ajenos a las actividades ilícitas de las organizaciones criminales que se encargan de perseguir, salvo ciertas excepciones; 3) los casos documentados de vinculación entre organizaciones y funcionarios son producto de actividades meramente individuales y no obedecen a prácticas institucionales ni arraigadas; 4) en todo caso, son los criminales quienes corrompen al funcionario; y 5) en el caso de algunos países, a lo anterior habría que añadir la continua tendencia presentar

declaró años más tarde el ex gobernador de Nuevo León, Sócrates Rizzo, en una entrevista con un diario de circulación nacional, la violencia en el país se incrementó a partir de la desaparición de los acuerdos entre autoridades y las organizaciones del tráfico de drogas:

“... [Antes] de alguna manera se tenía resuelto el conflicto del tránsito de drogas; yo no sé cómo lo hayan resuelto otros gobiernos, pero había un control y había un Estado fuerte y un presidente fuerte y una procuraduría fuerte y un control férreo del ejército y entonces de alguna manera decían: tú pasas por aquí, tú pasas por aquí, pero no me toques aquí estos lugares; algo pasó...”.¹⁷⁰

Para los ochenta y noventa, las OTD no sólo se habían consolidado a nivel local y regional, sino que su presencia nacional era cada vez más evidente y su perfil internacional era creciente. La droga que se producía en Sudamérica, era transportada a través de la nación por medios aéreos, marítimos y terrestres, y se consumía en Estados Unidos, por lo que se habían tendido redes transnacionales.¹⁷¹ En comparación de éstas, en el nuevo milenio la complejidad y dimensiones de las agrupaciones dedicadas al trasiego de enervantes, eran considerablemente superiores e iban en aumento.

Otro componente de especial relevancia en el sexenio fue la deserción de efectivos militares de las FFAA. Según un requerimiento de información solicitado ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el número de deserciones a lo largo del sexenio de Fox fue de 123,218 elementos (ver tabla 4).

Lo preocupante de la situación es que miembros de alta especialización del ejército pasaron a formar parte de las filas de la delincuencia organizada, cuyo ejemplo más concreto son *Los Zetas*. La agrupación habría surgido por la unión de

al crimen organizado como integrado por agrupaciones étnicamente circunscritas, extranjeras, con nulo o escaso contacto y cobijo de las estructuras políticas y socioeconómicas de las sociedades en que se insertan. *Vid.* Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en Crisis: crimen organizado y política... Óp. Cit.*, p. 105.

¹⁷⁰ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*, México, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS, CONACYT, p. 289.

¹⁷¹ Benítez Manaut, Raúl, *La seguridad nacional...Óp. Cit.*, p. 203.

desertores del ejército mexicano en diversos grados para la protección de Osiel Cárdenas Guillén, líder de la Organización del Golfo. Hacia finales de 1998, Arturo Guzmán Decenas, cabo de infantería desertor, logró formar un grupo criminal compuesto por elementos del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFE), del 15° Regimiento de la Caballería Motorizada de Reynosa, de la Brigada de Fusileros Paracaidistas y de la policía tamaulipeca. “El primer núcleo de *Los Zetas* se conformó por catorce militares, por lo cual se le conoció como 'el grupo de los catorce' o 'Zetas de primera generación', bajo el mando de Arturo Guzmán Decenas, Z-1”¹⁷². Del grupo originario, había al menos un policía de Tamaulipas, tres cabos de infantería, un subteniente del ejército y seis ex-GAFE (ver anexo 3, p. 291).

Tabla 4. Número de desertores del Ejército Mexicano durante el sexenio de Vicente Fox.¹⁷³

Grado	Número de desertores
Coroneles	1
Tenientes Coroneles	9
Mayores	38
Capitanes Primeros	50
Capitanes Segundos	49
Tenientes	459
Subtenientes	782
Sargentos Primeros	354
Sargentos Segundos	2,239
Cabos	9,919
Soldados	109 318
Total	123 218

Fuente: Respuesta a la solicitud enviada el 19 de febrero de 2007 al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), registrada en folio 0000700030907, y recibida el 4 de marzo de 2007.

En cuanto al combate a las OTD, la iniciativa más acabada en materia antidroga de la administración fue el llamado “Operativo México Seguro”. Se desarrolló en respuesta a la violencia que en la primera mitad del 2005 cobró la vida de 541 personas. Las dependencias que participaron fueron las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y la PGR. El objetivo fue

¹⁷² González Torres, Josué Ángel, *Óp. Cit.*, p. 112.

¹⁷³ Tabla tomada de Moloeznik, Marcos Pablo, *Óp. Cit.*, p. 8.

“combatir y prevenir la delincuencia bajo una visión integral, con base en estrategias comunes para conformar un frente único contra la delincuencia, conformado por los tres órdenes de gobierno.”¹⁷⁴

El gobierno federal aplicó el operativo en ciudades con alta incidencia de homicidios dolosos, secuestros, venta de droga, robo de vehículos y extorsión. Se puso en marcha al final del sexenio en Sinaloa (Culiacán, Navolato y Mazatlán), Tamaulipas (Matamoros, Nuevo Laredo y Reynosa) y Baja California, encabezado por la Policía Federal. En una segunda etapa, se incluyeron Michoacán (Apatzingán, Lázaro Cárdenas y Morelia) y Guerrero (Acapulco). Finalmente, en la tercera etapa, se focalizó la fuerza operativa en las ciudades caracterizadas por las recurrentes acciones del crimen organizado: Acapulco, Apatzingán, Culiacán, Nuevo Laredo y Tijuana.¹⁷⁵ De manera que en el último bienio de Vicente Fox, hubo una embestida gubernamental contra las OTD, debido a los asesinatos y a la violencia presentes en zonas geográficas específicas a lo largo del país.

Como resultado del enfrentamiento, según los datos de la PGR, se detuvieron casi 75 mil personas entre 2000 y 2006. Sin embargo, de la cifra total, sólo 15 líderes, 53 operadores financieros y 73 lugartenientes fueron arrestados. El resto eran sicarios, funcionarios involucrados y colaboradores y distribuidores al menudeo. El grueso de las detenciones correspondió a un personal de bajo perfil dentro de la estructura, lo que no representó necesariamente un avance sustancial en la desarticulación de las organizaciones (ver tabla 5).

En el año 2006, al dejar la presidencia Fox, el gasto en el rubro correspondiente a “Justicia, seguridad nacional, asuntos de orden público y seguridad interior”, fue de 82,917 millones de pesos; los recursos humanos en seguridad pública alcanzaron los 21,492 efectivos y la tasa nacional de homicidios fue de 10.89 por cada cien mil habitantes. No obstante, seis años después, en el último año de Felipe Calderón, el gasto el mismo rubro sería de 204,051 millones de pesos, los

¹⁷⁴ Díaz Román, Mario Pavel, *Óp. Cit.*, pp. 131-132.

¹⁷⁵ *Ídem.*

recursos humanos alcanzarían los 52,035 efectivos y la tasa de homicidios llegaría a los 18.57 hechos por cada cien mil habitantes.¹⁷⁶ Cifras que evidencian la importancia creciente del tema de la seguridad y de la política antidrogas en el sexenio que estaba por comenzar.

Tabla 5. Delincuentes detenidos pertenecientes a las Organizaciones del Tráfico de Drogas (2000-2006).¹⁷⁷

Concepto	Arellano Félix	Carrillo Fuentes	Amescua Contreras	Palma Guzmán	Osiel Cárdenas	Díaz Parada	Luis Valencia	Total
Líderes	2	7	1	1	3	0	1	15
Financieros	5	26	1	7	10	1	3	53
Lugartenientes	12	26	1	8	19	1	5	73
Sicarios	96	66	2	84	120	6	15	389
Funcionarios involucrados	37	53	2	30	57	2	9	190
Colaboradores y distribuidores al menudeo	16 794	17 955	6 886	14 717	10 410	3 469	3 764	73 995
Total Acumulado	16 946	18 133	6 894	14 847	10 619	3 479	3 797	74 715

2.3. Felipe Calderón: la disrupción de la violencia y la política de la “ley y el orden”.

Durante la campaña hacia la presidencia de la República, el candidato del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón no enunció la “lucha frontal” en contra de la criminalidad. Sin embargo, desde su discurso de toma de posesión en el Auditorio Nacional, señaló la relevancia que tendría para su administración:

“...Hoy la delincuencia pretende atemorizar e inmovilizar a la sociedad y al gobierno; la inseguridad pública amenaza a todos y se ha convertido en el principal problema de estados, ciudades y regiones enteras. Una de las prioridades que voy a encabezar en mi gobierno es, precisamente, la lucha por recuperar la seguridad pública y la legalidad; las instituciones responsables de la seguridad pública requieren transformaciones profundas para incrementar

¹⁷⁶ Escalante Gonzalbo, Fernando, *El crimen como realidad y representación*, México, El Colegio de México, 2012, p. 113; y *Sexto Informe de Gobierno. 2. Estado de Derecho y Seguridad. II. Estadísticas Nacionales...Óp. Cit.*, p. 69.

¹⁷⁷ *Ibidem.*, p. 1.

sustancialmente su eficacia [...] Sé, que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero, e incluso y por desgracia, vidas humanas. Pero ténganlo por seguro, ésta es una batalla en la que yo estaré al frente, es una batalla que tenemos que librar y que unidos los mexicanos vamos a ganar a la delincuencia. Pongamos fin a la impunidad, a la impunidad de los delincuentes que amenazan nuestras vidas y familias...”.¹⁷⁸

En esa tónica, dentro de los discursos oficiales en los primeros treinta meses de gobierno, se hizo referencia a la seguridad cerca de 600 ocasiones.¹⁷⁹ En la lógica del presidente se introducía una única novedad: la voluntad de aplicar la ley, donde antes se toleraba la ilegalidad.¹⁸⁰ Como reconoció el ejecutivo en una entrevista al diario estadounidense *The New York Times*, el espíritu de un régimen democrático es el respeto al marco normativo: “un gobernante lo que tiene que hacer es cumplir la ley y hacerla cumplir. Esa es la primera obligación”.¹⁸¹

Así pues, el discurso se centró en la retórica de la “mano dura”, de la “ley y el orden”. Y aunque parece una solución lógica, rápida y sin mayores complicaciones, implica matices, ambigüedades y equívocos. Una de las dificultades sucesivas, es que surgen conceptos como “todos” y “siempre”. La consecuencia es el cumplimiento sin excepciones de la ley y su asiento son las milicias y la policía. Los conceptos de ilegalidad, informalidad, delincuencia y corrupción, parecen ser sinónimos y entran en un mismo campo semántico.¹⁸²

Como parte de la comunicación, también se hizo una constante referencia a los “criminales” o “violentos”, como si fueran sujetos claramente reconocibles. No se estableció la línea sutil que separa la lucha contra el negocio del tráfico de drogas,

¹⁷⁸ *Discurso completo de Felipe Calderón en el Auditorio Nacional* [en línea], *Periódico El Porvenir*, México, 2 de diciembre de 2006, Dirección URL: http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=99278 [consulta: 18 de junio del 2011].

¹⁷⁹ Norzagaray López, Miguel David, *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1998-2009*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Tesis de Maestría, p. 168.

¹⁸⁰ Escalante Gonzalbo, Fernando, *El crimen como representación...Óp. Cit.*, p. 113.

¹⁸¹ s/a, “The complete Interview with president Felipe Calderón in Spanish (La entrevista completa en español)” [en línea], en *Diario The New York Times*, Estados Unidos, 17 de octubre de 2011, Dirección URL: http://www.nytimes.com/2011/10/24/world/americas/calderon-transcript-in-spanish.html?pagewanted=all&_r=0 [consulta: 22 de julio de 2014].

¹⁸² Escalante Gonzalbo, Fernando, *El crimen como representación...Óp. Cit.*, pp. 122-129.

de la lucha contra la persona. La disyuntiva consiste en combatir a la actividad ilícita o al individuo. La segunda tiene características más de un enfrentamiento contra un grupo o minoría poblacional.¹⁸³

¿Si el negocio del tráfico de drogas había estado presente durante décadas, cuál fue el rasgo distintivo que lo hizo tan violento y lesivo para el Estado y la sociedad? De acuerdo con la explicación del presidente Calderón, a finales de la década de los noventa, los criminales se dedicaban especialmente a cruzar droga hacia Estados Unidos. En México, sólo debían mantener un perfil bajo y su preocupación básica era sobornar a las autoridades norteamericanas para pasar las sustancias ilegales. El problema surgió cuando, además de pasar la droga, comenzaron a robustecer la venta al menudeo en el país. En palabras del ejecutivo nacional:

“... ¿Y por qué es una gran diferencia? Porque el narcomenudeo en México obliga necesariamente o presiona a los grupos criminales a tomar el control territorial que antes no lo buscaban. [...] Aquí no es lo mismo controlar un punto en la frontera que controlar una ruta para pasar la droga, que controlar ya toda una superficie. Al controlar toda una superficie chocan los grupos unos con otros y eso provoca una violencia feroz...”¹⁸⁴

Un argumento simplista y difícil de sostener. Si el negocio al menudeo estuviera ligado proporcionalmente a la violencia, evidentemente países con alto nivel de consumo, como Estados Unidos o diversas naciones europeas, tendrían niveles sumamente altos.¹⁸⁵ Escenario que evidentemente no sucede, pues es un problema que pasa también por la cultura de la legalidad, la fortaleza de las instituciones y el enfoque de las políticas públicas para abordar el problema.

¹⁸³ *Ibidem.*, p. 129.

¹⁸⁴ s/a, “*The complete Interview with president Felipe Calderón... Óp. Cit.*”

¹⁸⁵ El *Informe Mundial de Drogas 2012* indica que algunos de los países con el mayor porcentaje de consumo, entre la población que va de los 15 a los 64 años, por droga son: a) cannabis (≈+8%): Estados Unidos, Canadá, España, Francia, Italia y Australia; b) metanfetamina (≈+1%): Estados Unidos, Reino Unido, Sudáfrica y Australia; c) opioides (heroína, opio y opioides sintéticos de uso no médico, ≈+1%), Estados Unidos, México, Rusia y Australia; d) cocaína (≈+1%): México, Alaska, España, Italia, Reino Unido y Australia; y e) éxtasis (≈+1%): Estados Unidos, España, Reino Unido y Australia. *Vid. World Drug Report 2012*, Austria, Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2012, pp. 8-12.

2.3.1. Estrategia nacional de la lucha contra el crimen organizado.

Felipe Calderón, en la ya citada entrevista con *The New York Times*, a finales de septiembre de 2011, señaló que a lo largo de su mandato fueron tres las estrategias que se habían seguido: 1) enfrentar, debilitar y neutralizar los grupos criminales, no únicamente a sus líderes, sino también estructuras intermedias y organizativas-financieras; 2) depuración y fortalecimiento de las instituciones de seguridad y justicia, lo que incluyó policías, ministerios públicos y jueces; y 3) reconstrucción del tejido social a través de mayores oportunidades de empleo y cobertura educativa, en el seno de una población donde la mitad de sus integrantes tiene 26 años o menos.¹⁸⁶

Algunos meses antes, Alejandro Poiré, entonces Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, numeró cinco líneas de acción tomadas en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha Contra el Crimen Organizado: 1) escalamiento en las capacidades operativas y tecnológicas de las fuerzas del Estado; 2) reforma al marco legal e institucional; 3) política activa en la prevención del delito; 4) fortalecimiento de la cooperación internacional; y 5) Operativos Conjuntos. Como complemento a lo mencionado por el presidente y para tener un panorama amplio, a continuación se aborda cada una de éstas.¹⁸⁷

2.3.1.1. Escalamiento en las capacidades operativas y tecnológicas del Estado.

Básicamente se hace referencia a dos temas: al sistema avanzado de datos *Plataforma México* y al aumento de armamento, equipo y aparatos tecnológicos en las diferentes dependencias estatales.

¹⁸⁶ s/a, “*The complete Interview with president Felipe Calderón... Óp. Cit.*”

¹⁸⁷ Rodríguez Sánchez, Gerardo, *Seguridad Nacional en México. Evaluación a dos años de gobierno del presidente Calderón*, México, Fundación Pérez Preciado, 2009, pp. 13-17; Rubén Mosso, “Poiré: hay ajustes a estrategia antinarco” [en línea], *Periódico Milenio*, 31 de mayo 2011, Dirección URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/097e2dc1ad58f2e2a699ce42040fbce7> [consulta: 1 de agosto del 2011]; e *International Narcotics Control Strategy Report, Volume I: Drug and Chemical Control*, Estados Unidos, Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, marzo del 2010, pp. 234-236.

Plataforma México, en términos hipotéticos, es una base tecnológica avanzada de telecomunicaciones y de sistemas de información que integra el conjunto de los datos relativos a la seguridad pública. Incluye datos sobre órdenes de aprehensión, y mandamientos judiciales y ministeriales; registro de armamento y equipo que utilizan las corporaciones; y registros nacionales del personal dedicado a la seguridad pública y privada.¹⁸⁸ Su objetivo es que las instancias policiales y de procuración de justicia cuenten con los elementos de información para llevar a cabo la prevención y el combate al delito mediante sistemas homologados.¹⁸⁹ La plataforma cuenta con herramientas tecnológicas, informáticas y normas de seguridad y acceso. Establece la posibilidad de interconexión de voz, video e imágenes, entre las dependencias federales, estatales y municipales, mediante los llamados “nodos de intercomunicación” instalados a lo largo de la República.¹⁹⁰

Para su creación y desarrollo, entre enero de 2007 y agosto de 2012, la SSP gastó 3 mil 622 millones de pesos. Se estima que hasta agosto de 2012, el Sistema Único de Información Criminal¹⁹¹ contaba con cerca de 507 millones de datos útiles para labores de inteligencia, “de ellos, más de 45 por ciento provenían de fuentes abiertas, revistas y periódicos”. A pesar del gasto presupuestario y del supuesto cúmulo tan amplio, se le criticó por la inexistencia de información o porque ésta no estaba actualizada.¹⁹²

¹⁸⁸ Castillo García, Gustavo, “Mondragón presentó un nuevo modelo de Plataforma México: funcionarios de CNS” [en línea], *Diario La Jornada*, México, 2 de febrero de 2014, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2014/02/02/politica/007n1pol> [consulta: 1 de agosto de 2014].

¹⁸⁹ *Plataforma México, Sistema de interconexión para la generación de inteligencia operativa*, México, Secretaría de Seguridad Pública, octubre de 2008, p. 1.

¹⁹⁰ *Plataforma México* [en línea], Estados Unidos, Universidad de Georgetown, Dirección URL: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/InformeLabores-plataformamexico.pdf> [consulta: 3 de agosto de 2014].

¹⁹¹ En el Segundo Informe de Gobierno del presidente Calderón, el Sistema Único de Información Criminal (SUIC) es descrito como un “módulo de consultas” al que están conectadas las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. En otro documento oficial se le describe simplemente como un “buscador de información criminal”. *Vid. Segundo Informe de Gobierno. Estado de Derecho y Seguridad. 1.3. Información e inteligencia*, México, Presidencia de la República, 2008, p. 20.; y *Plataforma México*, Secretaría de Seguridad Pública, Policía Federal, 2010, p. 3.

¹⁹² Castillo García, Gustavo, *Op. Cit.*

En cuanto al segundo tema, es en el quinto informe de gobierno donde se señala la mejora en las dependencias gubernamentales. Las Fuerzas Armadas adquirieron:

“...seis helicópteros Cougar, 170 automotores tácticos blindados y 10 embarcaciones tipo Defender, un sistema virtual interactivo para actividades de adiestramiento, y han instalado cuarteles móviles y batallones de infantería en las zonas de mayor rivalidad delincriminal en el país. Resalta la construcción del edificio para la Unidad de Inteligencia Naval...”¹⁹³

En la Policía Federal se comenzó la implementación del Sistema de Desarrollo Policial, entendida como un conjunto de reglas y procedimientos cuyo objetivo es “garantizar la estabilidad e igualdad en las etapas de reclutamiento, selección, formación, certificación, ingreso, permanencia, promoción, estímulos, reconocimientos, disciplina y justicia policial, así como separación y retiro”.

En cuanto a la PGR, se ha puesto en marcha el programa de recompensas, con el cual se han identificado plenamente 58 personas responsables de la comisión de delitos graves, de una lista de 218. En tanto, los Centros de Atención a Víctimas, prestaron orientación y asesoría jurídica, atención médica, psicológica y social, brindaron apoyo a 31 mil 525 personas.

2.3.1.2. Reforma al marco legal e institucional.

La transformación más importante fue la aprobación del nuevo Código Federal de Procedimientos Penales, el cual significa una honda transformación al sistema de justicia en México. Con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se tocan varios temas sustantivos, como cuerpos policiacos y prevención del delito; procuración de justicia, en lo referente

¹⁹³ *Quinto Informe de Gobierno, Resumen Ejecutivo. Estado de Derecho y Seguridad* [en línea], México, Presidencia de la República, Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/quinto/resumen-ejecutivo/estado-de-derecho-y-seguridad/> [consulta: 3 de agosto de 2014].

al ministerio público; y administración de la justicia a través de los llamados juicios orales y a través de las medidas alternas a la privación de la libertad.¹⁹⁴

Esta transformación responde a la necesidad de una reforma profunda por los deficientes resultados del sistema de impartición de justicia actual en sus diferentes fases. En principio, no ha sido capaz de prevenir la comisión de crímenes. Según la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública* (ENVIPE) del INEGI, en 2012 se registraron 27.7 millones de delitos, lo que se traduce que en el 32.4% de los hogares mexicanos hubo al menos una víctima.¹⁹⁵ En lo concerniente a la procuración de justicia, tampoco se han logrado los objetivos. La misma encuesta señala el 92.1% del total de delitos cometidos en el país los delitos no derivó en una averiguación. En la última etapa, en los centros de reclusión, los privados de su libertad están lejos de ser readaptados. No sólo hay hacinamiento y sobrepoblación (que en el Distrito Federal llega a exceder hasta el doble de su capacidad), sino también problemas de control de la población de reos.¹⁹⁶ Algunas de las diferencias medulares del tránsito de un sistema penal inquisitorio a uno acusatorio, son las mostradas en la tabla 6.

¹⁹⁴ Carbonell, Miguel, *Los Juicios Orales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, RENACE, 2010, p. 3.

¹⁹⁵ *Estadísticas a propósito del día internacional de la no violencia. Datos nacionales*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, octubre de 2012, p. 1.

¹⁹⁶ s/a, “Sobrepoblación, violencia y autogobierno: realidad de las cárceles en México” [en línea], en *Diario Milenio*, México, noviembre de 2013, Dirección URL: http://www.milenio.com/bajacalifornia/Sobrepoblacion-violencia-autogobierno-carceles-Mexico_0_193780637.html, [consulta: 20 de agosto de 2014].

Tabla 6. Diferencias entre el sistema inquisitorio y el sistema acusatorio penal*.

Sistema inquisitorio.	Sistema acusatorio.
1) Para llevar adelante un proceso penal, todo debe quedar por escrito, por lo que se acumulan varios volúmenes de texto.	1) Los juicios se apoyan en tecnologías de audio y vídeo para la grabación de lo contenido en las sesiones. Asimismo, el principio de publicidad establece que no sólo las partes, sino también los interesados pueden estar presentes en las diligencias, salvo excepciones.
2) Las audiencias son llevadas habitualmente por los auxiliares, los jueces difícilmente están presentes.	2) Rige el principio de “inmediatez”, lo que obliga a que el juez esté presente todo el tiempo en las diligencias que se desarrollen.
3) El proceso está orientado a una sanción y, en especial, a la privación de la libertad.	3) Existen otros objetivos, como la reparación del daño y la pronta solución del problema. Se busca enfatizar medidas alternativas a la reclusión.
*Elaboración del autor con información de Miguel Carbonell, en su libro <i>Los Juicios Orales en México</i> .	

Por otro lado, la reforma al marco institucional también se vio reflejada en el Congreso de la Unión. Se aprobaron una serie de reformas y leyes relativas a la seguridad, destacan las expuestas en la tabla 7.

Tabla 7. Principales leyes y reformas aprobadas en materia de seguridad (2006-2012)*

Año	Ley o reforma.	Contenido.
	Reformas contra el narcomenudeo. ¹⁹⁷	Las modificaciones especifican las cantidades máximas de droga para el “consumo personal e inmediato”. No se podrá ejercer acción penal cuando la persona tenga una cantidad igual o menor a 500 miligramos de cocaína, 40 miligramos de metanfetamina, 50 miligramos de heroína, 5 gramos de cannabis o 2

¹⁹⁷ Mejía, José, “Ley contra narcomenudeo y de dosis mínimas entra en vigor” [en línea], en *Diario El Universal*, México, agosto de 2009, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170767.html> [consulta: 20 de agosto de 2014].

2009		gramos de opio.
2009	Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. ¹⁹⁸	La reglamentaria del artículo 21 de la Carta Magna tiene como fin integrar, organizar y establecer el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El cual se integra por el Ejecutivo Nacional (quien también preside el organismo) y los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional y Marina, además del Procurador General de la República, los Ejecutivos Estatales y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
2010	Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro. ¹⁹⁹	La ley define los tipos penales, sanciones, medidas de protección y atención a las víctimas. Establece de 40 a 80 años de prisión, siempre que la privación de la libertad se efectúe con el propósito de obtener un beneficio, obligar a terceros a realizar un acto cualquiera, o cuando se haga con el fin de ejecutar otros delitos, como robo o extorsión.
2011	Reforma en materia de Derechos Humanos. ²⁰⁰	Introduce cambios sumamente relevantes. Inicialmente, en el artículo primero de la constitución, se reconoce que todas las personas gozarán no sólo de los derechos humanos reconocidos en el texto, sino también en los tratados internacionales. Segundo, se introduce el principio <i>pro persona</i> , lo que significa que se utilizará siempre el criterio que conceda la menor restricción o la mayor protección al individuo, sea el nacional o el internacional. En esta materia, se rompe con la supremacía constitucional. Tercero, se establecen los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita. ²⁰¹	Establece medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita. Entre las actividades no-financieras de mayor relevancia, se encuentran: juegos, concursos, sorteos, compra-venta de inmuebles, vehículos, joyas, obras de arte, tarjetas de

¹⁹⁸ Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, presentada en el Diario Oficial de la Federación en enero de 2009.

¹⁹⁹ Ley general para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación en noviembre de 2012.

²⁰⁰ Silva Meza, Juan, “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XVIII, Colombia, p. 153.

²⁰¹ Introducción a la “Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y beneficios por su cumplimiento [en línea], México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, septiembre de 2013, Dirección URL:

		prepago y operaciones realizadas por agentes intermediarios. La Unidad de Inteligencia Financiera es la encargada de prevenir e identificar actos u operaciones vinculados con delitos en esta materia.
2012	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.	Tiene como fin garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo, como consecuencia de la defensa o promoción de los Derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. Para tal fin, se crea el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
	Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.	La reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, tiene el propósito de establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos relativos. Además, se establecen los tipos penales, los procedimientos aplicables, el establecimiento de mecanismos y la reparación del daño a las víctimas.
*Investigación y elaboración del autor.		

Evidentemente lo expuesto con anterioridad es en el plano teórico, algunas de estas leyes y reformas han sido inoperantes o sumamente deficientes. Basta con tomar el ejemplo de la *Ley de protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas*. El órgano operativo creado a partir de la promulgación de la legislación recibió, de 2012 a principios de 2014, un total de 152 solicitudes de protección. De ellas, el equivalente al 57.8%, esto es, 88 solicitudes, no había sido analizadas para el despliegue de medidas de prevención y/o protección. En marzo de 2014, el representante del Mecanismo, Juan Carlos Gutiérrez Contreras, dejó el puesto. Mientras que siete de los nueve integrantes del Consejo expresaron por escrito su negativa a participar en la Junta de Gobierno si antes no se garantizaba una función eficaz e independiente del organismo.²⁰²

http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/LFPIORPI/Paginas/introduccion.aspx [consulta: 24 de agosto de 2014].

²⁰² Montalvo, Tania, “Sin atender, 57% de casos de Mecanismos para la Protección de Periodistas” [en línea], en *Animal Político*, México, marzo de 2014, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2014/03/los-cambios-en-el-mecanismo-de-proteccion-periodistas-provocan-rezago-en-la-atencion-de-casos/#axzz3Ap7S711C> [consulta: 24 de agosto de 2014].

Adicionalmente, buena parte de las iniciativas de ley y reformas que el equipo de Calderón envió al Congreso no fueron aprobadas. Cerca de veinte se quedaron en el tintero al final de su mandato. El mismo presidente enumeró algunas de ellas:

“...la ley de mando único policial; la de seguridad nacional; la reforma al Código de Procedimientos Penales para aplicar a cabalidad la reforma al sistema de justicia penal; el cambio en relación a las 'cadenas delictivas'; la reforma en materia de extinción de dominio, 'para golpearlos donde más les duele: su patrimonio'; y el ajuste en materia de lavado de dinero...”²⁰³

2.3.1.3. Política activa en la prevención del delito.

El tercer eje fue de tipo social, en el que se llevó a cabo una política activa en el rescate de espacios públicos, el impulso de proyectos educativos y de salud, así como diversos proyectos municipales y estatales.

Según estadísticas oficiales, entre 2007 y 2010, se recuperaron cerca de 3,400 espacios públicos, por medio de mejoramiento físico de unidades deportivas, plazas, jardines y parques públicos. En los 325 Centros Nueva Vida se prestó atención a más de 2 millones de consumidores o adictos de alcohol, tabaco y/o drogas.

En 2008, se puso en marcha el programa llamado “Vivir Mejor” que buscó establecer una mejora en los grupos de mayor vulnerabilidad del país, al integrar los rubros de salud, infraestructura, educación y servicios básicos. Entre sus logros destacó el alcance de la cobertura universal de salud y de educación primaria. A éste se sumó el programa asistencial “Oportunidades” que cubrió cerca de 6 millones de personas, las cuales recibieron un monto mensual de poco más 800 pesos.²⁰⁴

²⁰³ Ramos, Jorge, “Calderón reclama a Congreso reformas de seguridad” [en línea], *Diario El Universal*, México, marzo de 2012, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/836746.html> [consulta: 25 de agosto de 2014].

²⁰⁴ Montalvo, Tania, “De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre” [en línea], en *CNN México*, México, enero de 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/oportunidades-2006> [consulta: 24 de agosto de 2014].

El programa territorial más importante fue “Todos somos Juárez. Reconstruyamos la Ciudad”. Se planteó como una estrategia de acción donde confluyeron los tres niveles de gobierno y la sociedad civil. Incluyó 160 acciones concretas a realizar durante el 2010 para disminuir la inseguridad y mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio. Con un presupuesto de 3,383 millones de pesos, las áreas a mejorar fueron:

- Seguridad (12 acciones, 870 millones de pesos);
- Economía (11 acciones, 215 millones de pesos);
- Empleo (5 acciones, 92 millones de pesos);
- Salud (40 acciones, 706 millones de pesos);
- Educación, cultura y deporte (72 acciones, 800 millones de pesos);
- Desarrollo social (20 acciones, 700 millones de pesos).

Uno de los rasgos característicos del programa fue la participación ciudadana, pues se reconoció que los habitantes eran quienes mejor conocían los problemas cotidianos y, por lo tanto, jugaban un papel estelar en el diseño e implementación de las políticas. En el mismo sentido, se hizo un llamado a empresarios, trabajadores, jóvenes, académicos y, en general, a la sociedad civil.²⁰⁵ Aunque la cifra de 3,060 homicidios de 2010, fue mayor a los 2,600 de 2009²⁰⁶, para inicios de 2013, la tasa había bajado en 70%. Incluso, el gobierno entrante de Enrique Peña Nieto se planteó la posibilidad de retomar elementos del modelo.²⁰⁷

2.3.1.4. Fortalecimiento de la cooperación internacional.

Sin duda, el proyecto sexenal más importante fue la firma de la “Iniciativa Mérida”, entre México y Estados Unidos, en el año 2008. En él se estableció la asistencia del vecino del norte con 1.4 mil millones de dólares como apoyo en la lucha contra la delincuencia organizada. La cooperación bilateral se brindaría no sólo en

²⁰⁵ *Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad* [en línea], México, Secretaría de Salud, 2010, Dirección URL: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/todos_somos_juarez_28junio.pdf, [consulta: 19 de agosto de 2014].

²⁰⁶ s/a, “Falla plan Todos Somos Juárez” [en línea], *Diario El Universal*, México, enero de 2011, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primera/36266.html>, [consulta: 19 de agosto de 2014].

²⁰⁷ Martínez, Fabiola, “El programa Todos Somos Juárez, modelo a aplica a escala nacional”, *Diario La Jornada*, México, febrero de 2013, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/15/politica/003n1pol> [consulta: 19 de agosto de 2014].

recursos económicos, sino también a través de equipamiento (armas, vehículos automotores, helicópteros, tecnología) y adiestramiento de las fuerzas de seguridad.²⁰⁸ El presupuesto de la Iniciativa Mérida fue diferido en varios años y se aprobó junto a la partida destinada a la guerra de Irak y Afganistán.²⁰⁹

El programa bilateral fue criticado por dos temas. Primero, por prescindir del proceso legislativo. El artículo 76 de la constitución, cuyo tópico son las facultades exclusivas del Senado, señala que los tratados internacionales que suscriba el ejecutivo tienen que pasar por aprobación y ratificación. Condición que no fue cumplida al tildarse como un “acuerdo presidencial”, independientemente de que la figura no exista en la Carta Magna. Segundo, fue criticado supuestamente por subordinarse a las líneas de acción impuestas por Estados Unidos. Lejos de ser un programa de cooperación equitativa, era una imposición *de facto* de la visión norteamericana en la política de seguridad interna.

Hacia el final de la administración, Calderón reprochó a Estados Unidos la venta de armas y el aumento del consumo de estupefacientes. Problematizó el hecho de que buena parte de las armas vendidas en la frontera, gracias a la enmienda segunda de la constitución norteamericana, terminaran en manos de criminales y tuvieran como único beneficiario a la industria armamentística de aquél. También amonestó la negativa de plantear si quiera la posibilidad de lo que llamó “alternativas de mercado”, léase una posible despenalización en el consumo de ciertas drogas.²¹⁰

²⁰⁸ Para profundizar en el tema *Vid.* Hernández Ramos, José de Jesús, *Proyección Hegemónica de Estados Unidos en México: el caso de la Iniciativa Mérida*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Tesis de Licenciatura, junio de 2010; González Torres, Jonathan Agustín, *Óp. Cit.*; Chabat, Jorge, “La iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en búsqueda de la confianza perdida”, *Documento de trabajo N° 195*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, enero del 2010, 13 p.

²⁰⁹ s/a, “Firma Bush ley que aprueba recursos para Iniciativa Mérida” [en línea], *Diario El Universal*, México, junio de 2008, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/518831.html> [consulta: 19 de agosto de 2014].

²¹⁰ s/a, “*The complete Interview with president Felipe Calderón... Óp. Cit.*”

2.3.1.5. Operativos conjuntos.

Desde el sexenio de Vicente Fox, con el “Operativo México Seguro”, se estableció un “precedente reciente” en relación al uso de las FFAA para devolver el orden, la legalidad y para ganar terreno a las Organizaciones del Tráfico de Drogas. Con Calderón, a partir de 2007, surgieron los llamados “Operativos Conjuntos”, que seguían la misma lógica. Añadieron el “principio de subsidiariedad”²¹¹, según el cual los problemas deben ser atendidos por las autoridades próximas y, sólo en caso que no sea posible o que no se tengan los medios para su resolución, apoyarán otros niveles gubernamentales. En palabras de Alejandro Poiré, “son esfuerzos de cooperación con la autoridad local y no de suplantación de la misma”.²¹²

El primer movimiento de tropas bajo tal esquema, se puso en marcha en Michoacán, en enero de 2007. Sólo algunos días después del discurso de toma de posesión en el Auditorio Nacional, el Secretario de Gobernación, Francisco Ramírez Acuña, anunció el Operativo Conjunto Michoacán. De acuerdo con la información pública, consistió en el despliegue de efectivos de diferentes dependencias, equipo y logística:

“...La Secretaría de la Defensa Nacional destinó 29 aeronaves y 246 vehículos terrestres para que se concentraran de manera especial en 16 regiones catalogadas de alta incidencia delictiva. Además, asignó 4,200 elementos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, con 17 aeronaves de ala fija y 19 perros. La Marina destinó 1,054 elementos de infantería, nueve helicópteros, dos aviones con cámara para detección nocturna, tres patrullas interceptoras y una oceánica con helicóptero embarcado. En tanto, la Secretaría de Seguridad Pública asignó al operativo a mil 400 elementos, de los cuales 900 eran de

²¹¹ El aforismo está asociado habitualmente a los países que conforman la Unión Europea. Según este principio: “...todo lo que cada uno puede realizar por sí mismo y con sus propias fuerzas no debe ser transferido a otro nivel [...] cuando la capacidad de una acción comunitaria se revela insuficiente no debe ser tomada a cargo automáticamente dentro de una comunidad más amplia. Al contrario, esta comunidad más amplia deberá ayudar y sostener a la comunidad deficiente...”. *Vid. s/a*, “1.1. Originalidad del principio” [en línea], México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), otoño de 1992, Dirección URL: http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec_3.html [consulta: 30 de septiembre del 2011].

²¹² Poiré Romero, Alejandro, “Los Operativos Conjuntos” [en línea], en *Blog de la Presidencia*, México, Presidencia de la República, mayo de 2011, Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/los-operativos-conjuntos/#more-66269> [consulta: 19 de agosto de 2014].

fuerzas federales de apoyo, 300 de seguridad regional de la Policía Federal Preventiva, 10 perros y 220 unidades de inteligencia y operación de la Agencia de Federal de Investigación (AFI). La Procuraduría General de la República (PGR) destinó a esa acción a 50 agentes del Ministerio Público para realizar órdenes de cateo y de aprehensión...”.²¹³

Los operativos brindarían soporte en inteligencia, administración y procuración de justicia, con el objetivo de fortalecer a los estados y municipios en la contención de la delincuencia.

“...El criterio para definir cuánto personal, de qué tipo, por cuánto tiempo y con qué tareas específicas se despliega es resultado de un trabajo de planeación e inteligencia que se revisa cotidianamente. Con el paso del tiempo, el mismo operativo puede reducirse o, por el contrario, se emprenden labores de reforzamiento si la situación en la región así lo amerita...”.²¹⁴

De acuerdo con Alejandro Poiré, hasta 2011 se habían puesto en marcha los siguientes Operativos Conjuntos: Baja California (Tijuana); Chihuahua (Ciudad Juárez); Frontera Sur (Istmo); Guerrero; Michoacán; Sinaloa (Culiacán-Navolato); Triángulo Dorado (Chihuahua-Sinaloa-Durango) y Noreste (Nuevo León y Tamaulipas) (ver mapa 1).²¹⁵

²¹³ Domínguez, Alejandro, “Estrategias en Michoacán comenzaron en 2006 y siguen”, en *Diario Milenio*, México, enero de 2014, Dirección URL: http://www.milenio.com/politica/seguridad-estrategias_Michoacan-Calderon_Michoacan-Pena_Nieto_Michoacan-violencia_0_226177863.html [consulta: 19 de agosto de 2014].

²¹⁴ Poiré Romero, Alejandro, *Óp. Cit.*

²¹⁵ *Ídem.*

Mapa 1. Operativos Conjuntos durante el sexenio de Felipe Calderón²¹⁶.



2.3.2. Principales críticas a la política de seguridad.

La Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada fue sumamente criticada. El hecho de no estar presente a lo largo de la campaña presidencial y su aparición repentina en la palestra pública, sugirió la posible construcción de una política improvisada y desorganizada. Uno de los problemas básicos fue la obscuridad en las líneas de acción y la falencia de indicadores que permitieran medir su éxito. En otras palabras, no era claro en qué consistía la política de seguridad y, en cambio, sólo se percibía belicosidad contra las OTD.

Un documento que realiza una interesante evaluación (aunque también una serie de propuestas) de la política de seguridad, fue presentado, en 2011, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, con el título *Elementos para la construcción de una*

²¹⁶ Mapa tomado de González Torres, Josué Ángel, *Óp. Cit.*, p. 105.

política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia. En él se expusieron las siguientes fallas, deficiencias y errores:²¹⁷

- **Insuficiencia de conocimiento y desarrollo teórico y conceptual.** Los documentos oficiales no reflejan un conocimiento de la literatura especializada, lo que se manifiesta en la confusión general de los conceptos como “seguridad nacional”, “seguridad pública”, “seguridad ciudadana” y “seguridad humana”. Asimismo, la seguridad nacional parece ser una bolsa donde caben los muchos y disímiles riesgos y amenazas.
- **Marginal metodología de construcción de políticas públicas.** La toma de decisiones se acerca más a la intuición que a una metodología clara y precisa. No se cuenta con puntos de referencia que delineen su éxito o fracaso. Las políticas habitualmente tienen ciclos de reformas y contrarreformas, debido a que no siguen procesos de diseño, diagnóstico, implantación y evaluación.
- **Acciones coyunturales.** Las acciones del Estado Mexicano en ocasiones surgen de hechos replicados en los medios de comunicación y carecen de una visión integral y una proyección de largo alcance.
- **Subordinación a cuestiones partidistas o electorales.** Las medidas están frecuentemente influenciadas por intereses de partido o por intereses políticos.
- **Políticas de seguridad pública y justicia desvinculadas.** Las acciones lejos de estar coordinadas en los diferentes niveles gubernamentales y planteadas a corto, mediano y largo plazo, con frecuencia se guían con fines políticos, partidistas y electorales.
- **Domina un discurso de confrontación.** En la retórica del Jefe de Estado se estableció una línea genérica entre buenos y malos, señalando a un

²¹⁷ *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia. Conferencia Internacional Sobre Seguridad y Justicia en Democracia. Hacia una Política de Estado en los Albores del Tercer Milenio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, agosto de 2011, pp. 5-7.

enemigo interior. El criterio de éxito, en tal lógica, es el exterminio del enemigo, la radicalización de las posturas y la superficialidad en el análisis.

- **La prevención se ha desatendido.** El presupuesto y las acciones se concentran mayormente en el castigo, mientras que la prevención está proporcionalmente desequilibrada en beneficio de la primera.
- **Los grupos vulnerables o de mayor riesgo son poco o nulamente tomados en cuenta.** La hechura de las políticas no atiende de manera adecuada la violencia y la violación a derechos humanos de niños, niñas, mujeres, jóvenes, migrantes, población en extrema pobreza, indígenas y personas con discapacidad.
- **La corrupción e impunidad son severas.** Los anteriores son dos rasgos característicos del sistema de impartición de justicia en México, lo que redundaría en la replicación de la delincuencia y la violencia. La corrupción es una conducta personal que se replica a nivel institucional y que se intensifica por los deficientes sistemas de control.²¹⁸
- **No necesariamente se destinan más recursos donde hay más violencia.** Cálculos con respecto al presupuesto asignado a las secretarías de seguridad pública y las procuradurías generales de justicia, en relación con la población afectada y la violencia experimentada en cada entidad federativa, no permiten establecer una relación coherente entre las variables.
- **Alejamiento del marco constitucional de los derechos humanos.** El énfasis y la centralidad de la política se pone en el aspecto reactivo o

²¹⁸ En sentido estricto, durante el sexenio no hubo una cruzada frontal contra la corrupción a nivel estatal ni municipal. La acción más sobresaliente se desplegó en Michoacán, donde en mayo de 2009 se detuvieron a 35 funcionarios por presunto vínculos con el crimen organizado, en un operativo que los medios de comunicación bautizaron como “el michoacanazo”. “Con un operativo policiaco y militar se logró detener a 12 presidentes municipales, 8 altos funcionarios del gobierno estatal, 1 juez, 12 policías y 2 ex directores de seguridad pública”. Sin embargo, para octubre de 2010, 34 de ellos habían recuperado su libertad al no encontrarse elementos suficientes para fincarles responsabilidades. El ex alcalde de Múgica y exlíder de los presidentes municipales del PRI, quien era el único que continuaba detenido, salió libre en 2011. *Vid.* Domínguez, Alejandro, “Estrategias en Michoacán comenzaron en 2006 y siguen” [en línea], *Diario Milenio*, México, enero de 2014, Dirección URL: http://www.milenio.com/politica/seguridad-estrategias_Michoacan-Calderon_Michoacan-Pena_Nieto_Michoacan-violencia_0_226177863.html [consulta: septiembre de 2014].

represivo, en tanto que el ciudadano queda al margen. La relación, en un planteamiento ideal, debería ser justamente al contrario.

- **Legitimidad se reduce.** Existe una desconfianza en la clase política y en el gobierno de manera generalizada.

La carencia de un diagnóstico claro, la falta de jerarquía en prioridades y la acometida contra las OTD, tuvo graves consecuencias para el país. En principio, el daño social se refleja en el aumento de víctimas y desplazados por la violencia producto de la disputa por zonas geográficas y mercados. Existe un deterioro de la vida en común y se limita el vínculo y encuentro entre personas.²¹⁹ Otra de las repercusiones fue el crecimiento y dispersión de la geografía de la violencia asociada a la delincuencia. Mientras en 2007, sólo 53 municipios tenían como mínimo una ejecución mensual promedio, para 2011 más de 227 cumplían esa condición.²²⁰ Una tercera consecuencia es que la inseguridad se convirtió de los principales frenos al desarrollo económico y a la inversión de capitales extranjeros.²²¹ De acuerdo con el documento *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado*, hecha por el Banco de México, a inicios de 2014, la preocupación más importante para obstaculizar el desarrollo económico fueron los “problemas de inseguridad pública”, por encima de la debilidad del mercado interno, la debilidad de la economía mundial, la política fiscal o la inestabilidad política.²²²

La comunicación presidencial tampoco fue la mejor. En la información dirigida hacia los medios de comunicación y a la población, se dio tal prioridad a la lucha contra el crimen, que se convirtió en el factor de éxito o fracaso de la administración. “Gobernar es comunicar” y lo monotemático del tema de las

²¹⁹ Benítez Manaut, Raúl, *Encuesta. Ciudadanía, democracia...Óp. Cit.*, p. 28.

²²⁰ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Security, drugs and violence in Mexico: a survey. 7th North American Forum*, Estados Unidos, Washington, Lantia Consultores, 2011, p. 9.

²²¹ Oliva Posada, Javier, “La inseguridad pública en el PIB” [en línea], en *Sol de México*, México, Organización Editorial Mexicana, junio de 2014, Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3418314.htm> [consulta: 25 de agosto de 2014].

²²² *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: julio de 2014*, México, Banco de México, agosto de 2014, p. 15.

drogas restó importancia a otros temas igualmente relevantes para la vida nacional.²²³ La comunicación fue plana y simple, se redujo a la lógica de un enfrentamiento entre “buenos” y “malos”, añadiendo un elemento de emotividad que se resumió en el eslogan “para que las drogas no lleguen a tus hijos”. El mismo presidente trastabilló en los medios de comunicación, una falla replicada en los medios de comunicación fue el haber negado el uso del apelativo “guerra contra las drogas”, después de haberlo utilizado en múltiples ocasiones.²²⁴

Si bien la política no tuvo el éxito deseado, una de las consecuencias rescatables fue que quedó evidenciada la imposibilidad de dilatar más la lucha contra las OTD. Hacia el final del sexenio, uno de los logros más importante que se adjudicó la administración de Calderón fue la captura o la muerte de 20 de los 38 líderes principales de las diversas agrupaciones (ver anexo 4, p. 292). El gobierno mexicano actuó bajo la premisa de que la inhabilitación de las piezas claves tendría como consecuencia la desarticulación de las empresas ilícitas y, disminuidas sus capacidades, podría tener avances significativos en la lucha contra el tráfico de drogas; sin embargo, éste es un argumento que ha sido desechado por la historia misma²²⁵. Lejos de acabar con la violencia, comenzaron

²²³ Aguilar Valenzuela, Rubén, *Óp. Cit.*, p. 63.

²²⁴ Castillo, Gustavo y Urrutia, Alonso, “Niega el jefe del ejecutivo haber utilizado el concepto 'guerra'” [en línea], en *Diario La Jornada*, México, enero de 2011, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/01/13/politica/007n2pol> [consulta: 25 de agosto de 2014].

²²⁵ En contraposición clara a la idea de que los grandes líderes determinan en buena medida el funcionamiento adecuado de una organización, puede invocarse la lucha histórica del gobierno mexicano en contra de éstas. Sucesivas administraciones gubernamentales han combatido, capturado y dado muerte a jefes emblemáticos de diversas organizaciones, sin que la industria del tráfico de drogas se vea mermada o reducida sustancialmente. Destacan los casos de Miguel Ángel Félix Gallardo de la Organización del Pacífico, detenido en 1989; Juan García Ábrego de la Organización del Golfo, aprehendido en 1996; Joaquín Guzmán Loera, detenido en 1993 y 2014, en ambas ocasiones escapó de penales de cuestionable “máxima seguridad”, así como de Héctor Luis Palma Salazar, en 1995; Amado Carrillo Fuentes, de la Organización de Juárez, en 1997, muerto supuestamente en una cirugía estética; el deceso de Ramón Arellano Félix, en Sinaloa, en 2002, así como de su hermano Benjamín en ese mismo año; y la aprehensión de Osiel Cárdenas Guillén, de la Organización del Golfo en 2004. Todos éstos destacados líderes en su tiempo, cuya inhabilitación no ha tenido una consecuencia directa con la disminución del negocio. En ese mismo sentido, la detención o el mal llamado “abatimiento” (muerte a manos de fuerzas de seguridad del gobierno mexicano, habitualmente como resultado de operativos) de 20 de los 38 capos más buscados durante el gobierno de Felipe Calderón (ver anexo), tampoco ha tenido un resultado en ese sentido. ¿Cómo es posible explicarlo? Existen al menos cuatro factores: 1) las estructuras criminales sobrepasan a las cabezas visibles; 2) el gran consumo de estupefacientes crea una demanda que tiene que ser satisfecha, por lo que es un negocio boyante y altamente lucrativo; 3) cuando se captura a un capo, no se realizan las investigaciones correspondientes para dismantelar el resto de la organización, como si fuera a desaparecer como consecuencia “natural” de neutralizar al líder; y 4)

a surgir una gran cantidad de fragmentos de las grandes estructuras, dispersos por gran parte del país, que se han caracterizado por ser tan violentos como las OTD²²⁶. La razón reside en que buscan participar de alguna forma en la industria de las drogas, aunque no todas pueden hacerlo con éxito. Cuando el negocio no genera ingresos estables, tales células comienzan a operar como mafias locales dedicadas al cobro de cuotas o a otros ilícitos lucrativos.²²⁷

El candidato a la presidencia del PRI, Enrique Peña Nieto, sostuvo como promesa de campaña cambiar la política de seguridad de manera íntegra, mitigando así esta espiral de violencia y delincuencia, para lo cual se implementaron una serie de medidas, aunque no con los resultados esperados. En el capítulo 3 se establece un balance de la política de seguridad de Peña Nieto en los primeros dos años de gestión.

siguiendo la idea principal de la investigación, cuando un líder es detenido, no se rastrea su patrimonio (recursos económicos, cuentas bancarias, propiedades, etcétera), el cual queda prácticamente íntegro, siendo uno de los eslabones primeros para entender el funcionamiento de la estructura.

²²⁶ Según la PGR, para mediados de 2015, existen 45 grandes grupos a lo largo y ancho de México que disputan el mercado de las drogas; por su parte, la empresa consultora Lantia, contabiliza 202 agrupaciones de mediana o gran escala que participan en el negocio de los estupefacientes. *Vid.* Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “202” [en línea], en *El Financiero*, México, 27 de julio de 2015, Dirección URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/202.html> [consulta: julio de 2015].

²²⁷ *Ídem.*

CAPÍTULO 3.

Enrique Peña Nieto (2012-2014): ¿un giro en la política de seguridad?

“El sistema no falló, se hizo fallar”

Jorge Tello Peón

Subsecretario de Seguridad Pública, en declaración con motivo de la primera fuga de “el chapo” de Puente Grande en 2001.

3.1. La campaña y los primeros meses en la presidencia: las propuestas y la arena política.

Existen tres momentos de análisis en los que fue delineado el *corpus* de propuestas de Enrique Peña Nieto en materia de seguridad: 1) la campaña presidencial, 2) los primeros meses al frente del gobierno y 3) el llamado “pacto por México”. Desde el inicio de la campaña para la presidencia de la República en marzo de 2012, el candidato de “Compromiso por México” (alianza conformada entre el PRI y el Partido Verde Ecologista de México, PVEM), Peña Nieto reconoció la necesidad de “realizar ajustes” a la cruzada contra el crimen organizado emprendida por el gobierno federal. A lo largo de tres meses de campaña electoral planteó una serie de propuestas a corto y mediano plazo, entre las que destacaron las siguientes:²²⁸

- La reducción inmediata de los delitos de alto impacto social: homicidios, secuestros y extorsiones.
- La creación de la Comisión Nacional Anticorrupción.
- La formación de la Gendarmería Nacional.
- La creación de un mando policial único.
- La rápida y efectiva puesta en marcha del sistema penal acusatorio a nivel federal.

²²⁸ *Sistematización de las propuestas de Enrique Peña Nieto en materia de Seguridad y Justicia. Campaña electoral 2012*, México, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, pp. 1-18.

- La edificación de un sistema penitenciario capaz de reinserir a la sociedad a los infractores.
- El uso de medidas innovadoras al interior de las cárceles para mejorar el sistema de justicia, como los brazaletes electrónicos, trabajos voluntarios, continuación de estudios y aprendizaje de oficios.
- La evaluación de la reubicación o cierre de centros de reclusión obsoletos o localizados en áreas densamente pobladas.
- La separación de los reos del fuero federal de los del fuero común.

Después de ganar los comicios en julio de 2012 y de tomar posesión del cargo el primer día de diciembre, el nuevo mandatario comenzó a impulsar una estrategia que tendría como meta atender las deficiencias de la política enarbolada por la administración anterior. En su primer discurso emitido en Palacio Nacional, anunció trece medidas en los ámbitos de educación, apoyo social, economía, infraestructura, telecomunicaciones y seguridad; en cuanto a este último punto se postularon tres líneas de acción:²²⁹

- La creación de un Programa Nacional de Prevención del Delitos, instaurado de manera conjunta por las secretarías de Hacienda, Gobernación, Desarrollo Social, Educación y Salud;
- El impulso en el Congreso de un Código Penal Único, con la finalidad de homologar los 33 documentos que rigen en la materia en el país;
- La promoción y publicación de la Ley General de Víctimas.

El conjunto de medidas a desarrollar durante el sexenio terminó de diseñarse en el llamado “Pacto por México”, considerado como un mecanismo metalegislativo de construcción de acuerdos, el cual agrupó a los partidos políticos con mayor

²²⁹ “Las 13 propuestas de Peña Nieto (discurso íntegro)” [en línea], en *Animal Político*, México, diciembre de 2012, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2012/12/conoce-las-13-propuestas-de-pena-nieto/#axzz3B0m3hGWI> [consulta: 26 de agosto de 2014].

representación en el Congreso: PRI, PAN y PRD.²³⁰ En este convenio interpartidista presentado el 2 de diciembre, se establecieron algunas medidas complementarias, con el objetivo de recuperar la paz social y disminuir la violencia:²³¹

- Implantar un Plan Nacional de Prevención y Participación Comunitaria focalizado en los municipios con más violencia del país, con base en el combate a la pobreza, las escuelas de tiempo completo, los programas de empleo para jóvenes y la recuperación de espacios públicos.
- Reforma a los cuerpos policiacos. Las policías municipales se espera que se conviertan en policías de proximidad, para cuidar barrios, unidades habitacionales, zonas turísticas y, en general, espacios públicos. En tanto las policías estatales asumirán el conjunto de labores de seguridad pública bajo un sistema de homologación de funciones.
- Reforma a la Ley de Amparo. La administración impulsará una reforma de largo alcance a la ley de amparo, para hacerla compatible con las reformas constitucionales.

²³⁰ El Pacto por México fue duramente criticado por considerarse un acuerdo entre las cúpulas del Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, que iba en contra de la naturaleza propia de discusión y el proceso legislativo. Incluso, al interior de los partidos políticos causó molestia y tuvo serias repercusiones. En el PAN, el coordinador de la bancada en el Senado, Ernesto Cordero, canceló la sesión para discutir las reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* bajo el argumento que el acuerdo se había hecho entre dirigentes, sin tomar en cuenta a los legisladores; él mismo encabezó una nutrida corriente de oposición al interior del PAN. En el PRD, Andrés Manuel López Obrador, dos veces candidato a la presidencia, dejó el partido para conformar el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA). Desde el año 2000, quien fuera una de las figuras más destacadas del organismo político y de la izquierda en México, estableció una ruptura franca objetando el apoyo al presidente priísta. En vísperas del *Segundo Informe de Gobierno*, con la aprobación de reformas tan importantes en materia de telecomunicaciones, educación y energéticos, parece que el Pacto por México tiende definitivamente a desaparecer. *Vid. s/a*, “El Pacto por México acumula siete meses de críticas, polémicas y disputas entre los partidos y EPN” [en línea], en *Sin Embargo*, México, julio de 2012, Dirección URL: <http://www.sinembargo.mx/12-07-2013/684041> [consulta: 6 de septiembre de 2014]; *s/a*, “Las reformas aprobadas de EPN rumbo al 1S” [en línea], en *Aristegui Noticias*, México, agosto de 2013, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/2808/mexico/las-reformas-aprobadas-de-epn-rumbo-al-1s/> [consulta: 6 de septiembre de 2014]; *s/a*, “Dice AMLO que salió del PRD por 'Pacto por México’” [en línea], en *El Siglo de Torreón*, México, junio de 2014, Dirección URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1003387.dice-amlo-que-salio-del-prd-por-pacto-por-mexico.html> [consulta: 6 de septiembre de 2014].

²³¹ *Los 5 acuerdos* [en línea], México, Pacto por México, Dirección URL: <http://pactopormexico.org/acuerdos/seguridad-y-justicia/> [consulta: 26 de agosto de 2014].

3.2. El balance hacia los dos primeros años de gobierno (2012-2014).

Es fundamental hacer el listado de las propuestas establecidas en las tres etapas porque ello permite ponderar los avances y retrasos a dos años del comienzo del sexenio. En adelante se abordan los siguientes temas de la agenda pública en el rubro de la seguridad impulsados: a) la división del país en zonas geográficas, b) la baja en los índices de violencia, c) la creación de la Gendarmería Nacional, d) la estructuración de la Comisión Nacional Anticorrupción, e) la instauración del mando único policial, f) el avance del nuevo sistema de justicia oral y g) el sector de la inteligencia civil.

Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno federal fue la división del país en cinco zonas geográficas para la implementación de la política de seguridad. El 17 de diciembre de 2012, se tomaron acuerdos en el seno del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que fueron publicados posteriormente en el Diario Oficial de la Federación, para dividir el país en función de las necesidades estatales de seguridad (ver mapa 2)²³²:

1. **Zona Noroeste:** Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora.
2. **Zona Noreste:** Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.
3. **Zona Occidente:** Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas.
4. **Zona Centro:** Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
5. **Zona Sureste:** Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

²³² Montalvo, Tania, “El gobierno federal delimita las regiones de la estrategia de seguridad” [en línea], en *México CNN*, México, enero de 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/10/el-gobierno-federal-delimita-las-regiones-de-la-estrategia-de-seguridad> [consulta: 22 de agosto de 2014].

Según se estipuló, la segmentación se pondría en marcha en un plazo máximo de 45 días y cada zona tendría una “instancia regional de coordinación”. De acuerdo con las necesidades, cada estado podría ser parte de más de una región operativa, en la que intervendrían la SEDENA, SEMAR y PGR, en coordinación con los gobiernos estatales.²³³ Las regiones que han tenido mayor actividad gubernamental en la lucha contra la delincuencia hasta finales de 2014, han sido la zona occidente y la zona centro. La división debería mejorar la estrategia en cuanto a comunicación y acción entre dependencias en los próximos años.

Mapa 2. División de México en zonas regionales en materia de seguridad.²³⁴



De ganar la presidencia, la promesa estelar del gobierno de Peña Nieto fue la baja en los indicadores de los delitos de mayor impacto social. En ese sentido, el ejecutivo nacional realizó múltiples referencias a la mejora en los diversos indicadores. En la Heroica Escuela Naval Militar, en agosto de 2014, apuntó que en el primer semestre del año, los homicidios se redujeron en 26.7%, en comparación con el mismo periodo de 2012. “Ello resultado de una reducción del

²³³ *Ídem.*

²³⁴ Mapa tomado de *Ídem.*

número de homicidios dolosos en 24 entidades donde vive el 82% de la población del país”.²³⁵ De igual forma, en el *Segundo Informe de Gobierno* rendido en Palacio Nacional, señaló que, en los primeros meses de 2014, la tasa nacional de homicidios dolosos bajó 12.5% con respecto al año anterior, lo que significó la disminución de 22 a 19 hechos por cada cien mil habitantes.²³⁶ En el mismo evento añadió que “con la Estrategia Nacional Antisecuestros, en los primeros siete meses de 2014, el secuestro disminuyó 6.8%, respecto al mismo periodo de 2013. En ese lapso, la extorsión se redujo 20%”.²³⁷ En el caso del secuestro, se tuvo un descenso mínimo, ya que pasó de 823 a 808 averiguaciones previas, una disminución del 1.82% en el primer semestre de 2014, en comparación con el 2013.

Sin embargo, el Observatorio Nacional Ciudadano, organización civil dedicada al análisis de las condiciones de justicia y legalidad, alertó sobre cambios drásticos en las tendencias e inconsistencias en las bases de datos utilizadas por las instituciones encargadas de recopilar la información. El Observatorio comparó los números utilizados por el INEGI y el SESNSP. Las asimetrías y las diferencias encontradas fueron notables. En Chiapas, “el INEGI reporta un incremento de 25.9% en el número de homicidios dolosos, mientras que para el Secretariado Ejecutivo tuvo una reducción en ese estado del 5.76%”. La situación es similar en Puebla, donde el SNSP registra una tendencia a la baja de 28.9%, mientras el INEGI reporta un aumento de 17.42%.²³⁸

En diversas entidades hay un aumento en las averiguaciones previas y una disminución de los delitos, como en Veracruz, Sinaloa, Morelos, Puebla, Baja

²³⁵ s/a, “Estamos avanzando en reducción de violencia: Peña” [en línea], en *Milenio*, agosto de 2014, Dirección URL: http://www.milenio.com/politica/Pena_Nieto_violencia-Pena_Homicidios-seguridad-Enrique_Pena_Nieto-Marina_0_353964752.html [consulta: 21 de agosto de 2014].

²³⁶ *Números y cifras del Segundo Informe de Gobierno* [en línea], México, Presidencia de la República, septiembre de 2014, Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/numeros-y-cifras-del-segundo-informe-de-gobierno/> [consulta: 5 de septiembre de 2014].

²³⁷ *Idem*.

²³⁸ De Tagle, Omar, “No se cuenta con un diagnóstico confiable en materia de seguridad; nuevamente se modifican las cifras” [en línea], en *Animal Político*, México, agosto de 2014, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2014/08/se-cuenta-con-un-diagnostico-confiable-en-materia-de-seguridad-nuevamente-se-modifican-las-cifras/> [consulta: 24 de agosto de 2014].

California, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato y Quintana Roo.²³⁹ Asimismo, el Observatorio concluyó que las cifras no son del todo confiables, pues existe una relación extraña que muestra una disminución de homicidios dolosos, al tiempo de un aumento de los homicidios culposos, por lo que se pueden estar “clasificando mal” las muertes para dar un efecto de reducción de la violencia.²⁴⁰

Otro tema relevante pasa por la creación dos grandes estructuras: la Gendarmería Nacional y la Comisión Nacional Anticorrupción, cuyos avances deberían ser notables en el periodo transcurrido. En agosto de 2014, se anunció la activación de la Gendarmería Nacional²⁴¹ con 5 mil cadetes provenientes de la VII división de la Policía Federal, aunque se espera que el número de efectivos llegue hasta los 50 mil en 2018.²⁴² Su labor fundamental no está relacionada con el combate al tráfico de drogas, sino que apoya a comunidades rurales donde actualmente no están las Fuerzas Armadas ni la Policía Federal. Igualmente se encarga de la vigilancia de instalaciones estratégicas, realiza operativos con otras dependencias, ayuda en zonas de desastres naturales y busca consolidar las condiciones de paz interior. Desde julio de 2013 hasta agosto de 2014, se ha llevado a cabo el proceso de reclutamiento, selección y capacitación gracias a una inversión de 2,093 millones de pesos.²⁴³

Como se mencionó, a diferencia de lo asentado en la campaña, la Gendarmería no se ocupará del combate contra la delincuencia en las regiones violentas del

²³⁹ *Ídem.*

²⁴⁰ Cabrera, Rafael, “Gobierno de Peña Nieto no tiene ningún éxito en seguridad” [en línea], en *Animal Político*, México, noviembre de 2013, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2013/11/gobierno-de-pena-nieto-tiene-ningun-exito-en-seguridad/#axzz3B0m3hGWI> [consulta: 21 de agosto de 2014].

²⁴¹ La gendarmería es una policía militarizada entrenada y equipada para combatir a un tipo de delincuencia superior a la del orden común. Combina elementos militares y policiales, y regularmente es una fuerza de intervención represiva y de reacción rápida. Los referentes internacionales más importantes son la Gendarmería Nacional de Argentina, la Policía Nacional Colombiana, la Gendarmería Nacional en España y la Gendarmería Nacional en Francia. Según la fuente consultada, en México, la Gendarmería podría tener características similares a la colombiana debido a la asesoría del Gral. Óscar Naranjo, quien fue director de la Policía Nacional en Colombia. *Vid.* Retana Yarto, Jorge, “El plan de seguridad de Peña Nieto” [en línea], en *Contralínea*, México, junio de 2013, Dirección URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/06/30/el-plan-de-seguridad-de-pena-nieto/> [consulta: 25 de agosto de 2014].

²⁴² Monroy, Jorge, “Cadetes, al frente de primera gendarmería en México” [en línea], en *El Economista*, México, agosto de 2014, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/20/cadetes-frente-primer-gendarmeria-mexico> [consulta: 21 de agosto de 2014].

²⁴³ *Ídem.*

país. En cambio, sustituirá parte de las funciones que deberían cumplir las policías municipales convirtiéndose en el primer eslabón en la lucha contra la delincuencia. De igual forma, dada su preparación militar, se establecerá como un complemento directo de la Policía Federal que actualmente cuenta con 38 mil 500 elementos en todo el país.²⁴⁴

A mediados de 2014, la Comisión Nacional Anticorrupción está lejos de materializarse. La iniciativa de ley para su creación fue presentada por la bancada del PRI en el Senado el 15 de noviembre del 2012, con la intención de sustituir a la Secretaría de la Función Pública. Un año después, en diciembre de 2013, ésta se aprobó y pasó la minuta a la cámara revisora. Desde entonces ha quedado incompleto el proceso legislativo por no habersele dado trámite.²⁴⁵ De ser ratificada la iniciativa, la Comisión poseería autonomía constitucional y facultades para prevenir, investigar y sancionar irregularidades cometidas por servidores públicos y ciudadanos, por medio de sanciones administrativas.²⁴⁶ Se ha criticado el principio punitivo de la iniciativa, pues difícilmente el crear un organismo capaz de castigar por medios pecuniarios, tendrá como consecuencia el fin de la conducta.²⁴⁷

Sobre el particular, el investigador de la Universidad de Columbia, Edgardo Buscaglia menciona que la experiencia internacional indica que las comisiones de esta naturaleza, controladas desde el ejecutivo o desde el congreso, no investigan ni consignan los casos de corrupción, en el entendido de que con resultado de

²⁴⁴ Vicenteño, David, “Nueva Gendarmería Nacional capacitada por la Secretaría de la Defensa Nacional” [en línea], en *Imagen*, México, abril de 2014, Dirección URL: <http://www.imagen.com.mx/nueva-gendarmeria-nacional-capacitada-por-la-secretaria-de-defensa-nacional> [consulta: 21 de agosto de 2014].

²⁴⁵ Ajenjo, Manuel, “Comisión Nacional Anticorrupción, promesa incumplida de Peña Nieto” [en línea], en *Diario El Economista*, México, agosto de 2014, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2014/08/18/comision-nacional-anticorrupcion-promesa-incumplida-pe> [consulta: 21 de agosto de 2014].

²⁴⁶ Torres, Mauricio, “Tras un año de desacuerdos, el Senado avala la comisión anticorrupción” [en línea], en *CNN México*, México, diciembre de 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/13/tras-un-ano-de-desacuerdos-el-senado-avala-la-comision-anticorrupcion> [consulta: 21 de agosto de 2014].

²⁴⁷ s/a, “Especialistas opinan sobre minuta que crea la Comisión Nacional Anticorrupción” [en línea], en *Boletín N.º. 3234*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, marzo 2014, Dirección URL: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Marzo/21/3234-Especialistas-opinan-sobre-minuta-que-crea-la-Comision-Nacional-Anticorrupcion> [consulta: 21 de agosto de 2014].

acuerdos políticos. Lo anterior provoca que terminen siendo boicoteadas por las élites de los partidos, pues las consideran como instrumentos de control para premiar a los amigos del gobierno en turno y para castigar a los detractores.²⁴⁸

La reforma al sistema de aplicación justicia, enmarcado principalmente en la puesta en marcha del sistema penal acusatorio, pasa también por la creación y eficiencia de un organismo anticorrupción. Cabe apuntar que en el *Índice de Corrupción Global*, el país ostenta el lugar 106 entre 175 países, al recibir un puntaje de 34, en una escala donde 0 es “totalmente corrupto” y 100 “nada corrupto”.²⁴⁹

En el mismo tenor de incertidumbre se encuentra la creación del mando policial único en las entidades federativas, propuesta realizada desde el gobierno de Felipe Calderón. El proyecto se concibió básicamente por el alto nivel de penetración delincriminal que habían mostrado las policías municipales y por la heterogeneidad en su preparación y forma de actuar. Los presidentes municipales y gobernadores recibieron con resistencia la iniciativa, puesto que difícilmente iban a aceptar la pérdida de control de los cuerpos de seguridad.²⁵⁰

En 2011, en el contexto de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), se movilizaron a las policías de los estados, en el llamado “Operativo Conago 1”, en el que participaron 310 mil agentes de seguridad pública (equivalente al 75% de la fuerza policial del país). Como resultado, entre el 13 y el 20 de junio, se detuvieron casi 4 mil personas, se desarticulaban 37 bandas y fueron recuperados cerca de 1,500 vehículos robados.²⁵¹ Fue entonces que los gobernadores

²⁴⁸ Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder...Óp. Cit.*, p. 185.

²⁴⁹ Reyna, José Luis, “¿Y la Comisión Nacional Anticorrupción?” [en línea], en *Diario Milenio*, México, agosto de 2014, Dirección URL: http://www.milenio.com/firmas/jose_luis_reyna/Comision-Nacional-Anticorrupcion_18_348145195.html [consulta: 21 de agosto de 2014].

²⁵⁰ Bauer, Carlos, “¿Qué es el mando policial único y cuándo se va a implementar?” [en línea], en *Revolución tres punto cero*, México, mayo de 2013, Dirección URL: <http://revoluciontrespuntocero.com/que-es-el-mando-unico-policial-y-cuando-se-va-a-implementar/> [consulta: 22 de agosto de 2014].

²⁵¹ Estrada, Javier, “Evaluaciones policiales, secuestros y robos: los pendientes de la CONAGO” [en línea], en *CNN México*, México, junio de 2011, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/06/22/evaluaciones-policiales-secuestros-y-robos-los-pendientes-de-la-conago> [consulta: 22 de agosto de 2014].

desecharon cualquier posibilidad de establecer un mando único, al mencionar que en todo caso buscarían replicar el modelo descrito, el cual había logrado obtener buenos resultados.

En contraste, en la primera CONAGO presidida por Peña Nieto en febrero de 2013, la mayor parte de los gobernadores coincidieron en la necesidad de tener una policía acreditable con un mando único. Tiempo después en entrevista, el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, señaló que 26 estados habían logrado un acuerdo interno para la concreción de un mando estatal único. También mencionó que una vez completadas las 32 entidades, el gobierno federal presentaría la iniciativa de ley en el Congreso de la Unión con la finalidad de tener un mejor control de las agrupaciones policiales y de blindar a éstas de la corrupción e infiltración de la delincuencia.²⁵²

En cuanto a la puesta en marcha del nuevo sistema acusatorio oral los avances han sido graduales. La reforma constitucional aprobada en junio de 2008 dio como plazo ocho años para su implementación a nivel federal, siendo así junio de 2016 el término. En enero de 2015, el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, instancia pública creada para hacer más eficiente la aplicación del nuevo sistema de justicia, dio a conocer un reporte donde se muestra el avance por entidad federativa a poco más de un año de cumplirse el término legal. En el texto que lleva por título *Avance de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en las Entidades Federativas*, se muestra que, salvo en cuatro estados, la implementación debería estar al menos en operación parcial en diciembre de 2014.²⁵³

²⁵² García, Elvia, “Aprobado Mando Único policial en 26 estados: Osorio” [en línea], en *Milenio*, México, febrero de 2014, Dirección URL: http://www.milenio.com/region/Faltan-Mando-Unico-Osorio-Chong_0_241176137.html [consulta: 27 de agosto de 2014].

²⁵³ S/a, *Avance de la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en las Entidades Federativas* [en línea], México, Consejo de Coordinación para la aplicación del Sistema de Justicia Penal, enero de 2015, Dirección URL: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Avance_de_la_implementacion_del_Nuevo_Sistema_de_Justicia_Penal_en_las_Entidades_Federativas.shtml [consulta: enero de 2015].

Si bien el avance ha sido progresivo, todavía existen insuficiencias en los estados, especialmente en cuanto se refiere a infraestructura y a capacitación del personal del poder judicial. En entrevista con María de los Ángeles Fromow, secretaria técnica del Consejo anteriormente citado, destacó que 20 estados no tienen un porcentaje de avance mayor al 60%, por lo que existen “múltiples desafíos” para que opere a cabalidad el nuevo sistema de justicia en 2016. Agregó que las entidades en las que funciona el sistema completamente o de manera adecuada son Chihuahua, Estado de México, Morelos, Yucatán y Nuevo León; los que se ubican arriba del 60% son Chiapas, Distrito Federal, Baja California, Guanajuato, Coahuila, Durango y Querétaro; mientras que el resto de los estados presenta deficiencias importantes (ver tabla 8).²⁵⁴

Tabla 8. Clasificación de las entidades federativas en función del avance observado a diciembre de 2014.²⁵⁵

Juicios orales por estado		
Nivel	Estado	Calificación
Bajo	Chihuahua	9.2
	Morels	8.4
Medio bajo	Yucatán	8.3
	Edo. Méx.	8.1
	Nuevo León	8.0
	Chiapas	6.8
Medio	Distrito Federal	6.7
	Baja California	6.7
	Guanajuato	6.6
	Coahuila	6.6
	Durango	6.6
	Querétaro	6.2
	Colima	5.6
	Zacatecas	5.5
	Tlaxcala	5.4
	Sinaloa	5.3
	Puebla	5.3

²⁵⁴ Otero, Silvia, “Hay retraso en 20 estados del país para iniciar juicios orales” [en línea], en *Periódico El Universal*, México, 27 de enero de 2015, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/impreso/hay-retraso-en-20-estados-del-pais-para-iniciar-juicios-orales-222592.html> [consulta: enero de 2015].

²⁵⁵ Gráfica tomada de *Ídem*.

	Veracruz	5.3
	Oaxaca	5.3
	Tabasco	5.1
Medio alto	Michoacán	5.1
	Campeche	5.1
	Quintana Roo	4.7
	San Luis Potosí	4.7
	Guerrero	4.6
	Tamaulipas	4.6
	Aguascalientes	4.5
	Hidalgo	4.4
Alto	Nayarit	4.3
	Jalisco	4.3
	Baja California Sur	4.2
Óptimo	Sonora	2.6

Por último, el sector de la inteligencia civil es particularmente interesante. Si bien no fue un tema central durante la campaña, parece sí serlo en lo presupuestario. Para el primer cuatrimestre de 2014, se programó un gasto record para el CISEN que ascendió a los 16 mil 352 millones de pesos, es decir, un aumento de 274% con respecto al mismo periodo del año anterior. Dicho monto económico se destinará a los siguientes rubros:²⁵⁶

- Equipo de comunicación especializada: 6,232 millones de pesos.
- Equipo para la recolección de información para coordinación: 5,577 millones de pesos.
- Equipo para recopilación de información en campo y forensia: 2,048 millones de pesos.
- “Partida especial” para “contingencias y otras erogaciones”, con 4,600 millones de pesos, monto que no está sujeto al escrutinio público.

²⁵⁶ s/a, “El CISEN está de regreso: investigación Noticias MVS” [en línea], en *Aristegui Noticias*, México, agosto 2014, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/1308/mexico/el-cisen-esta-de-regreso-investigacion-noticias-mvs/> [consulta: 29 de agosto de 2014].

Con esto, la administración de Peña Nieto parece darle nuevos bríos al sector de la inteligencia civil. Sin embargo, es imperativo que este impulso se acompañe con controles de acceso a la información y vigía pública, con el fin de evitar que la institución se desvíe del cumplimiento de sus funciones esenciales.

3.3. La política de seguridad ¿un cambio de paradigma?

Es preciso preguntarse si existe una política que se ha desmarcado notoriamente de las acciones emprendidas por Felipe Calderón. Aunque ha habido un esfuerzo importante por desviar la discursiva de la delincuencia y de la violencia en los medios de comunicación y en los discursos públicos, la respuesta sería que no. Peña Nieto ha intentado con relativo éxito salir del soliloquio de la seguridad para establecer nuevos temas de discusión en la agenda pública; no obstante, en la ejecución práctica, parece no haber una diferencia real.

- El uso de las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal en los estados continúa. Si bien se propone su salida progresiva, ésta no ha comenzado y, en cualquier caso, serían remplazados por efectivos de la Gendarmería Nacional, quienes también tienen una formación de tipo castrense. El caso emblemático del uso de la fuerza pública en los dos primeros años es Michoacán.²⁵⁷

²⁵⁷ Aunque Michoacán merece un estudio especial por la situación tan compleja que presenta en materia de seguridad, se hace una muy breve descripción de lo que ha pasado en los últimos años. Es un estado que tiene una fuerte presencia de las OTD, especialmente de la Familia Michoacana y de los Caballeros Templarios. Posee el puerto de Lázaro Cárdenas, uno de los más importantes para el comercio en México, aunque también ruta transporte de narcóticos. Ahí, comenzó el despliegue policiaco-militar con Felipe Calderón, en 2007, el cual se ha mantenido y no parece tener fecha de término. El estado experimentó el surgimiento de las llamadas “autodefensas”, grupos supuestamente formados por civiles armados (al margen de la ley) para la protección en contra de la delincuencia organizada en las regiones donde opera. Fausto Vallejo, gobernador del estado, se separó del cargo en junio de 2014 arguyendo “problemas de salud”. Pocos meses después, su hijo Rodrigo Vallejo, fue consignado ante un juez federal por el delito de encubrimiento de líderes de la organización de los Caballeros Templarios. *Vid. s/a*, “Michoacán: ejército y PF refuerzan presencia” [en línea], en *Aristegui Noticias*, México, enero de 2014, Dirección URL: <http://aristeginoticias.com/1201/mexico/michoacan-ejercito-y-pf-refuerzan-presencia/> [consulta: 01 de septiembre de 2014]; Aranda, Jesús, “El ejército se mantendrá en Michoacán hasta octubre de 2015” [en línea], en *Diario La Jornada*, México, febrero de 2014, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/02/07/milicia-y-justicia-el-ejercito-se-mantendra-en-michoacan-hasta-octubre-de-2015-2852.html> [consulta: 01 de septiembre de 2014]; Aranda, Jesús, “Acude ex gobernador de Michoacán Fausto Vallejo ante la PGR” [en línea], en *Diario La Jornada*, México, agosto de 2014,

- Se ha continuado con la política de inhabilitación de los líderes de las organizaciones. Los golpes estelares han sido dos: 1) la detención y consignación de Miguel Ángel Treviño Morales, (a) *z-40*, líder de *Los Zetas*; y 2) la aprehensión de Joaquín Guzmán Loera²⁵⁸, (a) *el chapo*, líder de la Organización de Sinaloa.
- En el tema de la violencia, las cifras oficiales muestran un descenso importante, empero diversas organizaciones civiles han reprochado la falta de rigor metodológico y el uso político de la cifras.
- En la lucha contra la corrupción han habido dos reveses al gobierno priísta, los cuales han sido ampliamente criticados: la liberación de Raúl Salinas de Gortari y de Rafael Caro Quintero. Raúl, hermano del ex-presidente Carlos Salinas de Gortari (1989-1994), fue arrestado en 1995 por los cargos de asesinato, enriquecimiento ilícito y lavado de dinero, por lo que purgaba una sentencia en el Penal de Almoloya de Juárez. Durante la década de los noventa se presumían nexos con la Organización del Golfo, de Juan García

Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/08/04/fausto-vallejo-llego-hace-unos-minutos-a-la-pgr-6176.html> [consulta: 01 de septiembre de 2014]; y García Rodríguez, Arturo, "Fausto Vallejo renuncia al gobierno de Michoacán" [en línea], en *Revista Proceso*, México, junio de 2014, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=375043> [consulta: 01 de septiembre de 2014].

²⁵⁸ La detención de Guzmán Loera, aunque ha sido presentado como uno de los mayores logros, en realidad es un golpe más mediático que real. La figura de *el chapo* había sido sumamente atractiva para los medios de comunicación por la larga trayectoria en el tráfico de drogas, su posible involucramiento en la muerte del cardenal Jesús Posadas Ocampo en los noventa, su escape del penal del Puente Grande y sus reiteradas apariciones en la *Revista Forbes*, donde era clasificado como uno de los multimillonarios mexicanos a nivel mundial. Si bien es cierto que es uno de los líderes visibles más importantes de la organización de Sinaloa y que su fortuna es cuantiosa, su captura definitivamente no terminará con la producción, circulación o venta de estupefacientes, no bajará los índices de asesinatos ni de delitos, no se perderá el liderazgo de la organización y, en suma, no habrá un cambio súbito en la situación actual en la industria de los narcóticos.

Al momento de estar detallando la versión final del escrito, Guzmán Loera volvió a escaparse, esta vez de la prisión de máxima seguridad del Altiplano. Según la dudosa versión oficial, dada a conocer por Monte Alejandro Rubido, Comisionado Nacional de Seguridad, el 11 de julio de 2015, se habría dado a la fuga por medio de un túnel que daba hasta su celda y desembocaba 1.5. km después en una rústica casa. De acuerdo con sus declaraciones: "El sistema de videovigilancia del Penal Federal del Altiplano I mostró que Guzmán Loera se aproximó al área de regadera de la estancia 20 del pasillo 2 a las 20:52 horas. Al prolongarse su ausencia, el personal de seguridad notó que el no se encontraba en su celda [...] Al revisar su celda, las autoridades encontraron un orificio rectangular de 50 por 50 centímetros dentro de la regadera [...] Según marcan los protocolos de seguridad de las instalaciones penitenciarias, la alerta roja se presentó cuando el personal se percató de la ausencia de Guzmán Loera". Pasado casi un mes, no existen indicios que puedan indicar su recaptura. *Vid. s/a*, "El Chapo' Guzmán se fuga de la cárcel por un túnel de 1,500 metros" [en línea], en CNN México, México, 12 de julio de 2015, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/07/12/joaquin-el-chapo-guzman-se-fuga-de-la-carcel> [consulta: julio de 2015].

Ábrego (ver capítulo 6). Sin embargo, fue exonerado en julio de 2013, por el juez 13º del distrito de Procesos Penales Federales con sede en el Distrito Federal, por no considerarlo responsable de los hechos.²⁵⁹ En cuanto a Caro Quintero, después de veintiocho años en prisión, también fue exonerado por un Tribunal Colegiado. El argumento fue un vicio de procedimiento, ya que consideró que el caso tuvo que haberse desahogado en un tribunal del fuero común y no en uno del fuero federal. La PGR tildó de ridícula la explicación y emitió una nueva orden de aprehensión, en tanto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció por la revocación del amparo con el que fue puesto en libertad. Quintero, quien fue preso por el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, es buscado por el gobierno de Estados Unidos, que ofrece una recompensa de 5 millones de dólares por información que lleve a su captura.²⁶⁰

- En lo relativo a la violencia y el nivel de delitos, la organización internacional *Human Right Watch* indica que han existido pocos avances. “La violencia sigue siendo desenfrenada en muchas partes del país, y el secuestro y la extorsión se encuentran en niveles record, lo cual ha provocado el surgimiento cada vez mayor de grupos de autodefensa”²⁶¹. Por otro lado, el Observatorio Nacional Ciudadano, consideró que “a un año de que el presidente tomó el mando y 17 meses de que ganó la elección [...] el gobierno sigue en una curva de aprendizaje. No vemos una mejoría contundente”.
- En cuanto al mal manejo de crisis sociales, el caso más importante se presentó el 26 de septiembre de 2014, en Ayotzinapa, Guerrero, donde murieron 6 estudiantes de la Escuela Norma Rural y otros 43 fueron

²⁵⁹ Vid. s/a, “Juez exonera a Raúl Salinas de Gortari de enriquecimiento ilícito” [en línea], en *El Informador*, México, Dirección URL: <http://www.informador.com.mx/mexico/2013/475526/6/juez-exonera-a-raul-salinas-de-gortari-enriquecimiento-ilicito.htm> [consulta: 01 de septiembre de 2014].

²⁶⁰ s/a, “Caro Quintero cumple seis meses en libertad; dos países lo buscan” [en línea], en *CNN México*, México, febrero de 2014, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/09/caro-quintero-cumple-seis-meses-en-libertad-dos-paises-lo-buscan> [consulta: 02 de septiembre de 2014].

²⁶¹ Camacho Serví, Fernando, “Peña Nieto aplica la misma táctica de seguridad de Calderón: WOLA” [en línea], en *Diario La Jornada*, México, noviembre de 2013, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/28/politica/007n2pol> [consulta: 2 de septiembre de 2014].

desaparecidos. En estos hechos quedó acresitada la colusión del alcalde de Iguala, José Luis Abarca, y de su esposa, María de los Ángeles Pineda Villa, con los grupos de la delincuencia organizada del estado. De igual forma, quedó demostrada la participación de policías municipales en la muerte y desaparición de los estudiantes, con el probable contubernio de militares. El caso de Ayotzinapa tuvo una respuesta lenta e insuficiente de las autoridades locales y federales. A mediados del 2015 todavía no se ha logrado constituir una investigación que clarifique el delito y que dé con los responsables intelectuales y materiales. Lo anterior ha causado el interés social que se ha visto reflejado en múltiples manifestaciones de participación global, así como en la cobertura de los medios de comunicación a nivel nacional e internacional.

Con lo anterior es posible sostener que no hay una diferencia sustancial en lo relativo a seguridad del gobierno de Enrique Peña Nieto con respecto a la administración de Felipe Calderón. Las promesas estelares vertidas en el escenario político apenas están en proceso de materializarse o se han puesto en marcha de manera parcial. En todo caso, es complicado demostrar un cambio claro en la dirección de la seguridad en el país.

3.4. Un comparativo intersexenal. Más dinero y personal no significa mejor seguridad.

Para concluir el capítulo se presenta un comparativo de los resultados alcanzados en materia de lucha contra el tráfico de drogas en los últimos sexenios. Concretamente, se analiza el rubro conocido en los diferentes informes de gobierno como “Esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico”, el cual se utiliza desde al ámbito oficial para mostrar los avances de la estrategia aplicada. Es evidente que la mejora en estos indicadores no tiene una relación de causa-efecto con el impacto en el negocio del tráfico de estupefacientes en cuanto tal. No obstante, es interesante contrastar la importancia cada vez mayor de la seguridad en la agenda pública, reflejada en el presupuesto y en el despliegue de efectivos,

con los resultados obtenidos al paso de los años. En ese sentido, se comparan cuatro aspectos básicos desde el sexenio de Ernesto Zedillo hasta el de Felipe Calderón:

- 1) aumento en el gasto presupuestario.
- 2) aseguramiento y destrucción de drogas.
- 3) intercepción de armas y vehículos.
- 4) número de detenidos por diversos delitos.

En cuanto al primer rubro, es claro que el aumento en el uso de recursos públicos no siempre está acompañado por un efecto proporcional en el aseguramiento de drogas y armas, ni tampoco en el número de detenidos. De acuerdo al *Atlas de la Seguridad y la Defensa 2012*, el incremento presupuestario ha sido sostenido desde el año 2000, triplicándose prácticamente en doce años al pasar de 44,008 millones de pesos a 133,497. Conforme a la información mostrada en el *Presupuesto de Egresos de la Federación* en los diferentes años, es posible observar un aumento en las diferentes dependencias gubernamentales, incluyendo SEDENA, SEMAR, PGR, CISEN y SSP. Esta última secretaría fue la que registró el mayor incremento al pasar de 10,746 a 40,536 millones de pesos en el periodo 2000-2012 (ver tabla 9).

Tabla 9. Presupuesto del sector de seguridad y defensa por dependencia (millones de pesos y dólares corrientes, 2000-2012).²⁶²

Presupuesto del sector seguridad y defensa por dependencia 2000-2012¹
(millones de pesos y dólares corrientes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
SEDENA	20,375	22,424	22,705	22,831	23,332	24,002	26,031	32,200	34,861	43,623	43,632	50,039	55,611
SEMAR	7,959	8,873	8,518	8,899	8,488	8,636	9,163	10,951	13,382	16,059	15,991	18,270	19,679
SSP ²	10,746	6,350	7,320	7,067	6,462	7,036	9,274	13,664	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536
PGR	4,875	5,676	6,932	7,154	7,256	8,143	9,550	9,216	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905
Cisen	53	726	1,034	729	966	879	1,153	1,114	1,269	2,379	2,140	2,244	2,766
Total sector (pesos)	44,008	44,049	46,509	46,680	46,504	48,696	55,171	67,145	78,530	107,286	105,981	118,069	133,497
Total sector (dólares)	4,657	4,819	4,555	4,157	4,152	4,585	5,090	6,194	5,856	8,349	8,561	8,574	10,060

FUENTE: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2000-2012, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para datos del PIB: World Economic Outlook Database, abril de 2012, Fondo Monetario Internacional.

¹ El presupuesto del sector seguridad y defensa constituye la suma de los presupuestos de las dependencias: SEDENA, SEMAR, SSP, PGR y Cisen.

² Para el año 2000 se considera el presupuesto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Nota: Tipo de cambio en dólares corrientes para cada año tomado del *Sexto Informe de Gobierno, 2012*, "Anexo estadístico".

PIB: Producto Interno Bruto

APF: Administración Pública Federal

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional

SEMAR: Secretaría de Marina

SSP: Secretaría de Seguridad Pública

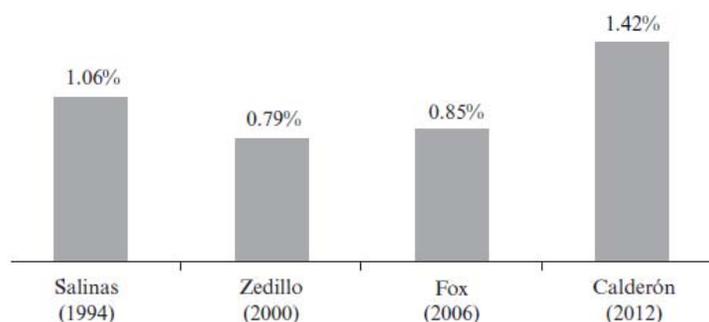
PGR: Procuraduría General de la República

Cisen: Centro de Investigación y Seguridad Nacional

Si se toma como referencia el porcentaje del gasto público en seguridad con respecto al Producto Interno Bruto (PIB), se puede observar la atención prestada por las diferentes administraciones. Inicialmente, con Carlos Salinas de Gortari se le destinó 1.06% del presupuesto sexenal; a continuación, tuvo una baja sensible con Ernesto Zedillo al llegar a 0.79%; desde entonces, ha tenido una tendencia a la alza con Vicente Fox y Felipe Calderón, de suerte que llegó al 0.85% y al 1.42% respectivamente (ver gráfica 8).

²⁶² Tabla tomada de "Presupuesto", en *Atlas de la Seguridad y la Defensa 2012*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2013, p. 145.

Gráfica 8. Presupuesto de las dependencias del sector seguridad como porcentaje del PIB (1994-2012).²⁶³



El ejemplo más evidente de que el dispendio de recursos no significa su uso eficiente, es el sector de la erradicación de plantíos ilícitos. En el *Anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno* se ve con claridad el hecho de que la administración de Calderón tuvo el peor promedio anual, mientras que Fox tuvo el mejor desempeño en cuanto a la destrucción de plantíos de amapola y mariguana (ver Tabla 10).

Tabla 10. Promedio de plantíos erradicados por sexenio (1994-2012)*

Promedio de plantíos erradicados (hectárea)*	Zedillo	Fox	Calderón	Total
Mariguana	23,234.11	31,477.68	18,138	72,849.79
Porcentaje Mariguana	31.9%	43.2%	24.9%	100%
Amapola	15,324.41	18,593.51	17,634.84	51,552.76
Porcentaje Amapola	29.7%	36%	34.3%	100%
*Zedillo (1994-1999), Fox (2000-2005) y Calderón (2006-2011). Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno.				

El gobierno federal sostuvo que esta baja pudo haberse debido a tres factores: 1) la centralización de las acciones del Ejército Mexicano en la lucha directa contra las OTD y no tanto en labores de destrucción de cultivos; 2) por decreto presidencial signado en 2006, se prohibió realizar erradicación vía aérea; y 3) el informe elaborado en el año 2000, intitulado *Cuatro años en la PGR*, durante la

²⁶³ Tabla tomada de Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "Políticas de seguridad...", *Óp. Cit.*, p. 81.

administración de Jorge Madrazo Cuellar al frente de la institución, advierte:

“...En regiones de los estados de Oaxaca y Guerrero se han localizado plantas mejoradas de marihuana y amapola que producen, respectivamente, una floración total y la multiplicación de los bulbos de cada planta, impactando en la obtención de 20 por ciento más de goma de opio. Esto genera una producción de mayor calidad y multiplica la cantidad del enervante por hectárea. Por ello, la destrucción de los cultivos aludidos arroja menores resultados...”²⁶⁴

La misma situación ocurrió con el aseguramiento promedio anual en otros conceptos. En lo referente a la cocaína, las administraciones de Zedillo y Fox tuvieron un mejor desempeño con 26.7 y 24.1 toneladas respectivamente, frente a 22.2 de Calderón. Por concepto de marihuana existe una cifra muy ajustadas entre Fox con 33% y Calderón con 30.4%. Con saldo positivo (aunque no con una distancia tan grande) para la administración calderonista, fue el aseguramiento de heroína y de psicotrópicos. En el primer sector, con Fox se tuvo un nivel de decomiso de 320.2 kg anual, mientras que con Calderón fue de 383.6 kg. En lo relativo a psicotrópicos fue de 45.6% y de 50.6% respectivamente, entre los gobiernos analizados (ver tabla 11).

Tabla 11. Aseguramiento de estupefacientes por sexenio (1994-2012)*

Aseguramiento promedio anual*	Zedillo	Fox	Calderón	Total
Mariguana (ton)	938.1	1,962.5	1,999.4	4900
Porcentaje Mariguana.	19.1%	40%	41.9%	100%
Cocaína (ton)	26.7	24.1	22.2	73
Porcentaje cocaína	36.6%	33%	30.4%	100%
Goma de opio (kg)	307.3	372.5	685.1	1364.9
Porcentaje opio	22.5%	27.3%	50.2%	100%
Heroína (kg)	226.9	320.2	383.6	930.7
Porcentaje heroína	24.3%	34.6%	41.1%	100%
Psicotrópicos (unidades)	795,179	9,789,113	10,897,478	21,481,770
Porcentaje psicotrópicos	3.8%	45.6%	50.6%	100%
*Zedillo (1994-1999), Fox (2000-2005) y Calderón (2006-2011). Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno.				

²⁶⁴ Castillo García, Gustavo, “Cayó 44% la destrucción de plantíos de marihuana y amapola este sexenio”, [en línea] en *La Jornada*, México, 12 de septiembre de 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/12/politica/007n2pol> [consulta: junio de 2015].

En los campos que aventajó notablemente el gobierno de Calderón fueron tres (ver tabla 12): (1) goma de opio, en el que obtuvo 685 kg, lo que significa casi el doble que en las administraciones pasadas; (2) vehículos, en los que se retuvieron 14 mil unidades, casi seis veces más que con Fox; y (3) el número de armas con 60%, lo que representa casi tres veces lo de la administración inmediata pasada.

Tabla 12. Aseguramiento de equipo por sexenio (1994-2012)*

Aseguramiento promedio anual	Zedillo	Fox	Calderón	Total.
Armas (unidades)	8,978.5	6,776.5	23,640.16	39,395.16
Porcentaje armas.	22.8%	17.2%	60%	100%
Vehículos (unidades)	3,159.33	2,515	14,309.33	19,983.66
Porcentaje vehículos	15.9%	12.5%	71.6%	100%
*Zedillo (1994-1999), Fox (2000-2005) y Calderón (2006-2011). Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno.				

A pesar del aumento presupuestario y de las embestidas gubernamentales, las OTD no disminuyeron su actividad, por el contrario se adaptaron a las necesidades del mercado y al contexto cambiante para continuar con sus actividades. El análisis de estos aspectos difícilmente puede dar una explicación de amplio alcance sobre el negocio de los estupefacientes. Para lo anterior sería necesario conocer el nivel de producción de las diferentes drogas, su ubicación, las organizaciones que se disputan el mercado, el nivel de consumo, las rutas de distribución y los puntos de venta, entre otros aspectos.

Por otro lado, el tema de los detenidos es sumamente interesante. Es cierto que con Calderón ha habido un número muy superior con respecto a sus antecesores, pues fueron aprehendidas más de 132 mil personas, mientras con Fox fueron 87 mil por delitos del fuero federal. Sin embargo, el simple contraste numérico muestra una inconsistencia básica. Siguiendo el argumento de Miguel Carbonell, el problema se relaciona con la “exigencia de responsabilidades penales para las

personas relacionadas con la delincuencia organizada y delitos contra la salud”.²⁶⁵ Si bien ha habido un aumento importante en el número de detenidos, éste no se ha visto reflejado en la población carcelaria, por lo que es necesario preguntarse qué ha pasado a lo largo del proceso judicial. En el *Sexto Informe de Gobierno*, se comunica que el número de detenidos en el periodo 2007-2012, es de más de 132 mil (ver tabla 13).

Tabla 13. Presuntos delincuentes del fuero federal (2007-2012)*

Año	Detenidos (miles)
2007	17.4
2008	19.4
2009	22.1
2010	22.9
2011	25.5
2012 (preliminar)	25.8
Total:	132.1

***Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno.**

No obstante, en el mismo lapso, ha habido una variación de la población carcelaria de únicamente de 24 mil personas (ver tabla 14). Esto significa que existen miles de detenidos de los que no queda claro su estatus frente al proceso judicial al que fueron sometidos, pues no se sabe si están libre o si siguen en el litigio.

Tabla 14. Total de población interna en México (2007-2012)*

Año	Total de internos (miles)
2007	212.8
2008	219.8
2009	225
2010	219
2011	230
2012 (preliminar)	237
Variación	24

***Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno.**

²⁶⁵ Carbonell, Miguel, “Presidente: ¿dónde están los detenidos?” [en línea], en *Diario El Universal*, México, noviembre de 2010, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/50492.html> [consulta: 04 de septiembre de 2014].

Globalmente, desde los años noventa es posible observar indicadores altos relacionados con la delincuencia común y organizada en México. En su combate, como se vio en los últimos dos capítulos, los gobiernos priístas y panistas han seguido una política concentrada mayormente en el uso de la fuerza, dejando de lado el énfasis en las políticas de prevención e inteligencia, lo que no ha tenido los mejores resultados en términos de la política de seguridad.

En ese orden de ideas es vital buscar nuevos caminos para el análisis y combate a las organizaciones criminales. Es por ello que en el siguiente apartado se aborda la experiencia internacional en Australia y Estados Unidos en el combate a la delincuencia por medio de un modelo de análisis empresarial parecido al que se pretende desarrollar en la investigación, por lo cual son parámetros de comparación obligatorios. Como se verá en el capítulo 4, estas naciones han destinado parte de los esfuerzos de los órganos de aplicación de justicia al combate contra la delincuencia a través de parámetros económico-empresariales.

CAPÍTULO 4.

Enfoque de análisis sobre la Empresa Delincuencia en el ámbito académico y su aplicación en Estados Unidos y Australia.

"La economía sucia, el tráfico de drogas, la estafa, el fraude y la corrupción, son plagas contemporáneas cobijadas por ese antivalor, ese que sostiene que somos más felices si nos enriquecemos sea como sea".
José Mujica, Presidente de la República Oriental del Uruguay, en un discurso ante la Organización de las Naciones Unidas, en 2013.

El presente capítulo se divide en tres grandes apartados. En el primero se discute el concepto de “empresa” para el análisis de los grupos ilegales desde el sector académico y periodístico, destaca la postura de dos autores: Petter Gottschalk y Robert Smith. En la segunda parte se establece una comparación en el ámbito de la seguridad entre México, Australia y Estados Unidos, que permite contextualizar la comparación entre los países. Finalmente, se establece una descripción sobre el uso de la Empresa Ilegal en Australia y Estados Unidos, naciones caracterizadas por haber puesto en marcha a nivel gubernamental una metodología empresarial para el combate a la delincuencia. Lo anterior servirá como antesala para proponer su aplicación al caso mexicano.

4.1. Acercamientos al enfoque empresarial para el estudio de la industria de los estupefacientes.

La producción latinoamericana en torno al enfoque económico-empresarial no es particularmente copiosa, ni con un amplio desarrollo académico. Los dos países en los que ha tenido cierta proximidad han sido Colombia y México, en razón de los múltiples desafíos que representa el mercado negro del tráfico de drogas para ellos. Salvo obras excepcionales, como *Cocaína & Co* de Luis Sarmiento y Ciro Krauthausen, y el *Crimen como oficio*, de Isaac De León y Eduardo Salcedo, en el país andino citado, o la del español Carlos Resa Nestares, *Narco-mex: economía política y administración de empresas en la industria mexicana de las drogas*, los libros consagrados a esta disertación son escasos. En adelante se abordan los trabajos que se considera plantean una importante contribución a la discusión,

haciendo una breve revisión del estado del arte en esta región con el fin de introducir el tema de la Empresa Ilegal y su estudio a nivel internacional.

En nuestro país destaca el estudio del consultor en temas políticos y de seguridad, Eduardo Guerrero Gutiérrez, quien en su artículo *Narcotráfico, S.A.*, describe a las Organizaciones del Tráfico de Drogas de la siguiente forma:

“...son empresas que producen bienes y servicios ilícitos para los que hay una gran demanda. Dos capacidades esenciales les permiten operar exitosamente: el ejercicio de la violencia y el ejercicio del soborno. La primera les permite mantener la disciplina interna, resolver disputas, evitar la entrada de competidores, vigilar sus territorios y responder al asedio militar o policial. La capacidad corruptora, por su parte, debilita o neutraliza la acción del gobierno en contra de la organización, lo cual disminuye los incentivos de sus miembros para defezionar y fortalecer la cohesión interna...”²⁶⁶

Para Guerrero Gutiérrez una de las aspiraciones de las OTD consiste en alcanzar el mayor control posible dentro de límites geográficos específicos (como el vecindario o la colonia), para después alcanzar funciones gubernamentales y finalmente vender protección. Sin embargo, de acuerdo con su texto, lejos de encontrarse en una situación monopólica, las Organizaciones del Tráfico de Droga en el país toman parte en una dinámica de competencia por el territorio, las rutas y los consumidores. Para él, en el mercado nacional existen dos tipos de empresas: a) aquellas que tienen una alta concentración en la toma de decisiones y que se dedican a la exportación de productos; y b) aquellas pequeñas firmas que venden los narcóticos en una reducida región al menudeo.²⁶⁷

Ricardo Díaz Vergara sigue la misma línea en su tesis de licenciatura intitulada *El narcotráfico en México-Estados Unidos y la Seguridad Nacional*, puesto que

²⁶⁶ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Narcotráfico, S.A.”, [en línea] en *Revista Nexos*, México, 1 de enero de 2009, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?p=12885> [consulta: abril de 2015].

²⁶⁷ *Ibid.*

dedica el tercer capítulo de su investigación a “El narcotráfico como empresa transnacional”. El contenido del apartado versa sobre el estudio de la Organización de Juárez, liderada por Amado Carrillo Fuentes, *el señor de los cielos*, a mediados de los noventa, particularmente sobre las formas ideadas por el empresario para franquear la frontera y llevar los productos ilícitos hacia Estados Unidos. En Carrillo Fuentes sobresale el haber innovado en el transporte de narcóticos, al ser uno de los primeros en mandar cargamentos en aviones tipo *Cessna* y *LearJet*, incluso llegó a constituir una compañía fachada llamada *Taxi Aéreo del Centro Norte S.A. de C.V.*²⁶⁸

El periodista Ricardo Ravelo, en *Los Capos. Las narco-rutas de México*, asigna el concepto de “empresa delincencial” a la sección en la que estudia a la Organización del Golfo a mediados de los noventa, en la época posterior a la detención de Juan García Abrego. Ravelo describe el grupo bajo el mando de Osiel Cárdenas Guillén, así como la capacidad corruptora de la Organización del Golfo. Además se refiere a la verticalidad de la estructura, el cumplimiento de tareas específicas, la repartición de territorios, la venta de narcóticos y la integración de *Los Zetas*, al que considera el brazo armado más importante en la historia de la industria de los enervantes.²⁶⁹

En lo que hace a Colombia, Jaime Ospina Velasco, de la Universidad Javeriana, señala que la empresa criminal se entiende como “una clara forma anti-estado orientada a cumplir objetivos económicos específicos que retan al Estado [...] es un ente con un alto grado de organización, disciplina y capacidad de adaptación a cualquier situación sobreviviente en un alarde de utilidad administrativa”. Para el profesor colombiano, la empresa evoluciona de manera constante aprovechando

²⁶⁸ Díaz Vergara, Ricardo, *El narcotráfico en México-Estados Unidos y la Seguridad Nacional*, México, Universidad de las Américas, tesis de licenciatura, enero de 2005, pp. 97-103.

²⁶⁹ Ravelo, Ricardo, *Los Capos. Las narco-rutas de México*, México, Debolsillo, 2005, pp. 227-273.

cualquier tipo de debilidad institucional o jurídica, y tiene por característica el uso de la fuerza, el soborno y la corrupción.²⁷⁰

Añade que es imposible hablar de un tipo único de empresa, pues en función del interés, la ubicación y el entorno, se modifica la forma en que se constituye y conduce. Su característica distintiva es que actúa de forma mucho más pragmática que ideológica. La firma busca erosionar la legitimidad del Estado, ya que al debilitarlo es más fácil corromperlo y realizar sus actividades.²⁷¹

Isaac De León y Eduardo Salcedo en el libro *El crimen como oficio* destacan que las agrupaciones dedicadas al tráfico de drogas ilícitas realizan procesos de innovación constantes dentro de esa industria, como, por ejemplo, la evidencia de un constante cambio en las técnicas de lavado de dinero y en las redes de distribución de los psicoactivos. Lo que quieren demostrar los autores es que las organizaciones operan con criterios de racionalidad empresarial, pues la innovación (rasgo característico) se presenta constantemente en diferentes puntos de la cadena de valor: producción, transporte, distribución y lavado de activos.²⁷²

Sobre la definición de la firma menciona:

“...Llamamos empresa (en su más amplio sentido) a toda realización de un plan de gran alcance cuya ejecución requiere la colaboración permanente de varias personas bajo el signo de una voluntad unitaria. De un plan de gran alcance: esto descarta ocurrencias súbitas e impulsivas. [Una empresa la constituye] el plan de una sociedad de ladrones para llevar a cabo, en un día determinado, un robo bien estudiado, o bien el plan de esta misma sociedad de ladrones de reunirse para la perpetración de muchos robos. Es necesaria la realización del plan: no basta con que esté concebida la idea del plan tampoco con que se haya deliberado y decidido supuesta en práctica...”²⁷³

²⁷⁰ Ospina Velasco, Jaime, “Corrupción, empresa criminal y justicia” [en línea], ponencia presentada en el foro *La corrupción y sus efectos sobre el desarrollo y el Estado de Derecho*, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, 1998, Dirección URL: www.oas.org/juridico/spanish/foro/Jaime%20Ospina%20Velasco.doc [consulta: mayo de 2011]

²⁷¹ *Ídem*.

²⁷² De León, Isaac y Salcedo, Eduardo, . *Óp. Cit.*, pp. 291-293.

²⁷³ *Ibidem*, pp. 300-301.

Como resultado de la revisión de literatura sobresalen dos propuestas en torno al análisis de la Empresa Ilegal: la de Petter Gottschalk y la de Robert Smith.

Petter Gottschalk, profesor de la Escuela Noruega de Negocios, ha dedicado buena parte de su investigación académica a la aplicación de los conceptos generales de la empresa, la organización y el liderazgo para la comprensión del crimen. De acuerdo con el autor existe una economía negra que funciona por medio de empresas con calidad de ilegales, por lo que el punto central consiste en ver cómo es que éstas funcionan y se han desenvuelto en los últimos años.²⁷⁴ En su libro *Entrepreneurship and organized crime*, Gottschalk considera que una organización es “empresarial” cuando posee como zócalo los siguientes elementos:²⁷⁵

- **Distribución de roles.** Es la situación en la que una persona dentro de la organización realiza una tarea exclusiva sujeta a previa planeación.
- **Jerarquía.** Es la implementación y realización de actividades conforme a lo planeado a nivel organizacional y funcional; dicho de otra forma, es la distribución de competencias. La jerarquía se presenta cuando existe una relación predeterminada de supra-ordenación entre los miembros de un grupo cualquiera.
- **Estructuras concretas.** Permite mantener el funcionamiento, seguridad y proceso en la comisión de delitos.

Para terminar de delinear las características de las firmas ilegales, el autor cita un programa piloto realizado por la Organización de las Naciones Unidas, el cual dio seguimiento a 40 organizaciones criminales, en 16 países, en el año 2002. Como resultado, se encontró que en el proceso de formación y diseño de las Empresas Ilegales, las características son las siguientes:²⁷⁶

²⁷⁴ Gottschalk, Petter, “Entrepreneurship in organized crime... *Óp Cit.*, pp. 295-307.

²⁷⁵ Gottschalk, Peter, *Entrepreneurship and organized crime.... Óp. Cit.*, p. 6.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. 92-94.

- **Estructura.** La rígida es la estructura más común, la cual se compone por uno o pocos jefes y contiene una disciplina interna fuerte.
- **Tamaño.** El promedio de tamaño de las estructuras criminales estudiadas fue de entre 50 y 100 miembros.
- **Actividades.** La mayor parte posee una actividad primaria (como el tráfico de drogas) y puede tener varias secundarias.
- **Operaciones transfronterizas.** La mayor parte de las agrupaciones distribuye sus actividades en cinco países o más.
- **Identidad.** Poco más de la mitad de éstas tuvo como rasgo común su integración por miembros provenientes de un mismo medio social o étnico.
- **Violencia.** El uso de la violencia es esencial en sus actividades.
- **Corrupción.** Consideran el uso de la corrupción como una de las actividades primarias.
- **Influencia política.** Por lo general las estructuras tienen influencia política a nivel local y regional, aunque muy pocas la tienen a nivel nacional.
- **Penetración en la economía legal.** La mayor parte muestra una clara mezcla entre actividades legales e ilegales.

Los elementos señalados anteriormente se suman a los descriptores ya establecidos sobre la empresa. El estudio de la ONU concluye que la globalización y el crecimiento de la interdependencia económica internacional, ha promovido la transformación del crimen alrededor del mundo y, por tanto, sus características se han adaptado a los nuevos escenarios y negocios.²⁷⁷

Redondeando su posición, Gottschalk sostiene que, aunque las empresas se comportan conforme a criterios objetivos, no por ello deben ser tildadas automáticamente como “racionales”. Al contrario, están plagadas de decisiones o acciones que pueden ir en contra de la maximización de los recursos. Ejemplos

²⁷⁷ *Ídem.*

claros de lo anterior son la *vendetta*, la ineficiente planeación de actividades y la toma de decisiones impulsivas.²⁷⁸

En otra posición, Robert Smith, en un artículo que lleva por título *Understanding entrepreneurial behavior in organized crime*, desarrolla su estudio con base en las siguientes preguntas: ¿Qué es la empresa criminal? y ¿Cómo es posible comprenderlas? Para responderlas desarrolla un marco de análisis que se basa en tres aristas: *modus essendi*, *modus operandi* y *modus vivendi* (ver imagen 5)²⁷⁹.

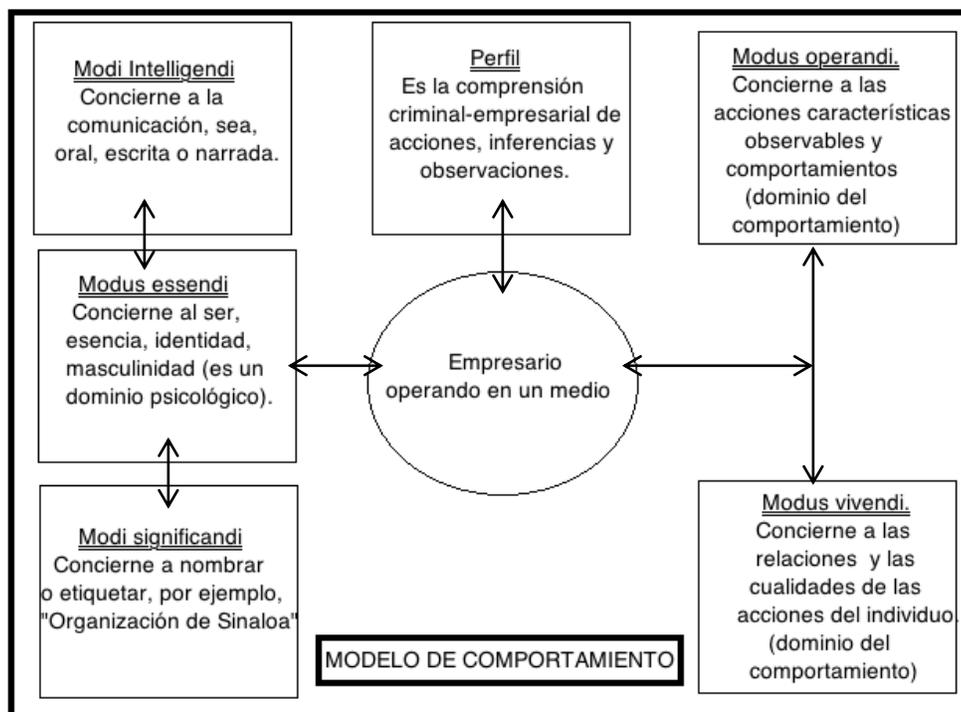
- 1) ***Modus essendi***. Es un concepto filosófico relacionado con los modos del ser, con la esencia misma de un objeto. Aplicado a la delincuencia tiene que ver con la forma de comprenderla, incluyendo acciones observables, identidades y comportamientos. Se divide a su vez en dos partes:
 - ***Modi Intelligendi***. Hace referencia a la forma de comunicación, sea verbal, escrita, con intermediarios o por medios tecnológicos.
 - ***Modi Significandi***. Tiene que ver con la significación de nombres, marcas y etiquetas propias de las agrupaciones.
- 2) ***Modus operandi* o método de operar**. Es un concepto criminológico empleado para clasificar las acciones humanas por sus visibles y consecuentes manifestaciones. La presencia o ausencia de una faceta particular permite inferir hechos sobre el aprendizaje del comportamiento, el cual contiene elementos visuales y narrativos. Por definición cada organización es inimitable en su estilo particular. El *modus operandi* de la firma es una mezcla confusa de organización y desorganización con decisiones premeditadas y espontáneas.

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 7.

²⁷⁹ Smith, Robert, "Understanding entrepreneurial behavior in organized crime", en *Journal of enterprising communities: people and places in the global economy*, Reino Unido, The Open Access Institutional Repository, The Robert Gordon University, 2009, pp. 256-268.

- 3) **Modus vivendi.** Describe una cualidad racional que habilita a una persona para extraer valor de la red criminal. En otras palabras, estudia cómo el individuo se desenvuelve en una comunidad de prácticas ilícitas y punibles. Los empresarios criminales tienden amplias redes de contacto tanto en el ámbito criminal, como en el sector legal. Aprenden a cultivar y usar contactos que les serán útiles en el futuro y dirigen los esfuerzos del capital humano (criminal y no criminal) para alcanzar sus fines.

Imagen 5. Modelo de comportamiento de una empresa.²⁸⁰



Estos acercamientos desde el ámbito académico y periodístico sirven como introducción al estudio de la aplicación de la Empresa Ilegal a nivel internacional. No obstante, para su contextualización se plantea un breve comparativo de los rasgos generales entre Australia, Estados Unidos y México.

²⁸⁰ *Ídem.*

4.2. Comparativo de rasgos generales entre México, Estados Unidos y Australia.²⁸¹

Antes de tocar el tema de la EI como tal, es necesario presentar algunos indicadores sobre los países en estudio. Es evidente que existe una diferencia importante en términos de geografía, población, ingreso *per cápita* y fortaleza institucional; amén de las divergencias en seguridad y gasto presupuestal en materia de defensa, temas relevantes para los fines de la presente investigación. La finalidad del apartado no es hacer un estudio comparativo exhaustivo, sino sólo apuntar características relevantes.

La primera diferencia a señalar versa sobre las condiciones geográficas y poblacionales. Estados Unidos tiene la mayor extensión territorial con 9.8 millones de km² y 316 millones de personas; seguido de Australia con 7.7 millones de km², donde se asientan 23 millones de habitantes; y finalmente México con 1.9 millones de km² y una población de 118 millones (ver imagen 6). Esto significa una densidad poblacional promedio de 60 habitantes por km² en México, 32 en E.E.U.U. y sólo 3 en Australia. Desde un punto de vista sociológico y de planeación urbana, la sobrepoblación en determinadas zonas podría ser una de las causas de la criminalidad, aunque no se trata de un nexo vinculante. Por otro lado, en 2012, la tasa de natalidad, es decir, de número de nacimientos por cada cien mil habitantes en un año, fue en México de 18.7%, en Australia de 13.6% y en E.E.U.U. de 12.6%, lo que representa para el primero un crecimiento más acelerado de la población.

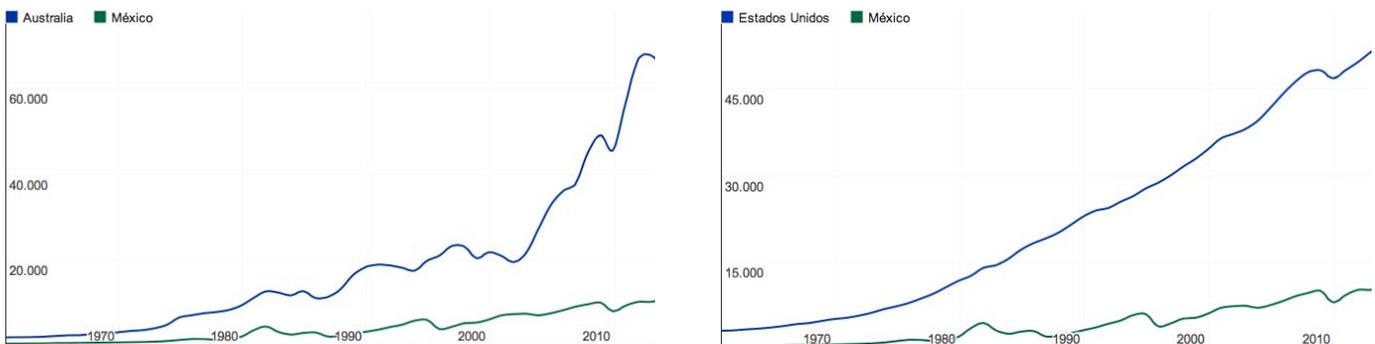
²⁸¹ La información del apartado fue obtenida en su integridad (incluyendo imágenes y gráficas) de la dirección web <http://www.datosmacro.com/>, página española especializada en aglutinar y comparar datos oficiales de 180 países rededor del mundo. La deficiencia más importante es justamente que se apega a los indicadores gubernamentales, los cuales da por cierto *de facto*, por lo que puede presentar deficiencias metodológicas o inconsistencias. No obstante, en este estudio se admite que la presente información es útil para fines meramente aproximativos o exploratorios.

Imagen 6. Diferencias geográficas y poblacionales entre México, Australia y Estados Unidos.



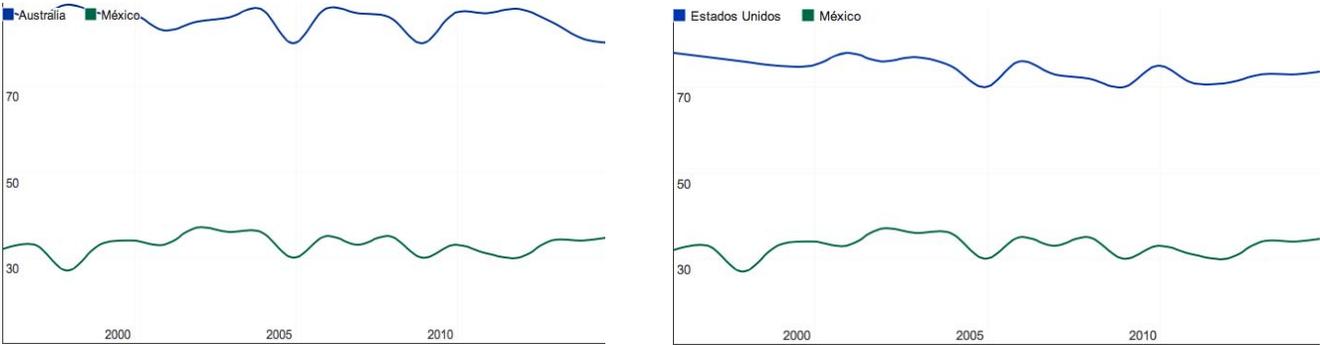
En términos del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita* existen también una diferencia importante a favor de Estados Unidos y Australia, la cual se ha acrecentado pronunciadamente desde la década de los setenta. Normalmente un alto ingreso por habitante se relaciona con una mejor calidad de vida, puesto que es reflejo de una economía estable en términos de gasto público, alto poder adquisitivo y bajo nivel de desempleo. El ingreso *per cápita* en 2013 en estos países fue el siguiente: Australia 65 mil dólares (USD), Estados Unidos 53 mil USD y México 10.6 mil USD (ver gráfica 9). En 2013, el porcentaje de gasto público con respecto al PIB, destinado a los rubros de educación y salud entre otros, fue de 37.3% en Australia, 36.6% en E.E.U.U. y 27.1% en México.

Gráfica 9. Comparación de la evolución del PIB *per cápita* en dólares.



En lo relacionado al tema de la fortaleza institucional, el tema del nivel de corrupción es ilustrativo. En 2014, en la encuesta realizada por la Organización para la Transparencia Internacional en 174 países (donde la posición 1 es el país menos corrupto y 174 el más corrupto), cuya construcción se hace a partir de la percepción de la población, México se ubicó en el poco honroso lugar 103, Estados Unidos en el 17 y Australia en el sitio 11 (ver gráfica 10). Aunque los tres países han sufrido un aumento en la percepción de la corrupción, México ha presentado la degradación más importante al pasar de la posición 32 en 1995 a la 103 diecinueve años después, Australia de la 7 a la 11 y Estados Unidos de la 15 a la 17, en el mismo periodo.

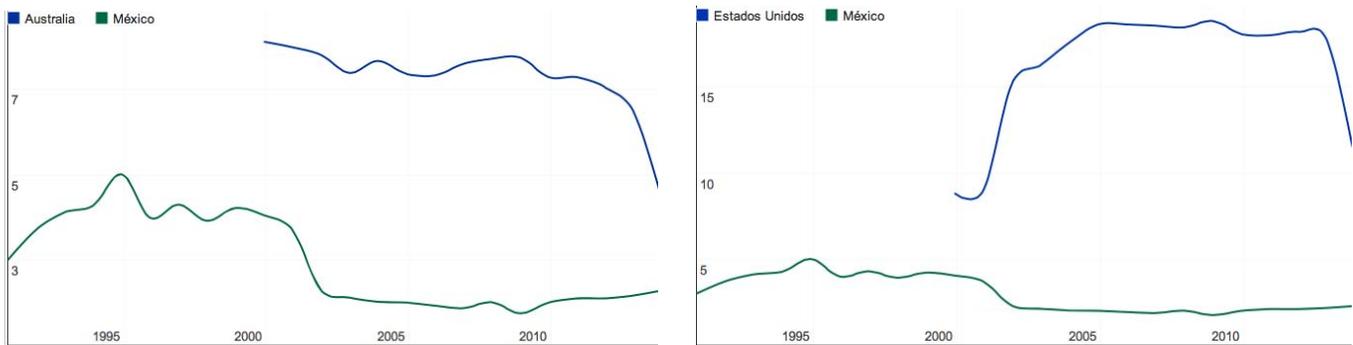
Gráfica 10. Comparativo de la evolución del índice de percepción de la corrupción.



Adentrándose en el tema de la seguridad, en lo concerniente al porcentaje del gasto público de defensa, se debe advertir que México tiene un egreso proporcional menor, ya que en 2012 destinó el 2.1% de su presupuesto nacional, Australia 6.4% y E.E.U.U. 17.6% (ver gráfica 11). En este campo la información es imprecisa, puesto que no se desglosan los rubros específicos a los que se destinan los recursos, es decir, no se señala si es por concepto de policías, militares, tecnología, armamento, entrenamiento, etc. En 2012, Estados Unidos sostenía enfrentamientos bélicos en Afganistán, Irak y Pakistán. Las Fuerzas Armadas australianas participaron también en la coalición internacional contra el terrorismo en Afganistán e Irak, así como en una operación de intervención de la

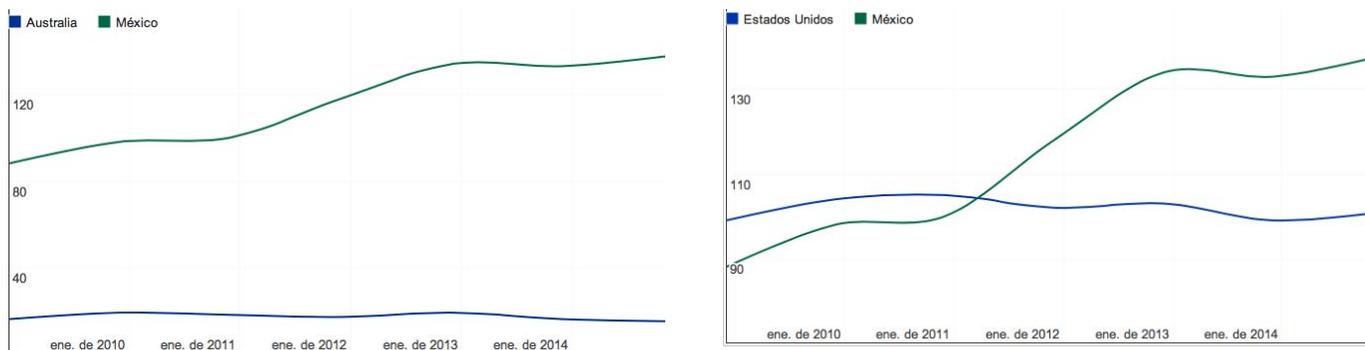
ONU en la República Democrática de Timor Oriental. Por su parte, México tenía al menos cinco años librando un enfrentamiento directo contra las Organizaciones del Tráfico de Drogas.

Gráfica 11. Comparativo de la evolución del porcentaje del gasto público de defensa.



Otro indicador relevante es el Índice de Paz Global que publica anualmente el *Institute for Economics and Peace* en colaboración con el *Centre for Peace and Conflict Studies*, de la Universidad de Sídney, con datos proporcionados por el semanario británico *The Economist*, el cual mide el nivel de violencia, criminalidad, gasto militar y guerras en 162 países (donde la posición 1 es la nación con menos violencia dentro del ranking y la 162 el país con más violencia). En 2013, México ocupó la posición 133, E.E.U.U. la 99 y Australia la 16 (ver gráfica 12). No obstante, México retrocedió 45 peldaños desde el 2008, cuando se ubicaba en el lugar 88. Tal situación se refleja claramente en la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, en el que este país está muy por encima de las naciones anglosajonas, ya que presentó en 2011 una tasa promedio de 20, frente a 4.7 en E.E.U.U. y 1.1 en Australia.

Gráfica 12. Comparativo de la evolución del ranking del índice de Paz Global.



El Índice de Paz Global arrojó las siguientes conclusiones generales en relación a los 162 países estudiados: 1) la paz de un país tiene una correlación con el nivel de ingresos, educación e integración regional²⁸²; 2) los países pacíficos tienen altos niveles de transparencia y bajos niveles de corrupción; y 3) los países democráticos pequeños, estables y miembros de bloques regionales suelen tener buena puntuación en el Índice de Paz Global.

Teniendo estos indicadores geográficos, económicos y de seguridad como preámbulo global, se da paso al estudio de la ED en los países referidos. Como se advirtió en el párrafo introductorio de este capítulo, los países que a continuación se van a estudiar debido, se escogieron en razón que ha adoptado un modelo parecido al de la Empresa Ilegal, desde el ámbito gubernamental, para la lucha contra la delincuencia.

²⁸² En México, una investigación sumamente interesante que muestra el vínculo que existe entre la educación y el crimen es la desarrollada por Nayeli Díaz e Israel Gómez. Estableciendo una comparación entre los estados de Baja California, Distrito Federal, Guerrero y Jalisco, concluyeron que para el diseño de un programa enfocado a la prevención del delito se tienen que tomar en cuenta al menos tres variantes fundamentales: 1) la tasa de crecimiento de la población, 2) la educación y 3) el empleo, además de alentar la participación ciudadana en su implementación y ejecución, y la inclusión de los puntos de vista de los sectores más desprotegidos. Encontraron una relación directa entre mayor educación y menor delincuencia en los estados apuntados con anterioridad. Vid. Díaz, Nayeli e Israel Gómez, *Interinstitucionalidad, Integralidad y Participación Ciudadana. Propuesta en Materia de Prevención del Delito para el Mejoramiento de la Seguridad Pública en México*, México, UNAM, FCPyS, tesis de licenciatura, 2004, pp. 162-172.

4.3. El gobierno de Australia en la búsqueda de métodos innovadores en el combate a la delincuencia organizada.

4.3.1. Definición y características de la Empresa Ilegal.

A pesar de que Australia cuenta con los mejores indicadores de seguridad en el comparativo, la delincuencia no deja de ser una preocupación. En 2008, se estima que el crimen organizado costó al menos 10 mil millones de dólares australianos por concepto de pérdidas monetarias en los negocios legales, evasión de impuestos, gasto en agencias de seguridad y puesta en marcha de políticas. Además de los daños sociales, como impacto a la salud física y emocional de las personas, amenaza a la seguridad y el bienestar de los individuos y comunidades, y miedo social. Los crímenes más comunes son el tráfico de enervantes (especialmente marihuana, éxtasis, anfetaminas, cocaína y heroína), lavado de dinero, tráfico de armas y fraudes.²⁸³ En 2009, la Comisión de Crimen de Australia reconoció el crecimiento en la complejidad de la delincuencia, por lo que consideró necesario el desarrollo de mejores técnicas para comprenderla y atacarla:

“...son formidables en términos de sus capacidades, recursos y elasticidad. Los grupos del crimen organizado muestran una inclinación para planear cuidadosamente, adaptarse velozmente a los cambios de las agencias de seguridad y son ingeniosos en la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio [...] la mayor parte de los grupos muestra poca inhibición a adquirir experiencia de donde sea que ésta provenga...”²⁸⁴

El documento *Organized Crime in Australia* afirma que, en general, la delincuencia adopta formas similares a las empresariales. Los sindicatos ilegales imitan las operaciones de negocios legítimos a través del reclutamiento, financiamiento, transporte y un estilo definido de dirección y manejo de los negocios.²⁸⁵ En ese orden de ideas, las vulnerabilidades pueden ser identificadas y explotadas a través del análisis de la estructura y del proceso económico interno. Son varios los

²⁸³ s/a, *Organized Crime in Australia*, Australian Crime Commission, Canberra, 2009, p. 4.

²⁸⁴ *Ídem*.

²⁸⁵ Conferencia dictada en París por Hodgkinson, Ross, “Targeting organized drugs syndicates as business entities”, *Platypus Magazine*, Australia, Australian Federal Police, octubre de 2004, p. 35.

elementos de la agrupación que pueden servir para el análisis y van desde el factor humano, hasta el procesal de negocios.

En Australia la empresa criminal se define como “dos o más personas involucradas en la planeación y organización usando sofisticados métodos y técnicas para cometer delitos de alto impacto a cambio de dinero o beneficios materiales”.²⁸⁶ La Comisión de Crimen de Australia reportó que, a pesar de la diversidad de formas en que puede presentarse, la empresa criminal tiene los siguientes puntos en común:²⁸⁷

- Posee amplias capacidades para cometer ilícitos.
- Está envuelta en crímenes de alto impacto, como tráfico de drogas, lavado de dinero y fraude.
- Entremezcla negocios legítimos e ilegítimos, pues tiende a establecer fachadas legales, que le permiten cubrir sus actividades criminales.
- Tiene una amplia presencia geográfica.
- Opera simultáneamente en varios mercados.
- Es capaz de resistir las intervenciones gubernamentales y de reconstruir las interrupciones internas.
- Es capaz de ajustar sus actividades a nuevas oportunidades y de responder a la presión de los competidores.
- Utiliza cada vez más tecnología de punta.
- Usa especialistas en diferentes materias y facilitadores de negocios, tales como criminólogos, economistas e investigadores centrados en el estudio de la delincuencia.
- Posee conexiones internacionales.

²⁸⁶ Milroy, Alastair, *Targeting the Criminal Enterprise*, Australia, ARC Centre of Excellence in Policing and Security, Criminal Investigations Workshop, noviembre de 2009, p. 3.

²⁸⁷ Rowe, Elizabeth, et al., “Organized crime and public sector corruption: a crime scripts analysis of tactical displacement risk”, en *Trends and issues in crime and criminal justice*, N° 444, Australia, Australian Institute of Criminology, diciembre de 2013, p. 1; y s/a, *Organized Crime in Australia*, *Óp. Cit.*, p. 6.

Según la posición del oficial de la policía australiana, Ross Hodgkinson, para la aplicación del modelo existen los siguientes supuestos:²⁸⁸

- Los sindicatos de la droga emulan algunas prácticas de negocios legítimos.
- Los negocios son llevados de una forma racional-económica.
- Las organizaciones tienen una creciente dependencia de las estructuras formales y de procedimientos de operación.
- Debido a que están al margen de la ley, pueden tener ventajas competitivas.
- Tienen diferentes formas y estructuras que responden a factores como tamaño, industria e historia.
- Los sindicatos del crimen están estructurados para tomar ventaja y para aprovecharse de las deficiencias del sistema judicial y económico, incluyendo negocios, lagunas de la ley y agentes judiciales corruptos.²⁸⁹

Al día de hoy las agrupaciones tienen una participación en el mercado negro mucho mayor que antaño, entran fácilmente a nuevos negocios y buscan innovar. Los productos más atractivos para las firmas son aquellos donde hay una menor actividad criminal con amplio potencial de recursos (apertura de mercados) o donde la regulación no provee suficiente disuasión.²⁹⁰ De manera similar a los negocios legales, las entidades criminales tienen costos de producción y gastos administrativos relacionados con la producción de bienes. Los costos de producción pueden ser clasificados en aquellos de capital (adquisición de terrenos o edificios), directos (materia prima y mano de obra) e indirectos (transporte).

²⁸⁸ Hodgkinson, Ross, *Óp. Cit.*, p. 37.

²⁸⁹ s/a, "Organized Crime Groups", en *Crime Profile Series*, Australia, Australian Crime Commission, julio de 2013, p. 2.

²⁹⁰ Milroy, Alastair, *Óp. Cit.*, p. 4.

4.3.2. Proceso de aplicación de la Empresa Ilegal en Australia.

Para la identificación y combate de un grupo, la policía australiana propone la aplicación de la metodología de la empresa en seis etapas:²⁹¹

- 1. Proceso de inteligencia.** Se refiere a la colecta, correlación y evaluación de la información que servirá como cimiento de la investigación, la cual se obtiene de fuentes abiertas, tecnológicas y humanas. En este paso es necesario identificar y explicar las tendencias y patrones criminales. El proceso de inteligencia es utilizado para identificar áreas de alto riesgo, mercados criminales emergentes y composición de la estructura, incluyendo a los líderes principales.
- 2. Proceso de evaluación.** Aquí se advierten los vacíos de inteligencia y se estructuran y jerarquizan los objetivos. Para establecer metas se utilizan una serie de técnicas de evaluación, como las que se mencionan a continuación: a) análisis geoespacial: trazando los incidentes criminales por locación y por zonas de operación; b) agrupación de información: clasificando los datos en grupos con características similares; c) proceso de control: identificando patrones usuales e inusuales, así como cambios de comportamiento; d) algoritmos: identificando tendencias, anomalías y puntos de alerta; y e) análisis de redes: estableciendo relaciones entre individuos, grupos, empresas y redes sociales y de negocios, tanto legales como ilegales. La puesta en marcha simultánea de estas técnicas puede ser sumamente útil en la preparación del ataque a una organización.
- 3. Confrontación inteligente.** En este paso se reconoce que para lograr el máximo impacto se requiere un acercamiento gubernamental coordinado que combine todas las herramientas disponibles, tales como la cooperación interinstitucional, la experiencia de los agentes de seguridad y el marco legal.
- 4. Proceso de intervención.** Existen tres tipos de intervención sugeridas por la policía australiana: táctica, inteligencia y prevención del crimen. 1) opción

²⁹¹ *Ibidem*, pp. 7-10.

táctica: implica el desarrollo de una estrategia de investigación conjunta entre la academia, el sector público y privado, lo que incrementa la comprensión del comportamiento de la delincuencia. Se debe integrar un grupo multidisciplinario compuesto por analistas financieros y de negocios, abogados, contadores, economistas, detectives e investigadores forenses;

2) opción de inteligencia: se debe acopiar la mayor información posible y refinarla con la finalidad de tomar la mejor decisión. Si se considera que se tiene la información suficiente, se puede actuar, aunque también se puede reingresar al proceso de inteligencia tratando de añadir o mejorar los datos;

3) opción de prevención: uno de los objetivos es detectar las lagunas de la ley, con el fin de legislar sobre el particular para evitar la fuga o evasión de las responsabilidades legales de los delincuentes.

5. **Resolución.** Este paso incluye la persecución o arresto de los infractores, así como el decomiso de bienes o cualquier otra ganancia que hayan obtenido. En general, se trata de la sujeción a la *litis* de los infractores, es decir, de la aplicación de las consecuencias previstas por la ley.
6. **Proyección futura.** Las instancias de procuración de justicia deben minar cualquier intento de reconstrucción de un grupo en la época posterior a la embestida gubernamental, por lo cual deben evaluar los medios operativos para evitarlo.

Asimismo, las agencias dedicadas a la seguridad deben de adoptar preferentemente líneas de investigación relacionadas con el flujo económico-financiero, entre las cuales se encuentran: a) rastrear actividades en efectivo; b) monitorear el comercio y los flujos de capital; c) buscar operaciones con recursos de procedencia ilícita, también llamado lavado de dinero; d) dar seguimiento a bienes ilegales y ganancias; y e) recuperar activos o bienes comprados por medio de instancias criminales.²⁹²

²⁹² *Ibidem*, p. 5.

Algunas de las preguntas que deben ser respondidas durante las pesquisas son ¿Por qué la organización decidió entrar a un determinado negocio? ¿Cuáles son los costos de inversión? ¿Por qué un individuo prefiere laborar en una firma criminal y no en una legal? ¿Cómo están estructurados los mercados? ¿Cómo son las curvas de oferta y demanda? y ¿Cuál es el potencial de crecimiento de una agrupación en determinada actividad?²⁹³

Para asegurar la integridad y el buen funcionamiento del modelo, el Estado debe prestar una respuesta activa en la supervisión judicial, realizar auditorías al proceso, constituir comités de planeación, y establecer estándares profesionales y directrices administrativas. De igual suerte, debe reducir al máximo el daño a la comunidad, así como compartir e intercambiar productos de inteligencia con gobiernos locales e internacionales cuando así sea necesario. En contraste, algunas de las deficiencias que se pudieran presentar durante el proceso de investigación son:

- No contar con un sistema de base de datos adecuado.
- Vacíos de conocimiento y de comprensión de la criminalidad.
- Carencia de protocolos de recolección y manejo de información.
- Baja calidad y fiabilidad del trabajo de inteligencia.
- Deficiencia en la compartición de información entre las diversas agencias.
- Carencia de un marco de reglamentación común entre las instituciones estatales.
- Incompatibilidad en la forma de actuar de las agencias.
- Falta de acuerdos de cooperación a nivel nacional e internacional.

Es especialmente importante recalcar el hecho que no todas las organizaciones delincuenciales son sofisticadas, algunas son exactamente lo contrario, pueden ser caóticas e impredecibles en su actuar.²⁹⁴ Una agrupación que recién surgió,

²⁹³ Hodgkinson, Ross, *Óp. Cit.*, pp. 36-37.

²⁹⁴ *Ídem.*

que no funciona adecuadamente o que está debilitada por los embates estatales, puede no compartir las características señaladas en las páginas anteriores. De esa forma, debe ser aplicada preferentemente a estructuras con amplias dimensiones y en pleno funcionamiento.

4.4. Enfoque de análisis de la Empresa Ilegal en Estados Unidos de América.

En Estados Unidos la EI tiene dos expresiones básicas. Inicialmente se le entiende como un concepto de naturaleza jurídica, cuyo contenido queda definido en dos ordenamientos de aplicación federal. Como consecuencia, el *Federal Bureau of Investigation* desarrolló una metodología específica para perseguir y combatir a la delincuencia organizada bajo este precepto.

4.4.1. La Ley sobre Organizaciones Corruptas y Negocios Ilícitos y el Código de Estados Unidos.

La EI fue reconocida legalmente por el Congreso norteamericano en el año 1970, específicamente en la *Comprehensive Drugs Abuse Prevention and Control Act*. Se le concibió como una herramienta para mejorar el combate contra las grandes organizaciones que afectaban los bienes jurídicos más importantes como la vida, la integridad corporal, la salud y el patrimonio. El poder legislativo diseñó la ley con el objetivo de sancionar a los involucrados en participar en organizaciones criminales (especialmente aquellas dedicadas al tráfico de drogas), así como para desalentar la reproducción de la conducta. La ley estableció una privación de la libertad de al menos 10 años y una multa no mayor a los 2 millones de dólares para quien fuera sancionado bajo este tipo penal.²⁹⁵

Los dos ordenamientos donde se reconoce la Empresa Ilegal son la Ley sobre Organizaciones Corruptas y Negocios Ilícitos (*Racketeer influenced and corrupt organizations*, RICO)²⁹⁶ y el Código de Estados Unidos (*United States Code, US*

²⁹⁵ Corcoran, William y Carlson, Martin, “Criminal prosecution of drug under the Continuing Criminal Enterprise Statue”, en *Bulletin of Narcotics*, Vol. XXXV, N° 2, Estados Unidos, National Criminal Justice Reference Service, 1983, pp. 79-80.

²⁹⁶ Sobre esta ley en Estados Unidos, Buscaglia apunta lo siguiente: “La ley RICO permite acusar a individuos, mediante una investigación en red, de 27 delitos federales y ocho delitos estatales relacionados con la delincuencia organizada [...] es una ley muy completa que permite al fiscal acusar no sólo a una

Code). En la primera se señala que la “empresa” es “un grupo de individuos, colaboración, corporación, asociación o cualquier otra forma legal, así como la unión de un grupo de asociados, aunque no sea una entidad legal”.²⁹⁷ Mientras que en el Código de Estados Unidos, específicamente en el título 21, sección 848, se define a la empresa criminal (*Continuing Criminal Enterprise*), como

“...cualquier grupo de seis o más personas, donde uno mantiene un puesto de organizador, supervisor o cualquier otra posición de gerencia con respecto a los demás, y que genera ingresos o recursos substanciales y, al mismo tiempo, está involucrado en una serie de violaciones graves a la ley...”.²⁹⁸

Para que una persona sea responsable por este delito, es necesario que cumpla con cinco hipótesis básicas que señala el mismo tipo penal:

1) Cometer delitos graves. Esto es en violación de los subcapítulos I y II del *U.S. Code*, como pueden ser los siguientes:²⁹⁹

- Soborno
- Soborno en deportes
- Falsificación
- Malversación de fondos
- Fraude vía correo electrónico
- Fraude en envío de dinero
- Blanqueo de dinero
- Obstrucción de la justicia
- Autoría intelectual en asesinato
- Tráfico de drogas
- Prostitución
- Explotación sexual de menores
- Tráfico de inmigrantes

persona detenida sino a toda una empresa criminal que lo rodea, con contadores incluidos. Es decir, permite no sólo situar a la delincuencia organizada en su amplitud operativa, sino atacar su dimensión patrimonial y política. Esto es muy útil, porque muchas personas pueden ser procesadas por participación o asociación, o por conspiración, con la información que aporta el detenido y las unidades de investigación patrimonial. Por supuesto, en México todavía no hay, ni por asomo, algo parecido. Estos instrumentos jurídicos, que le han dado a las fiscalías estadounidenses herramientas técnicas, hacen factible desmembrar a una organización criminal entera.” *Vid.* Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder...Óp. Cit.*, p. 80.

²⁹⁷ *Glossary terms* [en línea], Estados Unidos, FBI, Dirección URL: <http://www.fbi.gov/about-us/investigate/organizedcrime/glossary> [consulta: febrero de 2012].

²⁹⁸ *Ídem.*

²⁹⁹ *Ídem.*

- Tráfico de productos apócrifos
- Robo de cargamentos interestatales
- Transporte interestatal de bienes robados
- Asesinato
- Secuestro
- Apuestas
- Provocación de incendio
- Robo
- Extorsión

- 2) **Debe ser parte de una serie continua de violaciones.** De acuerdo con la interpretación de las diferentes cortes judiciales, puede haber un concurso de delitos real o ideal³⁰⁰. Se debe cumplir con el hecho de cometer tres o más infracciones manteniéndose en el tiempo en existencia o en efecto. En otras palabras, el concurso de delitos no debe de tener una duración determinada y las consecuencias deben subsistir durante un tiempo difuso.³⁰¹
- 3) **El acusado debe actuar en concierto con cinco o más personas.** Lo que significa que debe de haber prueba de un acuerdo entre el inculcado y cada uno de los cinco o más participantes, circunstancia necesaria para establecer un lazo que los vincule. Sin embargo, la participación puede no ser hecha al mismo tiempo o en el mismo nivel, sino que puede realizarse en un “segundo circuito”.³⁰²
- 4) **El demandado debe actuar como organizador, supervisor o algún cargo de gerencia con respecto a los otros.** Esto puede ser probado con evidencia circunstancial y no es necesario que la relación superior-subordinado exista todo el tiempo.³⁰³
- 5) **El imputado debe de haber obtenido ingresos substanciales.** Es suficiente mostrar que posee recursos importantes y que no tiene modo de comprobar su procedencia. Los recursos no deben ser necesariamente en dinero, sino que

³⁰⁰ De acuerdo con Griselda Amuchategui el “concurso ideal” ocurre cuando en una sola conducta se producen varios resultados típicos (delitos), en cuyo caso se dice que existe unidad de acción y pluralidad de resultados; mientras que el “concurso real” se presenta cuando varias conductas producen diversos resultados, en este caso existe una pluralidad de conductas y una pluralidad de resultados. *Vid.* Amuchategui, Griselda, *Óp. Cit.*, pp. 42-43.

³⁰¹ Corcoran, William y Carlson, Martin, *Óp. Cit.*, pp. 80-86.

³⁰² *Ídem.*

³⁰³ *Ídem.*

también pueden medirse en función de la cantidad de narcóticos que traficó (especie), de los bienes muebles e inmuebles que detenta (patrimonio) o efectivamente del monto de dinero que se manejó para hacer una transacción determinada (capital).³⁰⁴

En el entendido que una organización puede operar en un país con consecuencias en otro, utilizar una segunda nación como vía de paso o tener su dinero depositado en naciones diferentes a su sede, la legislación contempla como arista importante la cooperación internacional cuando así se requiera.

William Skalitzky asocia la creación de la figura jurídica de la empresa criminal con las pandillas de origen afroamericano, las cuales lograron organizar amplias redes para el tráfico de enervantes con cuantiosas ganancias hacia finales de la década de los sesenta. Tal situación combinada con la explosión en el negocio de la cocaína y la expansión en la disponibilidad del crack, tuvo como consecuencia el despunte de la violencia. Así, el mercado creciente de enervantes y el aumento en los índices de asesinatos en Estados Unidos, estuvo acompañado de una respuesta legislativa para su enfrentamiento.³⁰⁵ El Congreso reconoció que juzgar al líder de una organización podría poner en jaque la subsistencia de la estructura criminal misma. El objetivo básico era y continúa siendo debilitar y castigar a las Empresas Ilegales, así como desalentar su proliferación.³⁰⁶ Es preciso no confundir a la empresa criminal, como figura jurídica, con la Ley sobre Organizaciones Corruptas y Negocios Ilícitos, la cual se generó principalmente con el fin de combatir a la mafia italoamericana, aunque su uso se ha generalizado en el combate a la criminalidad.

Uno de los casos que se combatió con este precepto legal, cuyo contenido es de especial relevancia para México, es el de Benjamín Arellano Félix, líder de la

³⁰⁴ *Ídem*.

³⁰⁵ Skalitzky, William, "Aider and Abettor Liability, the Continuing Criminal Enterprise and Street Gangs: A New Twist in an Old War on Drugs", en *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 81. Nº. 2, 1990, Estados Unidos, Northwestern University, pp. 348-350.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 352.

Organización de Tijuana. Arellano Félix fue detenido por las autoridades mexicanas en Puebla, en el año 2002. Nueve años después fue extraditado a una cárcel en Estados Unidos bajo los cargos de asociación delictuosa, lavado de dinero y tráfico de narcóticos por el distrito sur del estado de California. Dentro del juicio se argumentó que el jefe de la agrupación tijuanense negociaba directamente con las organizaciones de Colombia para comprar cargamentos de toneladas de cocaína, los cuales eran recibidos en México por tierra y mar, y después traficados hacia Estados Unidos; además de que la agrupación reclutaba, entrenaba y armaba grupos de protección y asesinos a sueldo. Por estos cargos Benjamín Arellano purga una condena de 22 años en una prisión federal de Estados Unidos. Kevin Perkins, Director Asistente de la División de Investigación Criminal del FBI, comentó después de la extradición lo siguiente: “el FBI se complace de los esfuerzos de México para traer a la justicia a uno de los líderes de una de las empresas criminales más violentas en la actualidad”.³⁰⁷

Uno de los principales problemas detectados con la aplicación jurídica de la empresa criminal en Estados Unidos durante los años noventa fue la cantidad de tiempo invertida para resolver un juicio. Un caso por este concepto tardó aproximadamente 50% más en ser resuelto, en comparación con otro tipo de ofensas.³⁰⁸ Sin embargo, las sentencias dictadas por el juez fueron sustancialmente mayores que aquellas impuestas a ofensores de delitos exclusivos. Es así que en 1990, el 29% de los sentenciados tuvo una condena privativa de la libertad de más de 20 años, 10% fue condenado de por vida, en tanto que las multas excedieron siete veces el promedio de las impuestas a los traficantes de drogas de bajo perfil.³⁰⁹

³⁰⁷ *s/a*, *Former leader of the Arellano-Felix Organization extradited from Mexico to United States to face charges*, Estados Unidos, Departamento de Justicia, Oficina de Asuntos Públicos, 2011, Dirección URL: <http://www.justice.gov/opa/pr/former5leader5arellano5felix5organization5extradited5mexico5united5states5face5charges> [consulta: enero de 2015].

³⁰⁸ Carlson, Kenneth, “Prosecuting criminal enterprise”, en *Bureau of Justice Statics. Special Report*, Estados Unidos, US Department of justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, noviembre 1993, p. 2.

³⁰⁹ *Ídem*.

4.4.2. Teoría de Investigación sobre la Empresa del FBI.

En el glosario elaborado por el FBI se define a la empresa criminal³¹⁰ (*Criminal Enterprise* en inglés) como “un grupo de individuos con una jerarquía identificable o comparable a una estructura, que está involucrada en una gran cantidad de actividades ilícitas [...] y tiene una amplia red de apoyo”.³¹¹ Por su parte, el concepto de crimen organizado³¹² es definido como

“...cualquier grupo que posee algún tipo de estructura formal y cuyo primer objetivo es obtener dinero a través de actividades ilegales. Este tipo de estructuras mantiene su posición por medio del uso de la violencia, amenazas, corrupción a las entidades públicas y/o extorsión y mantiene un impacto general en las personas de la localidad, región o país...”.³¹³

Aunque la empresa criminal tiene rasgos característicos muy estrechos con el concepto de crimen organizado, el principal elemento que le dota de identidad propia es que se presenta como figura dentro del *corpus* jurídico penal estadounidense y, para que una persona sea encarcelada bajo este delito, el juez debe de comprobar que el imputado cumple con los cinco elementos del tipo descritos en el apartado anterior.³¹⁴

³¹⁰ Es necesario establecer la distinción entre *Criminal Enterprise* y *Joint Criminal Enterprise*. La segunda es una figura del derecho internacional, la cual ha sido desarrollada para llevar a cabo juicios por crímenes de lesa humanidad. Se configuró para las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial, en los litigios sostenidos por los Tribunales de Núremberg y de Tokio. Posteriormente se utilizó en el Tribunal de Crimen de Yugoslavia y de Ruanda. Con ésta se juzga simultáneamente a la persona por sus actos particulares y por su participación grupal en la comisión de tales ilícitos. *Vid.* Guliyeva, Gunel, “The concept of Joint Criminal Enterprise and ICC Jurisdiction”, en *Eyes on the ICC*, Estados Unidos, Nueva York, Vol. 5, Council for American Students in International Negotiations, 2009, pp. 49-51.

³¹¹ *Glosary terms, Óp. Cit., s/p.*

³¹² En México es la *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, publicada en el Diario Oficial de la Federación en noviembre de 1996, la que define el concepto en su artículo segundo: “cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los siguientes delitos...”. En el *Código Penal Federal* se asientan algunos de éstos: terrorismo, delitos contra la salud, falsificación o alteración de la moneda, operaciones con recursos de procedencia ilícita, tráfico de menores, asalto, secuestro y robo de vehículos, entre otros. *Vid. Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada* (1996), México, artículo 2; y *Código Penal Federal* (1931), México, artículos 139, 194, 194 bis, 234, 236, 237, 286, 287, 366, 381 y 400 bis.

³¹³ *Glossary terms, Óp. Cit., s/p.*

³¹⁴ *Ídem.*

Para dismantlar a las organizaciones de esta naturaleza, el FBI desarrolló una metodología de enfrentamiento llamada “Teoría de Investigación sobre la Empresa” (*Enterprise Theory of Investigation*, ETI). Está dirigida a conducir investigaciones en contra de las mayores organizaciones criminales y, al aplicarse de manera simultánea con la legislación, busca dismantlar una organización completa en un mismo juicio.³¹⁵ La Teoría de Investigación sobre la Empresa sostiene las siguientes premisas básicas:

- El beneficio económico es el principal impulso que dirige las acciones de la organización.
- Habitualmente las asociaciones se involucran en un amplio espectro de actividades delincuenciales.
- Los actos cometidos pueden estar estrechamente ligados, de manera que la organización divide responsabilidades entre sus células y miembros.
- Es preciso identificar los puntos vulnerables de la cadena económica. Por lo que se debe prestar atención a los cuatro subsistemas básicos que se desarrollan en el seno de la organización: transporte, distribución, manejo de recursos económicos y comunicación. Este es el esquema básico que permite analizar a cada componente por separado y en conjunto.
- La mayor parte de los grupos delincuenciales tienen una estructura jerárquica-piramidal. En ese sentido, el mayor número de integrantes se encuentra en la base y son ellos quienes cometen la mayor parte de los delitos. Tal sector puede constituirse en el hilo conductor de la investigación.
- Entre más grande es una agrupación más oportunidades de investigación provee a los organismos estatales encargados de dismantlarlas. Al cometer mayores actividades ilegales posee una cantidad proporcional de puntos vulnerables.³¹⁶

³¹⁵ McFeely, Richard, “Enterprise Theory of Investigation”, en *FBI Law Enforcement Bulletin*, Estados Unidos, Vol. 70, Nº 5, mayo de 2001, p. 19.

³¹⁶ *Ibidem*, p. 21.

- La ETI admite que los recursos económicos son el factor más importante, puesto que una organización depende de los ingresos y los pagos a sus integrantes para su funcionamiento. Si se corta el flujo económico se crea caos e incertidumbre entre los integrantes. Privar de la capacidad de una empresa para hacer pagos generalmente quita los incentivos para que se sigan cometiendo los ilícitos. Esto ocurre porque incluso los miembros que ocupan el puesto piramidal más bajo, requieren el pago puntual de sus actividades.³¹⁷ Atacar en el flujo de dinero es pues una meta básica. Dentro de una organización son pocos los encargados del dinero, los trabajadores de confianza, quienes no son fáciles de suplir, por lo que identificarlos o quitarlos del puesto puede tener repercusiones importantes.³¹⁸

En el desarrollo de la investigación es deseable que participen múltiples agencias estatales, de manera que es indispensable señalar las competencias específicas de cada una de ellas. Es preciso dejar en claro qué organismo será el encargado de liderar el caso, cuál sostendrá los gastos económicos comunes, cómo se obtendrá el equipo, quién mantendrá la evidencia compilada, si las condiciones de trabajo impuestas son aceptables para todos y si los casos serán presentados ante una corte federal o estatal. Estos son algunos puntos fundamentales para acordar, aunque la lista podría ser sumamente extensa.³¹⁹

Como ya se dijo, en la aplicación de la metodología es también importante la creación de grupos multidisciplinarios compuestos no sólo por los diferentes organismos gubernamentales anticrimen, sino también por personal que pueda aportar, sea por su conocimiento o experiencia, al desarrollo de las pesquisas, como banqueros, contadores y académicos.³²⁰

Una vez que el investigador ha adoptado el modelo como punto de partida, debe determinar el nivel de comisión de delitos de la agrupación. Para tal fin la tarea del

³¹⁷ González Torres, Josué Ángel, *Óp. Cit.*, p. 37.

³¹⁸ McFeely, Richard, *Óp. Cit.*, p. 22.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 24.

³²⁰ *Ibidem*, p. 23.

investigador es elaborar una línea de tiempo que registre los hechos más relevantes asociados con la estructura criminal, se trata de un primer acercamiento evaluativo. Haciendo esto es posible encontrar patrones de actividad criminal y por tanto prever posibles hechos futuros.³²¹

Para construir la línea del tiempo se sugiere utilizar información histórica y actualizada. La primera es aquella que se ha procesado hasta el momento y que ha salido a la luz pública en los medios de comunicación e informes gubernamentales. Por su parte, la información actualizada surge del trabajo de inteligencia. Es la obtención de datos relevantes a través de medios tecnológicos y humanos con el fin de saber cómo actúa una organización en ese preciso instante. La recopilación, manejo e interpretación de la información es uno de los pasos más importantes.

La línea del tiempo en construcción puede ser general o temática. La primera contendría el grueso de actividades ilícitas que el grupo ha realizado, mientras que la segunda estaría dirigida a estudiar un sólo delito o un patrón de comportamiento. Es preciso advertir que en ocasiones el sólo estudio del sector económico-financiero puede ser más útil que tratar de abordar todas las infracciones cometidas de forma simultánea.

Una vez revisada la información académica, periodística y la experiencia internacional, se cuentan con elementos suficientes para construir una concepción empresarial para México. Así, damos paso a lo que, a nuestro entender, debería ser un modelo empresarial para el estudio de las OTD en México.

³²¹ *Ibidem*, p. 21.

CAPÍTULO 5.

La Empresa Ilegal: definición y características para el análisis de las Organizaciones del Tráfico de Drogas.

"Los dineros calientes están incluidos en todos los sectores económicos [...] el Estado y el mismo gobierno reciben ese dinero de impuestos de las personas que están sindicadas de comerciar con drogas ilegales [...] éstos son los únicos que están invirtiendo en el país, son los que están dando trabajo al pueblo de Colombia, mientras los demás sectores de la economía están cuidando su dinero en cuentas en el extranjero [...] Yo creo que es demasiado lógico que el dinero caliente esté en diferentes sectores legales de la economía colombiana".

Entrevista inédita de Pablo Escobar sostenida con Noticias RCN, en 1988

Antes de pasar al contenido del capítulo es absolutamente necesario precisar algunos puntos sobre la Empresa Ilegal. Primero, destacar que el presente modelo de análisis no aspira a tener una aplicación universal, sino que tiene el fin exclusivo de reducir la realidad para comprenderla de mejor forma. En ese orden de ideas, la Empresa Ilegal, parte de tres características puntuales: a) es abstracta, en el sentido en que reduce los elementos conceptuales de un objeto para analizarlos aisladamente; b) es general, ya que no busca resolver un caso en particular, sino que aspira a ser aplicado a diversas situaciones; y c) requiere un esfuerzo intelectual, para su construcción y aplicación el analista debe aprovechar o descartar las herramientas con las que se dispone, por lo que no es una receta que pueda replicarse por igual en cada situación.³²²

Segundo, el presente modelo está orientado a las OTD en México en la actualidad, por lo que tiene unas coordenadas de tiempo-espacio definidas. Las Organizaciones del Tráfico de Drogas que actúan en el presente en el país son sumamente diversas, en términos de tamaño, estructura, negocios, historia, líderes, modo de operar, etc., por lo que no pueden cumplir con meticulosa precisión todos y cada uno de los descriptores. En el trascurso del capítulo se hace alusión a la lucha librada durante varias décadas contra el crimen organizado

³²² López de Medrano, Santiago, *Modelos matemáticos*, México, Trillas, 1990, pp23-25.

en Colombia e Italia, sitios donde se han seguido juicios penales contra sus miembros y se han construido estudios pormenorizados. Experiencias que arrojan luz y sirven como referente para la construcción de este apartado.

Tercero, creemos que la valía de la EI radica en el hecho de desarrollar un enfoque de análisis innovador, el cual permitirá abrir nuevas brechas de estudio relacionadas con la industria de los narcóticos ilegales. En este trabajo se buscó establecer lo que, a nuestro parecer, es el mínimo común denominador de las características de las Organizaciones del tráfico de Drogas en México.

Cuarto, un desarrollo preciso de la EI significaría el sometimiento a una contrastación empírica amplia, que al menos incluyera tres o cuatro casos específicos. Con ello, se podrían obtener un método de control que, en su caso, brindaría una forma más precisa al modelo. Sin embargo, tal objetivo trasciende por el momento la hechura de la investigación. En el capítulo sexto se aborda el caso de la Organización del Golfo bajo el mandato de Juan García Ábrego, únicamente como referente empírico, el cual sirvió como brújula del contenido que se desarrolla.

Quinto, decir que la diferencia más importante con el concepto de delincuencia organizada (ley de 1996) es que esta último es una figura asentada en el derecho positivo vigente con un objetivo esencialmente punitivo, esto es, privar de su libertad a los infractores de la ley; mientras que la EI busca analizar a las organizaciones estableciendo un énfasis en su funcionamiento tangible, desde la producción hasta la reintroducción de los activos indebidamente obtenidos al sistema financiero legal. Una vez apuntado lo anterior, pasemos contenido del capítulo en cuanto tal.

5.1. Definición de la Empresa Ilegal.

Francisco Thoumi, de la Universidad de Rosario, en Colombia, plantea una pregunta fundamental para la investigación ¿Por qué a pesar de la importancia y

de los recursos crecientes destinados a la política contra las drogas durante las últimas décadas a nivel nacional e internacional, ni el negocio ni las organizaciones se han visto disminuidas ni tienden a desaparecer?³²³ En México, como se plantea en el capítulo segundo y tercero, uno de los factores fundamentales de explicación radicaría en la ineficacia del enfoque punitivo emprendido por el gobierno federal durante los últimos sexenios, por lo cual la argumentación realizada hasta ahora sostiene la necesidad de dar un giro en la política de seguridad hacia una concentrada en el uso eficiente de la inteligencia.

Después del desarrollo capitular y de la amplia revisión de posturas gubernamentales, académicas y periodísticas, son tres las definiciones cardinales que se pueden establecer sobre la Empresa Ilegal. La primera se retoma de las experiencias de la policía en Australia y del FBI en Estados Unidos. Como ya se analizó, en el mayor país de Oceanía, la empresa criminal se define como: “dos o más personas involucradas en la planeación y organización usando sofisticados métodos y técnicas para cometer delitos de alto impacto a cambio de dinero o beneficios materiales”.³²⁴ Por su parte, en la nación norteamericana, específicamente en el Código de Estados Unidos (título 21, sección 848), se define a ésta (*Continuing Criminal Enterprise*), como: “cualquier grupo de seis o más personas, donde uno mantiene un puesto de organizador, supervisor o cualquier otra posición de gerencia con respecto a los demás, y que genera ingresos o recursos substanciales y, al mismo tiempo, está involucrado en una serie de violaciones a la ley”.³²⁵

La segunda definición es la que plantea Jay Albanese, basada en una extensa revisión de escritores, estudiosos e investigadores, que trataron el tema de la delincuencia durante las últimas cuatro décadas. Para Albanese la “empresa criminal trabaja racionalmente para obtener un beneficio a partir de actividades

³²³ Thoumi, Francisco, “Una mirada regional: la economía de las drogas en América Latina”, en Colectivo Maloka, *La economía de las drogas ilícitas*. Escenarios de conflictos y Derechos Humanos, España, Materiales de Paz y Derechos Humanos, p 56.

³²⁴ Milroy, Alastair, *Óp. Cit.*, p. 3.

³²⁵ *Ídem.*

ilícitas que están sujetas a una gran demanda pública. Mantiene su existencia a través del uso de la fuerza, la amenaza, el monopolio, y el control y/o corrupción del sector público”.³²⁶

La propuesta conceptual del autor de estas líneas es que la Empresa Ilegal sea definida como: una organización de amplia envergadura con una estructura, una división de trabajo, valores y procesos relativamente estables, la cual emprende actividades antijurídicas y punibles para obtener recursos económicos, bienes materiales o cualquier otro tipo de beneficios, que le permitan afianzarse y crecer al interior de un mercado con aspiraciones particulares (V. gr. obtener el poderío de un negocio, enriquecerse o crecer territorialmente en un país o región). Aunque esas actividades podrían presentar ciertas ventajas sociales (empleos, obras públicas, servicios públicos), tienen un impacto negativo mayúsculo en términos de violencia, comisión de delitos, corrupción y, en general, van en contra del bienestar social. Además, los miembros adscritos a la firma asumen el riesgo inherente al negocio, por lo que saben que el riesgo permanente consiste en ser aprehendido, herido o muerto, o terminar con una grave afectación a su entorno social (amigos y/o familiares). Esta definición será utilizada en el desarrollo de la tesis de grado.

5.2. ¿Qué características convergen y divergen de la empresa formal?

5.2.1. Semejanzas.

Cuando pese a su calidad de “antijurídico” determinados bienes y servicios tienen demanda entre sectores de la población, se crea una oferta en la que se desempeñan diversos empresarios ilegales, los cuales poseen características similares a los del campo legal. Luis Sarmiento y Ciro Krauthausen lo exponen de la siguiente forma:

“...estos empresarios, a primera vista, no son tan diferentes de sus colegas industriales, como tenderos, banqueros y hacendados. Sólo

³²⁶ Citado en Gottschalck, Peter, *Entrepreneurship and organised crime Óp. Cit.*, p. 4.

que la ilegalidad cambia las premisas de toda la actividad, de todo el mercado. Las diferencias entre el mercado legal y el ilegal son como las que se dan entre una partida de naipes con una baraja francesa y otra con baraja española: cambian las figuras, cambia la numeración, cambian las reglas, pero al final de cuentas se trata de lo mismo: ganar el juego, vencer a los competidores y llevarse las apuestas...”.³²⁷

Desde luego el punto de partida es que ambas empresas se componen por un conjunto de personas que buscan obtener una remuneración económica por las actividades que realizan. Por lo general, estos individuos tienen un área de especialización, es decir, un radio de acción limitado, trabajan sobre una materia específica, lo que les permite desarrollar habilidades y acumular un *know how*. El personal puede estar en constante preparación y llegar a dominar tareas, aunque normalmente se les puede substituir (salvo casos excepcionales) por alguien más calificado.

Como estructuras, las Empresas Ilegales se componen por una multiplicidad de elementos, tales como: institucionalización de la innovación, búsqueda de objetivos definidos, competencia económica al interior de un mercado impersonal y movilidad social y geográfica. Esto, además del alcance de un estatus a través de logros económicos, iniciativa personal, énfasis en el éxito dentro de un sistema competitivo, ingreso como primera recompensa y símbolo del éxito, y riesgo, cambio y crecimiento como rasgo constitutivo.³²⁸

Lyman y Potter asumen que la firma criminal es flexible y altamente adaptable al medio y a sus impactos. Responde al crecimiento y decline de los mercados para la prestación de un bien o servicio, y plantea retos importantes en términos de producción y distribución. Debido a que toma parte en un mercado negro es objeto de una serie de restricciones legales que definen su estructura, tamaño y modo de operación. Añaden que la empresa criminal se desarrolla en un medio hostil y de

³²⁷ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, p. 19.

³²⁸ Sellin, Thorsten, Sellin, Thorsten, “Organized Crime: A Business Enterprise”, en *American Academy of Political and Social Science*, Vol. 347, Estados Unidos, 1963, p. 12.

poca certeza, lo que es un rasgo constitutivo del mercado ilícito y del cambio permanente de la ley y de las políticas gubernamentales. Como resultado, una organización de grandes dimensiones debería presentar un grado proporcional de incertidumbre, debido a que presenta mayores puntos de vulnerabilidad, sean o no aprovechados por las instancias de procuración de justicia para su combate.³²⁹

Sobre los emprendedores y empresarios de la droga, es preciso mencionar que la habilidad y el talento para manejar problemas y situaciones emergentes son bastante similares.³³⁰ Por ejemplo, uno de los mayores retos que enfrentan es cómo construir un negocio desde sus orígenes. Para ello precisan de “capital”, esto es, el dinero utilizado para comenzar sus actividades. El emprendedor que aspire a poner en marcha una firma de drogas requerirá de capital al menos para la compra y transporte de los enervantes, y para el pago a los contrabandistas.³³¹ Como se verá más adelante, los líderes juegan un rol fundamental, pues son estrategias que deciden dónde y cómo establecen los productos dentro del mercado, cómo se realiza la producción y transporte de narcóticos, además de decidir precios y proveer defensa a sus actividades dentro de un territorio.³³² Para abordar el caso en Colombia, Zaitch sigue la misma línea argumentativa al mencionar que:

“...las oportunidades de convertirse en un empresario exitoso de la droga en Colombia se distribuyen de igual forma. Excepto por la tendencia para usar la violencia y la capacidad para servirse de ella [...] por lo demás no parece diferir tanto de aquellos ligados a negocios legales: género, edad, contactos personales o familiares, habilidades empresariales de todo tipo, atributos personales como creatividad, precaución o carisma, habilidades para ejercer el poder, lidiar con la presión de los poderes existentes y suerte...”³³³

³²⁹ Citado en Gottschalck, Peter, *Entrepreneurship and organised crime* *Óp. Cit.*, p. 301; Esto no siempre es así, en México, por ejemplo, el crecimiento de las OTD ha tenido como consecuencia la posibilidad de aumentar sus ganancias y con ello los círculos de protección y corrupción. Uno de los casos paradigmáticos se estudia en el capítulo 6, el cual versa sobre Organización del Golfo, su origen, consolidación y auge.

³³⁰ Brice, Jeff, *Óp. Cit.*, p. 4-7.

³³¹ Gottschalck, Peter, *Entrepreneurship and organised crimen*, *Óp. Cit.*, p. 15.

³³² Skalitzky, William, *Óp. Cit.*, p. 361.

³³³ Citado en Gottschalck, Peter, *Óp. Cit.*, p. 11.

El nivel del negocio de la organización está relacionada directamente con el tamaño de la misma. Las pequeñas, estructuras menos organizadas, estarán generalmente envueltas sólo en la venta de mercancías a nivel local, determinadas habitualmente por su capacidad económica, logística, de personal y de otro tipo de variantes. En la medida en que una organización crece tiende a volverse más compleja, desarrolla métodos de distribución específicos y expande sus productos, debido al potencial creciente de recursos que posee.³³⁴

En lo referente al mercado, los negocios dependerán del medio, en razón de que se advierten altas y bajas temporales, y épocas de recesión y recuperación del comercio mismo. Para que subsista un negocio básicamente necesita una demanda sostenida que arroje recursos considerables para su funcionamiento.³³⁵ En general, la industria de las drogas se rige por el principio de libre mercado, que en todo caso que está guiado por la *perenne* ley de la oferta y la demanda.³³⁶ El éxito dentro de la industria es sumamente complicado de alcanzar, se requiere de trabajo, inventiva, capital, liderazgo, una tendencia favorable en el mercado y un Estado con instituciones incapaces de responder a la actividad criminal o, desde luego, cooptadas.

5.2.2. Diferencias.

La diferencia básica es que la naturaleza antijurídica de los negocios crea una serie de problemas que deben ser resueltos a través de medios que las firmas legales no emplearían.³³⁷ Aunque pueden llegar a realizarse tanto en empresas

³³⁴ En México, *Los Zetas* son un buen ejemplo de lo anterior. Surgieron a finales de los noventa con el fin fundamental de proveer el servicio de protección al jefe de la Organización del Golfo, Osiel Cárdenas, aunque eventualmente les eran asignadas tareas relativas al negocio de las drogas. Sin embargo, a menos de una década de haberse constituido y ya sin Cárdenas, comenzaron a realizar una gran cantidad de actividades lucrativas, entre otras, tráfico de armas, tráfico y secuestro de indocumentados, robo de hidrocarburos, venta de productos apócrifos, extorsión y lavado de dinero. Todos y cada uno de los delitos enunciados tuvieron que haber dejado rastros que pudieron haber sido utilizados como insumos para una investigación judicial. *Vid.* González Torres, Josué Ángel, *Óp. Cit.*, pp. 139-143.

³³⁵ Sellin, Thorstenk, *Óp. Cit.*, p. 19.

³³⁶ *Ídem.*

³³⁷ *Ibidem*, p. 12.

legales como ilegales, la violencia, corrupción y amenazas son parte del actuar normal de las segundas.

Para la empresa con calidad delictiva romper el marco de derecho es un *modus vivendi*, un método de supervivencia. Eso queda patente desde el origen de la agrupación: mientras la organización legal tiene un reconocimiento estatal al constituirse como una persona moral, la Empresa Ilegal surge de *facto* y reclama para sí un coto territorial y de mercado. Cuando la firma ilegal surge crea una perturbación dentro de un medio donde otras bandas tienen un orden o relativa estabilidad, por lo que rivalizarán violentamente para la recuperación del que consideran su territorio y sus clientes.³³⁸

Al menos en el plano teórico, las estructuras formales tienen fronteras legales y éticas definidas para alcanzar sus objetivos y responden a una serie de valores convenidos en el reglamento, misión, visión e identidad corporativa. En su actuar cubren el espectro de bienes y servicios dentro del límite establecido por la ley (aunque en ocasiones puede buscar formas de evadirla). Asimismo, aspiran a tener un impacto social positivo al producir trabajos, bienes y servicios. Por el contrario, la agrupación ilícita no tiene fronteras jurídica o éticas determinadas, por lo que los costos de transacción pueden ser significativamente menores. Si bien producen empleos y riqueza económica, el costo es sumamente alto, puesto que vulnera la sana convivencia social.

Una de las diferencias más claras en torno al mercado es la imposibilidad de plasmar un acuerdo de voluntades en un contrato escrito. De suerte que los términos de un acuerdo bilateral o multilateral pueden ser tergiversados durante su puesta en práctica por uno o varios partícipes, de manera voluntaria o involuntaria. Bajo tales condiciones crece sustancialmente la posibilidad de que un empresario intente engañar, robar o incluso asesinar a la contraparte. Si a este contexto se le suma la ausencia de un orden y un aparato jurídico supra-partes, se plantea una

³³⁸ Gottschalck, Peter, *Entrepreneurship and organised crime...Óp. Cit.*, pp. 98-99.

“batalla hobbesiana” en el que las empresas persiguen únicamente su propio interés y en el que están dispuestos a hacer uso de la fuerza física.³³⁹ Por tanto, la única garantía de cumplimiento radica en el hecho que ambas partes tienen un interés genuino por continuar con el intercambio futuro, sea recíprocamente o con otras organizaciones, es por ello que se mantienen en lo convenido y se evitan graves violaciones a la “buena fe”.³⁴⁰

De su parte, Martinov arguye que las firmas ilícitas hacen cara al mercado al menos con dos grandes desventajas en comparación con los mercados formales:³⁴¹

- **Flujo restringido de información y acceso a servicios bancarios.** Esto redundaría en falta de datos sobre los precios y movimientos; costos de investigación para obtener proveedores; desconocimiento de los competidores dentro del mercado; información imperfecta sobre transacciones; exclusión de créditos y dificultades para reingresar el capital al mercado legal. Esto no excluye la posibilidad de que puedan hacerse de los servicios de especialistas financieros o aprovecharse de los bancos para lavar los activos.
- **No existe un ente monopólico de la violencia.** En general, no existe un gobierno que concentre la aplicación de la violencia legítima, por lo que las organizaciones emplean la antiquísima *ley del talión*, lo que conlleva, ante la menor provocación, a escaladas de violencia. En una frase, no hay una instancia superior que regule el mercado.

En contraposición con el segundo punto desarrollado, es posible la existencia de aparatos semiformales para la resolución de conflictos, los cuales son constituidos por los empresarios más poderosos, por los más antiguos, por el Estado o por

³³⁹ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, 212.

³⁴⁰ *Ibidem*, 196-197.

³⁴¹ Martinov Gounev, *Óp. Cit.* pp. 19-20.

ciertos órganos de éste.³⁴² En el caso de Estados fuertes con regímenes autoritarios en ocasiones las autoridades mismas monopolizan la coerción y son capaces de controlar a la mayor parte de los sujetos sociales, incluyendo a los criminales; por tanto, su radio de acción está sujeto y limitado a los designios de ciertos funcionarios públicos.³⁴³ En ese sentido, Buscaglia sostiene una fuerte crítica al Estado Ruso, ya que menciona que es fuerte pero no democrático ni regido por el derecho, sino por el autoritarismo alrededor de Vladimir Putin. En palabras de quien ha trabajado por varios años para la ONU: “la cercanía del Estado con la mafia ha permitido que los principales indicadores de violencia se reduzcan a través de la gestión de estos grupos criminales en donde el Estado actúa como árbitro, asignando mercados ilícitos y territorios, a cambio del cuotas cobradas por los actores políticos en turno”.³⁴⁴

Sobre el uso de la burocracia, cabe mencionar que los procesos demasiado difíciles o tardados son poco prácticos para una organización criminal. Extensas cadenas de comando, comunicación a través de teléfono y comunicación escrita, son algunas características de la burocracia moderna que son poco prácticas para el hampa.³⁴⁵

5.3. Estructura.

5.3.1. Formación.

La EI es, como ya se dijo, una organización dedicada a la prestación de bienes o servicios, la cual persigue beneficios económicos y se compone por recursos humanos, económicos, financieros, materiales, técnicos y tecnológicos. La firma comienza a materializarse a partir de un emprendedor, quien percibe las oportunidades que ofrece el mercado, está motivado y tiene la habilidad de movilizar recursos para concretar su idea; al tiempo que es capaz de luchar contra

³⁴² *Ibidem*, p. 220.

³⁴³ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de polvo y sangre...Óp. Cit.*, pp. 31-32.

³⁴⁴ Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder en México...Óp. Cit.*, pp. 100-101.

³⁴⁵ Gottschalk, Petter, “Entrepreneurship in organised crimen”... *Óp. Cit.*, p. 301.

los inconvenientes que se imponen a su estrategia y está dispuesto a asumir los riesgos inherentes al negocio.

El emprendedor o nuevo empresario debe poseer en un plano ideal las siguientes características: tolerancia al fracaso, capacidad para resolver problemas y adaptación al contexto cambiante; debe tener inventiva, metas claras, deseo de superarse y ser consciente de sus fortalezas y debilidades; además de ser visionario, líder, innovador, perseverante y analítico. Aunque un empresario difícilmente tendrá todas las características anteriormente plasmadas, acercarse al “tipo ideal” podría permitirle iniciar, afianzar y hacer crecer su negocio.³⁴⁶

Como menciona Peter Gottschalck, desde un punto de vista psicológico el emprendedor legal o ilegal necesita motivación y tiene una gran necesidad de logro, afiliación y dominancia. Desarrolla habilidades para establecer metas claras, asumir riesgos y tener un control interno, pero también se prepara permanentemente en el campo del liderazgo y la innovación. Su personalidad incluye típicamente rasgos de sociabilidad, habilidad para vivir con pocas certezas, medición de riesgos, posee fuertes creencias sobre el mercado. El autor incluye también en los rasgos característicos el ser proactivo, enérgico y tener visión y talento.³⁴⁷ Una de las grandes diferencias con el empresario legal, es que el ilegal tiene una proclividad marcada a la violencia, a la corrupción y, en general, tiene mucho menos consideración por barreras éticas, morales o legales, teniendo como meta el beneficio económico o de cualquier otra índole.³⁴⁸

Sin embargo, ¿Qué es lo que hace a un empresario escoger una actividad criminal con el fin de explotar una oportunidad de mercado? Dos factores aumentan considerablemente la posibilidad que persona opte por el campo prohibido antes que por el marco de derecho: la decisión racional del sujeto y la debilidad institucional.

³⁴⁶ Cuervo, Álvaro, *et al.*, *Óp. Cit.*, pp. 1-2.

³⁴⁷ Gottschalck, Peter, *Entrepreneurship and organised crimen...* *Óp. Cit.*, pp. 13-14.

³⁴⁸ Astorga, Luis, *Mitología del narcotraficante...* *Óp. Cit.*, p. 37.

- 1) **Decisión racional.** Si un individuo sabe que la aplicación de determinado tiempo y esfuerzo en el ámbito ilegal será mucho más redituable que la aplicación del mismo tiempo y esfuerzo en el ámbito legal, entonces tendrá incentivos para ejercer su actividad en el primero.
- 2) **Debilidad institucional.** Las instituciones de procuración de justicia deficientes, con bajo nivel de sentencias condenatorias en la comisión de delitos, alientan el desarrollo de actividades criminales. En otras palabras, un individuo que sabe que tiene una probabilidad minúscula de ser detenido y, menos aún, sentenciado por hechos ilícitos, tendrá una mayor motivación para realizarlos.

Desde luego los elementos anteriores no son suficientes para explicar la comisión de crímenes, toda vez que los factores personales, económicos y psicológicos juegan un papel sumamente relevante; sin embargo, son dos elementos contextuales que aumentan perceptiblemente las posibilidades.

Por otro lado, Jeff Brice subraya el hecho de que no existe un vínculo causal entre los estudios en las ramas de la administración y la contabilidad, y el éxito en el mundo criminal. En la industria de los narcóticos, la mayor parte de los empresarios exitosos carecen de preparación académica y, sin embargo, han logrado llevar a buen puerto sus inversiones. Criminales como Al Capone y Charlie “Lucky” Luciano tuvieron un aprendizaje que no provino de la educación formal, sino de sus actividades callejeras. Fue tal el “entrenamiento” que lograron obtener un profundo conocimiento del mercado y sacaron ventaja de ello. Es claro que para ser un empresario ilegal exitoso se necesita entender la complejidad de la dirección organizacional y logística de la firma, característica que no necesariamente se obtiene con un título universitario.³⁴⁹ Lo anterior no obsta la posibilidad de que se esté en contacto permanente con personal altamente especializado, verbigracia, los abogados cuando existe algún problema legal; los

³⁴⁹ Brice, Jeff, *Óp. Cit.*, p. 4-7.

expertos financieros en el manejo de nóminas y el lavado de dinero; agrónomos para hacer más eficientes los cultivos; químicos capaces de alcanzar un grado de calidad superlativo en la producción de drogas sintéticas; o médicos después de alguna disputa violenta.

Al igual que en el ámbito legal son muy pocos los que logran alcanzar una etapa de estabilidad y crecimiento. Matthews identifica cuatro principios para el desarrollo de una organización criminal:³⁵⁰

- **Talento.** Un emprendedor toma el riesgo de crear algo de la nada, por lo que además de tener disposición nata a los negocios, debe tener las habilidades para la gerencia y dedicar la mayor parte de su tiempo al trabajo.
- **Ideas.** La firma debe satisfacer las necesidades del cliente de forma adecuada, por lo que debe saber qué es lo que el cliente quiere y necesita. La empresa criminal debe tener una mejor idea que sus competidores y debe ir un paso adelante con respecto a las instituciones de aplicación de justicia.
- **Personal.** Los delincuentes tienen un comportamiento oportunista, lo que significa que las metas personales están por encima de las empresariales. Es importante reclutar a miembros que permanezcan leales ante situaciones críticas, por lo que los “buenos” criminales son difíciles de encontrar y contratar.
- **Capital.** Se necesita suficiente capital no sólo para poner en marcha una compañía, sino también para hacerla crecer. Son comunes las crisis que se presentan después del inicio de la empresa, por lo cual es necesario tener recursos económicos suficientes para costearlas.

En resumen, la organización comienza con la idea de uno o varios individuos que buscan aprovechar las de oportunidades del mercado. Para establecer e impulsar

³⁵⁰ Gottschalk, Petter, “Entrepreneurship in organised crimen”... *Óp. Cit.*, p. 305.

la nueva firma deben de poseer una serie de características, entre las cuales resalta el trabajo constante y el proceso de aprendizaje. El emprendedor criminal se aprovecha de las grietas institucionales y se establece en el seno del Estado con un papel predatorio, parasitario o simbiótico, como se describe en el siguiente apartado.³⁵¹

5.3.2. Cambio y crecimiento.

El cambio se relaciona con la transformación de las características de una Empresa Ilegal a través del tiempo. En una organización de esta naturaleza el detrimento en el alcance de los objetivos, puede ser tildado como deterioro. En tanto que el cambio en sentido positivo, en cuya virtud se pasa de lo simple y homogéneo a lo complejo y heterogéneo, puede ser comprendido como crecimiento. Perkowski menciona que las empresas criminales tienen cinco formas para hacer crecer su negocio:³⁵²

- 1. Satisfacción de las necesidades del comprador.** En lugar de concentrarse en suministrar bienes y servicios ilegales, la atención se debe concentrar en necesidades que no han sido satisfechas. Para ofrecer nuevas y mejores soluciones a los clientes, los productores necesitan identificar sus necesidades. Esta estrategia de crecimiento es común tanto en los sectores formales como en los informales.
- 2. Expansión de la oferta de productos al mejor segmento de compradores.** Los empresarios criminales comprenden que los mejores clientes son aquellos dispuestos a pagar un mayor precio en el mercado por sus productos. Para lograrlo se debe tener una clara comprensión de quién es el consumidor y qué bienes y servicios necesita.
- 3. Ventaja competitiva.** Para crecer en el negocio criminal es necesario asegurarse que se compite en un mercado donde se tiene una ventaja competitiva importante.

³⁵¹Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en Crisis: crimen organizado y política...* Óp. Cit., pp. 110-112.

³⁵² Citado en Gottschalk, Petter, "Entrepreneurship in organised crimen"... Óp. Cit., p. 303-305.

4. **Ventajas infrautilizadas.** Capacidades internas, competencias y conocimiento que se han desarrollado para impulsar al negocio y que habitualmente son ignoradas como fuentes de ventaja.
5. **Establecer una alianza estratégica o arriesgada en una zona geográfica de mayor impacto.** Uniendo fuerzas con grupos foráneos, las organizaciones locales tienen acceso a nuevos mercados y pueden satisfacer las necesidades de un nuevo segmento de compradores.

Uno de los factores que desalienta el crecimiento de la empresa lo constituye la dilapidación de la reputación personal. Clientes y proveedores abandonan de manera gradual sus relaciones comerciales al percibir un crecimiento de los riesgos por la relación con un empresario, sea por el incumplimiento de los negocios o por el férreo seguimiento de las autoridades. En el peor de los casos, el encarcelamiento de una pieza clave, con independencia de las circunstancias en las que se llevó a cabo, implica el cierre de tal empresa.³⁵³

Desde otro punto de vista, Peter Lupsha propone una tipología de las relaciones que se establecen entre los criminales y el mundo político a partir de una concepción evolutiva de la organización criminal, la cual consta de tres grandes fases:

1. **Estado predatorio.** El grupo es básicamente una pandilla asentada en un territorio determinado, que está integrado por un número reducido de individuos o por una gran cantidad de ellos. Su rasgo distintivo es la creciente capacidad para monopolizar el uso ilícito de la fuerza. Destaca que el grupo se encuentra relacionado y subordinado a intereses de algunos sectores políticos y económicos, que lo utilizan en función de objetivos y que pueden disciplinarlo por medio de las instituciones de seguridad.

³⁵³ Resa Nestares, Carlos, *Narco-mex: economía política y administración de empresas en la industria mexicana de las drogas*, España, Universidad Autónoma de Madrid, 2005, p. 1052; también ver cita 225 en este mismo texto.

2. **Etapa parasitaria.** El grupo ha establecido puentes de comunicación con los sectores del poder legítimo. Además de que realizan actividades en un área geográfica, tienen capacidad de intermediación para satisfacer necesidades de ciertos grupos sociales al proporcionar ciertos bienes y servicios ilícitos. La corrupción política permite que el grupo criminal se consolide y pueda actuar con grupos privilegiados, incursiona en sectores económicos legales y extiende su influencia hacia nuevas zonas. Puede llegar el punto en el que la organización se encuentra en una posición de igualdad frente a funcionarios públicos y deje de depender de ellos.
3. **Etapa simbiótica.** Se caracteriza por el tránsito de la relación parasitaria de los grupos criminales a una correlación de fuerzas en el que los sectores económico y político legítimos pueden depender directamente de los grupos criminales. La distinción y las herramientas tradicionales para combatir la criminalidad a través de la ley dejan de operar, pues el crimen ha alcanzado tal poder que se ha convertido en parte fundamental de la toma de decisiones del Estado.³⁵⁴

Lupsha propone un modelo en el que la correlación de fuerzas entre el sector criminal y el sector gubernamental varía, hasta alcanzar un punto en que la vinculación deja de representar algún tipo de ventaja para la clase política y se convierte en un riesgo de dimensiones capitales; tal relación está alimentada por los lazos de corrupción y protección.

Finalmente, como se estableció en el capítulo primero, para fines de la investigación, se formulan tres estadios de desarrollo. Es indispensable decir que el presente es un esquema que no abarca detalladamente a las OTD en el país, en el entendido que es sumamente complicado determinar uno que asimile todas y cada una de las formas evolutivas que pueden tener cabida en la realidad. No obstante, creemos que es útil para explicar de manera global los estadios de desarrollo que pueden tener:

³⁵⁴ Citado en Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en crisis...Óp. Cit.*, pp. 110-113.

- 1. Forma primigenia.** Es la forma inicial de la agrupación, constituida en primer momento por lazos consanguíneos, de afinidad de intereses y de coincidencias étnico-culturales o territoriales. Se constituye así para tener cierto nivel de confianza en un medio de poca certeza en el manejo de información y en el cumplimiento de actividades. En este estadio se realizan actividades en zonas geográficas reducidas, la relación de corrupción con la clase política no es tan fuerte, se carece de niveles intermedios de mando y la estructura es reducida y estable.
- 2. Forma funcional.** Es un estadio intermedio de evolución, es una etapa de afianzamiento en el que la empresa arraiga sus actividades primarias, por lo que funciona adecuadamente para subsistir en el tiempo. Comienza a expandir el territorio de influencia, explora nuevas actividades y la estructura tiende a crecer. Si bien el círculo cercano al tomador de decisiones sigue teniendo como criterio base los lazos de confianza, se incluyen mandos intermedios que ayudan a cumplir las directivas tomadas. Posee una cartera de clientes, vende productos y presta servicios con determinada calidad. Además, se establecen puentes de corrupción con las autoridades de forma constante. Una vez afianzado el funcionamiento de la empresa, ésta aspira a alcanzar un mayor tamaño y diversidad en sus actividades.
- 3. Forma racional.** Este nivel se relaciona con un alto grado de sofisticación en la estructura, con negocios primarios, secundarios y residuales, y con una proyección importante en un mercado a nivel regional, nacional e internacional. Se alcanzó cierta sedimentación en términos de la estructura, procesos internos y toma de decisiones, con el fin de alcanzar la maximización de recursos económicos. La organización está consolidada y busca expandirse con el amparo de las autoridades, por lo que la relación de corrupción es extensa y constante.

La propuesta no aspira a ser una clasificación exhaustiva, por el contrario tiene fines meramente esquemáticos. Es complicado clasificar de forma tajante a una Organización del Tráfico de Drogas, pues posiblemente contenga características en más de uno de los estadios. De la misma forma, es complicado determinar el tiempo o las circunstancias que se requieren para pasar de un estadio a otro. Aunque es aventurado establecer una generalización, es posible sostener que las OTD en el país han alcanzado un grado funcional o racional en su comportamiento.

5.3.3. Objetivos y estrategias.

En una firma legítima, por objetivos se entiende aquellas ambiciones que busca materializar el líder y en cuyo sentido se dirigen las acciones de la EI. Por su parte, la estrategia es el conjunto de pasos trazados para alcanzar de forma óptima tales aspiraciones. Los objetivos, por medio de la estrategia, se convierten en compromisos específicos, medibles y claros, así como en asignación de recursos, actividades, responsabilidades y metas a corto, mediano y largo plazo.

La estrategia empresarial está basada en una visión futura, es un plan en el que se conjugan las habilidades y recursos internos con las oportunidades en el medio externo. En otras palabras, es la dirección de la organización dentro de un determinado plazo, es el curso para alcanzar un propósito. Es importante para la firma porque es un posicionamiento frente al mercado, una serie de acciones contempladas frente a la competencia. En suma, no sólo es una buena idea o un plan, sino especialmente una serie de acciones.³⁵⁵

En el ámbito criminal los objetivos pueden cambiar de manera radical dependiendo del tipo de negocio y de los intereses de los líderes. Sin embargo, toda firma tiene al menos dos aspiraciones: 1) la subsistencia de la organización y 2) el afianzamiento y expansión de los negocios y, por tanto, el crecimiento de los

³⁵⁵ Gottschalck, Peter, *Entrepreneurship and organised crime.*, Óp. Cit., p. 116.

recursos económicos.³⁵⁶ Antes de que una firma aspire a expandirse necesita superar a una serie de pasos para echar a andar la empresa y consolidar su posición en el mercado. Una vez que la firma ha logrado pasar los primeros años y que la inversión inicial ha sido recuperada, comienza una fase de estabilidad y de posible crecimiento.

5.3.4. Estructura organizacional.

La estructura es el acomodo de los componentes que integran a una empresa, la cual responderá en buena medida al origen, crecimiento y modo de ser del líder. Depende asimismo de las necesidades de la agrupación, el tamaño, el mercado donde opera y la fortaleza de las instituciones del Estado. En el sector ilegal son un sinnúmero de factores los que toman parte en la formación de la estructura. Para su clasificación, se propone la existencia de dos esquemas generales: las organizaciones jerárquicas-centralizadas y las jerárquicas-descentralizadas. En algunos casos, se establecen casos empíricos en los pies de página, sobre ellos, hay que decir que son meramente referenciales, en el sentido que no agotan la explicación de la categoría.

- 1. Organización jerárquica-centralizada.** Posee una división del trabajo estable y cada miembro cumple con tareas específicas asignadas, la cual se integra a partir de una cadena de mando que difícilmente es alterada. La estructura habitualmente trabaja en función de reglas no escritas. Puede ser descrita a grandes rasgos como una forma de tipo piramidal: a) en la parte alta de la agrupación existe una persona o un grupo reducido de personas que llevan la dirección de la misma, ahí reside el control y la autoridad; b) el sector medio por lo general es el sector financiero y de los lugartenientes responsables de la ejecución de las decisiones; y c) el sector bajo, el más amplio, es el responsable de la operación, transporte y venta. La organización busca asentarse, aunque puede sufrir cambios súbitos a

³⁵⁶ González, Josué, *Óp. Cit.*, p. 133.

partir de la detención de piezas claves del organigrama, por lo que rara vez impera la rigidez durante varios años.³⁵⁷

2. Organización jerárquica-descentralizada. Son agrupaciones con una toma de decisiones relativamente centralizada, pero con una actuación semi-estructurada. Dispersa su funcionamiento a lo largo del territorio nacional a través de grupos o piezas relativamente autónomas. La sectorización permite trabajar con mayor orden, reducir el riesgo de ser identificados y movilizarse con facilidad. La toma de decisiones está menos concentrada que en la clasificación anterior, a pesar de la existencia de un líder. Tienen la ventaja de que si son agredidos por otro grupos, pueden apelar a la organización entera para defenderse.

a. Células. Son grupos funcionales reducidos que sólo tienen contacto con los mandos superiores e inferiores inmediatos. En caso de detención, desconocen la cadena estructural completa, lo que dificulta el desmembramiento de la firma.³⁵⁸

b. Redes. Hay una serie de actores o nodos dispersos, con intereses en común, los cuales se comunican y coordinan sus acciones para alcanzarlos. Los nodos no están preestablecidos, sino que pueden ser personas, agrupaciones o sectores dentro de las empresas

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 40; Giovanni Falcone asegura que, a lo largo del siglo XX, la Cosa Nostra puede describirse como una estructura jerárquica unitaria, arriba de la cual está el jefe absoluto. La organización se compone por una serie de familias constituidas por los llamados “hombres de honor”, así como por el “jefe decena”, grado intermedio, que tiene a su disposición la estructura militar. Cada familia tiene un “representante”, el cual es elegido por medio de una elección. La Cosa Nostra se basa en el control territorial de una región, donde el jefe absoluto o el representante de un región toman decisiones que deben ser acatadas. A nivel internacional, de acuerdo con el juez italiano, existieron apéndices de la agrupación en lugares como Marruecos (Casablanca), Francia (Grenoble), Alemania, Estados Unidos y Canadá, los cuales estaban estrechamente ligados con el poder central, por lo que respondían de forma directa a sus mandatos, especialmente hasta antes de la Segunda Guerra Mundial. *Vid. s/a, Falcone. Conferencias Magistrales... Óp. Cit.*, p. 41-45.

³⁵⁸ Sobre el funcionamiento en células, uno de los ejemplos más destacados es el de *Los Zetas*. Durante la investigación de licenciatura del autor, se describe su funcionamiento: “la célula es un tipo de formación que se compone de un número muy reducido de integrantes, los cuales tienen conexión con los mandos superiores e inferiores inmediatos. Así, en caso de detención, éstos desconocen la cadena completa de la organización, lo cual ayuda a complejizar el desmembramiento de la estructura. Al ser agrupaciones pequeñas pueden trabajar con mayor orden, reducen el riesgo de ser identificadas y pueden movilizarse y dispersarse con facilidad. Las células son agrupaciones semi-independientes bajo el mando de un grupo central.” *Vid. González Torres, Josué Ángel, Óp. Cit.*, pp. 133-134.

legales.³⁵⁹ En el análisis de redes, para determinar si la remoción del nodo principal tiene un impacto significativo en la desarticulación o desestabilización de la red, es necesario conocer la composición de la misma.³⁶⁰

c. Confederación. Una serie de agrupaciones en sí mismas capaces de cometer delitos, que se unen con la finalidad de crear una asociación que comparte intereses en la comisión delitos, seguridad, violencia o cualquier otro tipo de actividad, por lo que deben lograr consensos en la toma de decisiones.³⁶¹

d. Subcontratación. La subcontratación en términos criminales implica un acuerdo por medio del cual una empresa principal contrata los servicios u obras de otra empresa ilegal, que bajo su cuenta, riesgo y trabajadores propios, ejecuta la tarea contratada.³⁶²

³⁵⁹ Sánchez Valdés, Víctor Manuel, *Las redes criminales y las políticas de seguridad* [en línea], Mexico Institute, Wilson Center, Dirección URL: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/criminal_networks_sanchez_espanol.pdf [consulta: marzo de 2015].

³⁶⁰ Salcedo-Albarán, Eduardo y Garay Salamanca, Luis, “Estructura de una red de narcotráfico Colombo-mexicano”, en *Vortex Working Paper N° 4*, Colombia, Grupo Vortex, septiembre de 2011, p. 15.

³⁶¹ En Italia, la ‘*Ndrangheta* se compone como una confederación de familias mafiosos con jefes reconocidos, que son los que tienen mayor ascendencia e influencia. En el seno de cada ‘*ndrina*, apelativo con el que se conocía a cada familia, existe una escala jerárquica extremadamente rígida. El jefe de familia se llama *Mama Santissima*, los otros integrantes son el “contador”, el “maestro de jornada” y el “camorrista”. Dentro esta categoría existen tres subcategorías: “camorrista de sangre”, el “de seda” y el de *sgarro* o *sgarrista* (engaño, equivoco). En la base de esta organización están los *picciotti* (jóvenes de la organización). Cada agrupación familiar es relativamente autónoma, no obstante, comparten ciertos intereses criminales. *Vid. s/a, Falcone. Conferencias Magistrales...Óp. Cit.*, pp. 38-40.

³⁶² En México, uno de los ejemplos más claros de subcontratación o outsourcing es el de *Los Zetas*. Es decir, pagan a grupos más pequeños para realizar tareas o servicios especializados. Tal es el caso de algunas bandas o pandillas que ofrecen servicios de transporte de mercancía, distribución y venta de drogas, así como actividades como secuestro, extorsión, robo de vehículos y tráfico de armas. Estos grupos son autónomos aunque trabajan temporalmente para otra organización que requiere de sus servicios. Eduardo Guerrero sostiene que en el país existe una interacción entre las OTD y pandillas por varias razones. Primero, las OTD contratan a las pandillas por la reducción de riesgo en operaciones, ya que utilizando grupos semiautónomos se dificulta la filtración de información por detenciones. Segundo, las bandas operan por lo general en amplios sectores a lo largo del país, por lo que realizan las tareas con rapidez. Tercero, los grupos contratados tienen un ejercicio efectivo y contundente de la violencia. Cuarto, su contratación temporal evita los gastos suntuosos de contratar permanentemente a un elemento más. Y, quinto, las pandillas tienen entre sus filas a consumidores de drogas, lo que representa un potencial mercado.

Mientras que a éstas les interesa trabajar para las OTD por otras razones. Primero, obtienen beneficios económicos. Las empresas criminales tienen dinero y ellos pueden prestar servicios. Segundo, garantizan el suministro de drogas tanto para el consumo interno como para la venta en diferentes puntos. Tercero, los pueden proteger del hostigamiento gubernamental. Y, cuarto, la alianza con una organización del tráfico de drogas supone el robustecimiento económico y, en consecuencia, la continuidad de la pandilla.

- e. Carencia de estructura o estructura altamente inestable.** No está por demás remarcar el hecho de que las organizaciones se han modificado radicalmente en los últimos años gracias a las facilidades de comunicación, transporte y tecnología. Uno de los ejemplos emblemáticos sobre el particular fue el detectado por la policía italiana, en una operación llamada “trampa de hielo” (*Operation Ice Trap*).³⁶³ Se demostró que las agrupaciones pueden trabajar con

Los grupos contratados por *Los Zetas* son conocidos como “zetitas” o “zetillas”. Aunque llevan el nombre de la organización, en sentido estricto no forman parte del mismo cuerpo. Tal es el caso de algunos grupos que se han detectado en Monterrey, específicamente en la colonia Independencia. Sitio donde *Los Zetas* subcontratan grupos de jóvenes para que realicen ciertas tareas como venta de droga o asesinatos. *Vid.* Diego Enrique Osorno, “Monterrey. Generación Zeta” [en línea], *Revista Nexos*, México, 1 de agosto de 2009, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=731> [consulta: 16 de junio del 2010]; Oscar Martínez, “Migración centroamericana, dominio Zeta”, *Revista Proceso*, N°. 1714, México, 6 de septiembre de 2009, pp. 6-11; y Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Pandillas y cárteles: la gran alianza” [en línea], *Revista Nexos*, México, 1 de junio del 2010, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=73224> [consulta: 5 de septiembre del 2011].

Otro caso se dio en Colombia, donde hay evidencia que sugiere la existencia de empresas formales dedicadas al transporte que han sido infiltradas por criminales y hacen las veces de órganos subcontratados que se dedican al trasporte de las drogas. Uno de los ejemplos más interesantes fue el de Federal Express (Fedex), reconocida marca de transporte de productos a nivel mundial. En 1997, una investigación de la DEA descubrió que se usaba el canal infraestructura de Fedex por los traficantes de drogas. Algunos empleados corruptos proveían de seguridad a los cargamentos para llevarlos a su destino; otros empleados manipulaban la facturación y la contabilidad con el fin de permitir que le envío fuera gratis y se hiciera más difícil su rastreo. Se estima que más de 4,000 paquetes de marihuana fueron transportados de esa manera. *Vid.* De León, Isaac y Salcedo, Eduardo, *Óp. Cit.*, pp. 317-318.

³⁶³ De acuerdo con la investigación de Andrea Di Nicola y Alessandro Scartezzini, la frontera entre el crimen económico y la delincuencia organizada se desintegra cada vez más. En 1999, la policía italiana en colaboración con Suiza e Inglaterra, comenzó una investigación por fraude internacional que llevó al arresto de seis personas en diferentes ciudades de Italia. La investigación judicial comenzó por la notificación ante autoridades de la empresa británica *Unilever International*, reclamando la existencia de *crackers* que espiaban las actividades de sus empresas a través de un sistema computacional italiano de comunicación. Con el transcurso de la investigación se demostró que éste también era utilizado para robar información bancaria y en general para planear las actividades ilícitas a realizar. Lo interesante de la operación “trampa de hielo” es que el grupo criminal actuó de manera flexible, únicamente a través de comunicación virtual, teniendo varios puntos de acceso a la red en diferentes países del mundo y, como dato relevante, cada uno de los asociados desconocía la identidad de los demás participantes. Como sostienen los autores, en tanto es más complejo el contexto en el que los criminales operan, requieren mayor experiencia y estructuras organizacionales que acompañen esta dimensión de dificultad para cometer los delitos:

“[En ocasiones] los criminales necesitan información detallada sobre leyes, técnicas y prácticas, para medir las oportunidades y riesgos. Necesitan construir redes y desarrollar habilidades para alcanzar altos grados de competencia comerciales, característica que las empresas criminales modernas requieren [...] la evolución dirige al crimen económico hacia nuevas formas de organización, probablemente diferentes de aquellas formas en las que habitualmente se había pensado al crimen organizado. Parecen ser más flexibles en el corto plazo...”.

Esta característica de flexibilidad plantea nuevas interrogantes para las fuerzas del orden público, lo cierto es que el flujo económico de la maquinaria delictiva es la oportunidad objetiva más clara para desmantelarlas. *Vid.* Di Nicola, Andrea y Scartezzini, Alessandro, “When economic crime becomes organized: the role of

independencia de su forma étnica o proximidad cultural. Se pueden crear redes interpersonales completamente nuevas o construir alianzas entre diferentes agrupaciones más allá de las afinidades ideológicas, idiomáticas o de pertenencia a un grupo. Incluso pueden llegar al punto de no conocer físicamente a ninguno de los otros miembros de la organización. Es una estructura que carece de estructura, pues a pesar de cometer ilícitos con alta eficiencia, se desbandan una vez consumado el hecho.

Lo importante de establecer estos modelos es revelar los patrones de comportamiento criminales. No es posible mencionar que un tipo de organización es mejor que otra, ya que el desenvolvimiento de la misma depende del contexto en que se desarrolla.

5.3.5. Territorio.

El territorio es el espacio físico donde tiene presencia y realiza actividades la firma ilegal, la cual puede ir desde una pequeña porción dentro de una entidad federativa o una región, hasta un país o varios países. Entre más sofisticación tiene la firma, tiende a realizar actividades en un tablero mucho más amplio. En ese orden de ideas, se propone una sencilla clasificación sobre la presencia e influencia geográfica que puede tener una EI³⁶⁴:

- **Espacio vital.** Es el espacio geográfico donde se realiza actividades de forma permanente y reiterada, habitualmente coincide con el sitio donde surgió la agrupación. El líder y los integrantes conocen el medio, los recursos y tienen conexiones con la clase política y económica. Es el sitio donde se venden los bienes y servicios, los cuales se hacen llegar a los consumidores a través de diferentes canales de distribución. Aunque exista un mercado competitivo, se puede llegar a tener cierto control de los

information technologies. A case of study”, en *Current Issue in Criminal Justice, Journal of the Institute of Criminology*, Vol. 11, Nº 3, Universidad de Sidney, marzo de 2000, s/p.

³⁶⁴ Sobre la construcción del modelo *Vid. Infra*. “1.2.1. El mercado del tráfico de drogas”.

negocios. En su forma de actuar contemporánea, sería sumamente encontrar una organización dedicada a los estupefacientes desprovista de territorio.

- **Espacio de influencia.** Es un espacio al que se tiene un acceso limitado en términos de prestación de servicios y venta de productos, así como en lo relativo a la aplicación de la violencia. Para llegar a él, se carece de una infraestructura o de capacidad; el acceso también puede ser negado por el predominio de otra organización.
- **Espacio de exclusividad de otras empresas.** Es un espacio al que no puede tener acceso, sea por imposibilidad estructural (distancias demasiado largas, insuficiencia de personal o incapacidad para satisfacer una mayor producción) o porque otra organización tiene una preeminencia importante.
- **Espacio negociado.** Es el espacio geográfico al que se puede tener acceso gracias a las alianzas establecidas. De otro modo sería difícil estar presente de manera física o por medio de productos. En un primer caso, se puede llegar a un acuerdo con otra agrupación para tener acceso a su territorio; o, en un segundo caso, se pueden establecer alianzas para la cooperación y entrada de productos.

Esta clasificación no es excluyente, de modo que una empresa puede tener al mismo tiempo un espacio vital, uno de influencia y uno negociado; es lo que sucede en el mapa de las OTD en el país. El territorio no puede ser entendido como un bloque completamente homogéneo, ni como un todo fijo, sino que tiene una dinámica en la que las fronteras se redefinen permanentemente. El poder de una agrupación y su influencia territorial cambian, existen disrupciones al interior de las empresas e incluso surgen estructuras nuevas. No significa que todas las organizaciones cuenten con un territorio, puede haber algunas que no lo necesiten, especialmente con los avances en tecnología, como recién se acaba de ver en la operación internacional “Ice Trap”.

Por sus características, en México los industriales de las drogas aprovechan la ventaja situacional de estar junto a uno de los principales mercados de consumo de estupefacientes en el mundo. Esta circunstancia ha establecido una dinámica particular, la cual por un rasgo estructural, establece las condiciones necesarias para el desarrollo de la industria de las drogas.³⁶⁵

5.3.6. Ideología, principios y códigos de conducta.

Existen dos conceptos fundamentales que le dan contenido a la forma de actuar y a la identidad de la Empresa Ilegal: la ideología y los principios.

- **Ideología.** Se define como el conjunto de ideas y creencias que caracterizan el pensamiento de una empresa. Una organización podrá actuar con mayor o menor apego a ella. Algunas agrupaciones, al menos en teoría, están cruzadas por un conjunto de creencias que determinan su actuación. No obstante, existen estructuras que no poseen una ideología rígida, más bien son pragmáticas pues se concentran en las consecuencias prácticas de sus actos.
- **Principios.** Son aquellas nociones que rigen la manera de trabajar de la cúpula de la empresa y, por tanto, de los trabajadores. Toda firma se gobierna por un conjunto de principios en su actuación, esta característica es ineludible. Tales principios son fundamentales para el buen desarrollo de la firma, ya que determina en buena medida las relaciones entre los mandos superiores e inferiores, y la relación con otras organizaciones en el mercado.

En principio parecería complicado que en el mundo del hampa existieran principios o ideología. Sin embargo, en la industria de las drogas debe existir un comportamiento definido para cumplir las actividades hacia el interior o al exterior de la empresa. Por ejemplo, los principios empresariales permiten alcanzar cierto nivel de certeza en el mercado ilegal, ¿Cómo es posible que se realicen

³⁶⁵ Resa Nestares, Carlos, *Óp. Cit.*, p. 1040.

transacciones entre organizaciones criminales en un mercado que carece de un orden coactivo, que no tiene una instancia que dirima conflictos y en el que abundan los trabajadores dispuestos a matar o traicionar por una cantidad ínfima de dinero? Luis Sarmiento y Ciro Krauthausen argumentan que incluso en el mercado ilegal debe existir cierto “código de honor”, cierta “caballerosidad” frente a los otros:

“...Imagínese por un momento un traficante irascible, que intenta permanentemente engañar a los otros actores del mercado ilegal, que roba una porción más de lo que le correspondía y que además hace uso indiscriminado de la violencia, asesinando a todo aquel que viene a hacerle reclamos. No solamente nadie querrá establecer relaciones o pactos con un individuo de estas características, sino que los otros actores del mercado ilegal se unirán en su contra. Una persona incumplida e irracionalmente violenta seguramente no tendrá ninguna posibilidad de permanencia en el mercado, ahí hay que ser “serio”: cumplir lo acordado, lograr un máximo de eficiencia en el trabajo, asumir corajudamente los riesgos inherentes a la ilegalidad y cuidar tanto de la propia seguridad como de la de los otros...”³⁶⁶.

La seriedad de la contraparte es altamente apreciada entre los empresarios de las drogas. Un nuevo actor en el mercado tiene que demostrar su confiabilidad en pequeñas transacciones y tareas para tener éxito. Sólo la confianza de los actores en las transacciones a cargo del nuevo partícipe le permitirá crecer. Se trata un periodo de prueba, es un proceso de aprendizaje del *know how* específico del mercado ilegal.³⁶⁷

En la estructuración de una ideología y de los principios de una empresa no cabe la democracia, los dueños de la organización cuentan con el derecho de imprimir el contenido que crean adecuado. Evidentemente es complicado que posean un documento escrito donde asiente su “código de ética”. A diferencia de una

³⁶⁶ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, p. 202-203.

³⁶⁷ *Ídem*, p. 206.

empresa legal, el código no es obligatorio, aunque su contenido consuetudinario sí puede llegar a serlo.

Algunos de los factores que influyen directamente en el contenido de la ideología y de los principios tienen que ver con los líderes, pero también con la historia de la organización, el origen étnico y socioeconómico, las tradiciones de la población donde surgió, la ubicación geográfica, las condiciones laborales, el estatus familiar y la ocupación.

La identidad creada permite al trabajador desarrollar un sentido de pertenencia y de cohesión. Con esto se evita que los trabajadores sean disuadidos para vender o filtrar información a los competidores o a las autoridades. Expandir el sentimiento de confianza a lo largo y ancho de la organización es uno de los factores importantes para el crecimiento, toda vez que la deserción o filtración de información pone en jaque a la estructura.

Las organizaciones italianas (como la Cosa Nostra, la Camorra y la '*Ndrangheta*) son claros ejemplos de estructuras criminales capaces de amoldar o tergiversar ciertos "valores" y "pautas de comportamiento". Algunos valores como el "honor", la "amistad", la "lealtad", la "solidaridad" y el "sentido de tradición", se han modificado en función de sus fines ilícitos.³⁶⁸ Por ejemplo, la Cosa Nostra en su territorio estaba en contra de la comisión de delitos contra el patrimonio por parte de la criminalidad común. De hecho, algunos asaltantes fueron asesinados por la agrupación debido a que alteraban la tranquilidad de un barrio, lo cual contribuyó a conformar un falso sentimiento de solidaridad por parte de la población.³⁶⁹

Asimismo, existen pautas de comportamiento completamente definidas. Por ejemplo, cuando un "hombre de honor" es arrestado y en la cárcel intenta suicidarse, es asesinado por miembros de la Cosa Nostra por su debilidad. Este

³⁶⁸ s/a, *Falcone. Conferencias Magistrales...Óp. Cit.*, p. 38.

³⁶⁹ *Ibidem*, pp. 98-99.

acto cuenta con una lógica clara: “si un hombre de honor no es capaz de soportar las molestias de la cárcel, antes o después puede hablar, y la ley del silencio es la que con mayor rigor se hace respetar”. Otra pauta consiste en no hablar de ciertos temas cuando no se requiere. Cuando una persona mata a otra, el “hombre de honor” sabe que no es necesario decirlo o informarlo al interior de la agrupación. Sólo cuando se le pregunte directamente sobre el hecho debe hablar con la verdad.³⁷⁰ Las organizaciones también cuentan con una serie de tradiciones definidas, por ejemplo, la Mafia nunca deja documentos escritos, porque todo está confiado a la tradición oral, a la memoria histórica. Por su parte, para entrar a la ‘*Ndrangheta* es necesario realizar un juramento de sangre con la invocación de santos.³⁷¹

5.4. Proceso económico.

5.4.1. Cadena de valor.

Toda empresa se compone por una serie de procesos y sectores organizacionales definidos, objetivos y tangibles. Básicamente se pueden distinguir cuatro sectores dentro de la cadena de valor de una firma: 1) producción, 2) transporte y distribución, 3) venta y 4) reinserción de activos al sector formal (ver imagen 7). Sin embargo, también existen procesos para el funcionamiento de la organización y el flujo de capital, como comunicación, ejecución de la fuerza de trabajo, paga a trabajadores, compra de bienes muebles e inmuebles, aparatos de violencia y reclutamiento de personal.³⁷² Aunque pueden existir un gran número de procesos internos, en este apartado sólo se abordan los cuatro sectores citados:

- 1. Producción.** Es el primer paso que consiste en la adquisición por medio del trabajo de aquellos componentes básicos que tienen el potencial para convertirse en productos y servicios, como materia prima, insumos de

³⁷⁰ *Ibidem*, pp. 49-51.

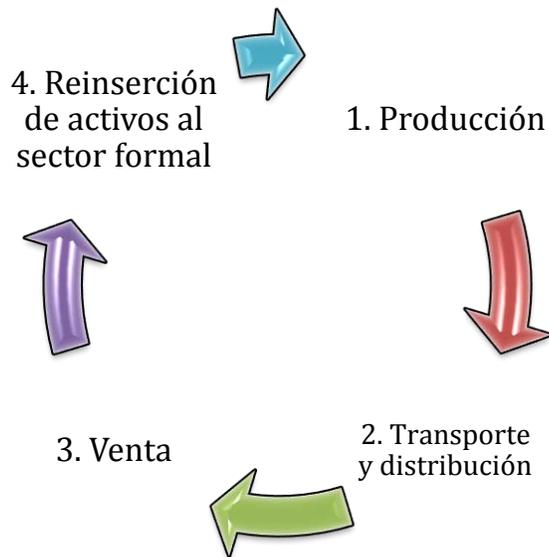
³⁷¹ *Ibidem*, p. 46-47.

³⁷² Concentrándose en el negocio de la cocaína en Colombia, Sarmiento menciona que existen diferentes empresa especializadas en el cultivo de la hoja de coca, en el procesamiento de la materia prima para obtener la droga, en su distribución en los mercados consumidores, y en el desembolso y la reinversión de las ganancias. Cada una de las cuales, a su vez, se divide, lo que da lugar al surgimiento de empresas con funciones específicas. *Vid.* Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, p. 25.

diferente tipo, mercancía e información. Con respecto a la producción de enervantes, el proceso se relaciona con la adquisición de tierras fértiles y semillas, el cultivo y la obtención de las hojas o granos que son la materia prima; en cuanto a las drogas sintéticas, se relaciona con la adquisición de precursores químicos. Suplementariamente, la producción designa a la transformación física, química o biológica de la materia prima para obtener un producto determinado. En el caso de la marihuana, a pesar de ser un producto natural y que no requiere un procesamiento extraordinario, sí necesita un cuidado importante en el secado y curado, el cual puede demorar hasta un par de meses posteriores a que la hoja ha sido cortada y por el que sus propiedades resaltarán su calidad. En cambio, la producción de cocaína requiere un proceso químico bastante complejo, en el que sólo un especialista puede obtener un producto de buena calidad. En suma, esta fase integra todo el proceso que va desde la obtención de la materia prima hasta que el producto está listo para ser transportado.

- 2. Transporte y distribución.** Después de pasar por el procesamiento y, antes de poner el producto para su venta en el mercado, necesita ser transportado y distribuido del lugar de origen a los puntos de venta a nivel nacional e internacional. Difícilmente coinciden los centros de producción con los lugares de venta en la industria de las drogas. En el caso de las drogas sintéticas, puede ocurrir que los precursores se obtengan en un lugar, se procese en otro y se venda en un tercero. De igual forma, es diferente la infraestructura requerida para transportar los productos, puesto que no es lo mismo el volumen que requiere el *cannabis*, la cocaína o los psicotrópicos. El sector del transporte y la distribución está sujeto a la innovación permanentemente, en razón que se utilizan nuevas formas aéreas, terrestres y marítimas para movilizar los productos.

Imagen 7. Cadena de valor de la empresa.



- 3. Venta.** Es el intercambio del bien o servicio por un equivalente previamente pactado en unidad monetaria, con el fin de permitir simultáneamente el desarrollo de la empresa y la satisfacción de la necesidad del cliente. El proceso de ventas en el mercado legal se identifica con cuatro etapas: a) planificación estratégica, esto significa definir el proceso y organizar las actividades a realizar para concretar una venta; b) búsqueda de clientes, se refiere a la acción de localizar clientes potenciales; c) presentación de la venta, durante la cual se puede persuadir o no al receptor con la información presentada; y d) cierre de la venta, es el último paso del proceso, es donde se cristaliza el provecho y utilidad de la actividad empresarial. Tanto en el sector legal como en el ilegal si se realiza todo el proceso producción, procesamiento, transporte y distribución, pero no se materializa la venta, se trata de un fracaso.
- 4. Reinserción de activos al sector formal.** La actividad de lavado de dinero es la culminación de la cadena de valor del negocio de las drogas. Esta fase garantiza el mantenimiento del proceso. Las formas más frecuentes de lavar dinero según Isaac De León y Eduardo Salcedo son: 1) adquisición de bienes de consumo; 2) inversiones en bancos y entidades financieras; 3) compra de bienes de capital; 4) creación de empresas reales o de papel; 5)

compra de terrenos e inversiones en casinos, discotecas, centros de diversión, casas de cambio, etc., y en general, de aquellos negocios en los que es difícil determinar la cantidad de clientes o la cantidad de bienes y servicios producidos. El proceso de lavado se puede resumir en tres fases principales. La primera es la elección del lugar para colocar el dinero, con el objetivo de introducir el dinero en el sistema financiero a nivel nacional o internacional, dependiendo de las facilidades que pudiera otorgar un país. La segunda consiste en colocar o invertir dinero a través de instituciones financieras a través de ciertos instrumentos monetarios, como bonos, que son revendidos varias veces hasta que es imposible descubrir al beneficiario. Por último, la tercera fase, consiste en integrar el dinero a la economía como si tuviera una procedencia legítima.³⁷³

La mayor parte de las veces, las firmas ilegales se concentrarán en uno solo de los procesos básicos de la cadena de valor, debido a limitantes presupuestales, de personal o de estructura. Existen empresas especializadas en determinados procesos, como la transformación de materias primas en laboratorios, transportes y exportación, y aparatos de violencia. También existen aquellas constituidas por profesionales que venden servicios, como abogados, administradores, financistas e ingenieros químicos.³⁷⁴ Para completar el ciclo económico tendrá que establecer alianzas o subcontratar a otras. Mientras esa organización crezca tendrá la posibilidad proporcional de abarcar más funciones, desarrollar métodos especializados y expandir sus productos.³⁷⁵

Únicamente las empresas de gran envergadura podrán lidiar con las dificultades técnicas, económicas y humanas que representa abarcar la totalidad del negocio, para ellas el negocio será mucho más redituable.³⁷⁶ De no ser así, pueden obtener

³⁷³ De León, Isaac y Salcedo, Eduardo, *Óp. Cit.*, pp. 291-298.

³⁷⁴ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, p. 28.

³⁷⁵ Skalitzky, William, *Óp. Cit.*, p. 361.

³⁷⁶ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, 30.

ganancias mínimas, debido a las erogaciones que se hacen en las diferentes etapas de la cadena económica. En ese sentido, Sarmiento menciona:

“...Al empresario colombiano no le es muy rentable el negocio [cuando no posee la infraestructura adecuada], a menos que lo haga en grandes volúmenes. Traficar con grandes volúmenes a su vez, es tan sólo posible si además de los recursos de violencia y no actuación de la policía y de la justicia, se cuenta con grandes montos de capital...”³⁷⁷

Un empresario criminal debe de hacer un uso inteligente de los recursos dada su escasez, parte de éstos tienen que ser reinvertidos en el proceso económico. Después de cristalizada la venta y de obtener una utilidad, los beneficios económicos alcanzados sirven para que la organización continúe funcionando, puesto que permite mantener salarios, contratar nuevos elementos, comprar y distribuir la droga, y adquirir equipo nuevo.

Cada uno de los sectores básicos de una agrupación criminal puede ser fundamental para comprender su comportamiento, Ross Hodgkinson brinda el ejemplo concreto de la comunicación:

“...Si tomamos la 'comunicación' como ejemplo, sabemos que las agencias de investigación pueden ser conducidas a un análisis significativo sobre quién se comunica con quién, que tan seguido, usando qué medios y cuán importante la comunicación puede ser. Sabemos que las organizaciones de la droga confían en la tecnología de seguridad de comunicaciones y gastan significantes sumas de dinero y recursos para asegurar que la comunicación es apropiada para sus necesidades [...] Usan equipos altamente sofisticados y regularmente se comunican vía códigos y encriptación...”³⁷⁸

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 71.

³⁷⁸ Conferencia dictada en París por Hodgkinson, Ross, “Targeting organised...”, *Óp. Cit.*, p. 39,

Es importante conocer los diferentes sectores de las agrupaciones criminales porque pueden dar pistas sobre patrones de comportamiento, lo que puede ayudar a las autoridades para su desmantelamiento.

5.4.2. Negocios.

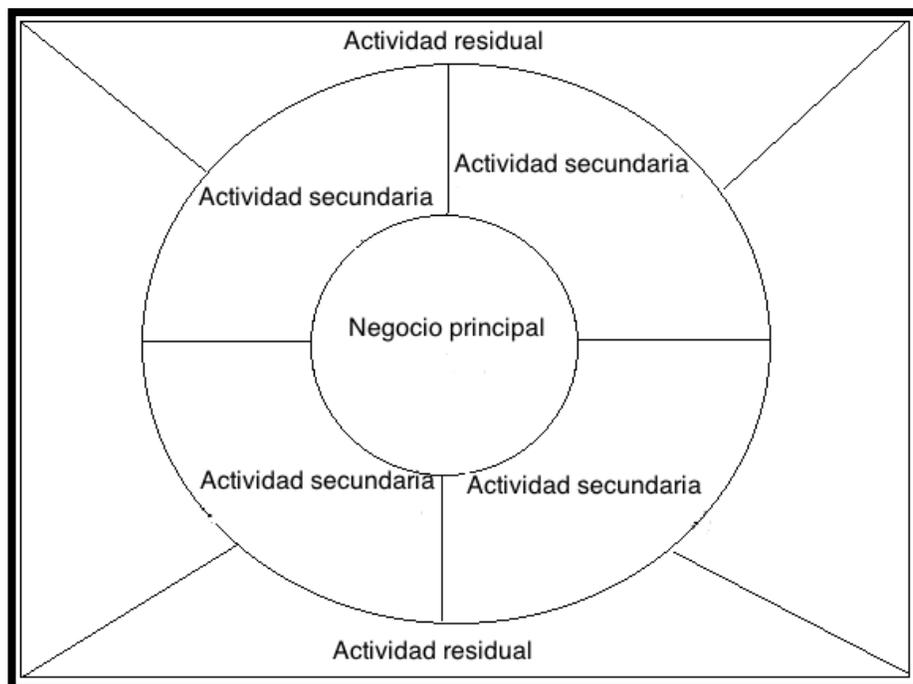
Las Empresas Ilegales son estructuras de negocios con actividades definidas y donde, se insiste, impera la lógica de la rentabilidad económica. La cantidad de tareas que puede llegar a manejar simultáneamente depende de su grado de eficiencia, por lo que la pluralidad de tareas tiene como prerequisite una sofisticación organizacional y funcional.³⁷⁹ A nuestro entender, las firmas ilegales aspiran a tener actividades al menos en tres niveles (ver imagen 8):

- 1. Primarias.** Son una o pocas actividades que se encuentran en el núcleo de la EI. A ellas se les destina una gran cantidad de recursos, la actividad de la agrupación está concentrada en su realización y generan la mayor cantidad de dividendos económicos. Para una OTD los enervantes serán el pilar fundamental de sus ingresos.
- 2. Secundarias.** Son actividades que se han ido añadiendo al abanico de ilícitos con el paso del tiempo y que son rentables para la organización, aunque no de la misma forma que las actividades primarias. Las actividades secundarias pueden relacionarse con el tráfico de personas y migrantes, el robo de hidrocarburos y la extorsión.
- 3. Residuales.** Son aquellas actividades ilícitas que se realizan como medio para la comisión de las actividades primarias y secundarias, o bien para el buen funcionamiento de la firma. En esta clasificación podrían encontrarse, por ejemplo, el robo de autos, la compra de armas o el lavado de dinero, las cuales no tienen un fin económico como tal, sino que tienen una función instrumental para los fines anteriormente asentados.

³⁷⁹ González, Josué, *Óp. Cit.*, p. 40.

Por tanto, la realización de actividades depende de la capacidad de la empresa y del contexto donde se desarrolla.³⁸⁰ En muchas ocasiones existe un movimiento pendular entre el mercado regular e irregular. En el sector legal, las firmas adquieren insumos lícitos que originan un derroche económico, lo que no puede considerarse negativo para los comerciantes legítimos. Las actividades productivas también dependen en buena medida de las redes de corrupción, las organizaciones que se disputen un mercado, la represión estatal, la cadena de valor, la retribución de los negocios y de las nuevas necesidades o modas de consumo. En ciertos casos algunas agrupaciones, como la Organización del Golfo, que comenzaron con una multiplicidad de negocios (casas de juego, robo de autos, contrabando de licor y tabaco, y tráfico de personas) fueron transitando hacia la “especialización” en ciertas actividades, como venta de drogas ilícitas y específicamente de cocaína hacia mediados de los ochenta (ver capítulo 6).

Imagen 8. Negocios primarios, secundarios y residuales de la empresa.



³⁸⁰ *Ibidem.*, p. 139-140.

Por su parte, Giovanni Falcone describe el desarrollo de la estructura de actividades ilícitas de la Cosa Nostra XX, hasta lograr controlar parte de las inversiones dentro de las obras públicas de su región.³⁸¹ Apunta que la organización concentró sus esfuerzos en negocios específicos, particularmente aquellos que aseguraban su éxito económico. El juez sostiene que la Mafia se ocupa de todos los asuntos que le permiten ganar dinero, es así que accedió a actividades como el tráfico de cocaína y el contrabando de tabaco.³⁸² Para el italiano la estructura criminal ha transitado por tres momentos de desarrollo:

“...Recapitulemos, hemos dicho que hubo un primer momento, a fines de los años 70, en el que se dieron actividades criminales que generaron grandes flujos de dinero a favor de la Mafia, y un segundo momento, el del ingreso de los mafiosos para desarrollar actividades empresariales. Ahora estamos en presencia del tercer momento, que es el del ingreso de la Mafia en el control de las erogaciones del presupuesto público. En este momento [principios de los noventa], presenciemos una gran cantidad de obras públicas que se están realizando en la parte sur de Italia. Por supuesto, la Mafia ha visto que hay una enorme suma de dinero dedicado a las obras públicas y tiene interés en lograr la ganancia que estas pueden producir ¿Cómo se realiza ese control? De dos maneras: primero, buscando intervenir sobre la adjudicación de las obras. De todo esto, sin duda, hay pruebas fehacientes. Otro signo es que, ya desde hace algún tiempo, han empezado a ser asesinados también empresarios por haber rechazado someterse a las intimidaciones mafiosas...”³⁸³

Así, puede ser sumamente variable el tema de las actividades que realiza un organización particular a través del tiempo o las circunstancias, empero tienen un común denominador en la retribución económica de sus actividades. Para determinar el valor monetario del bien o servicio, el empresario de la droga hace un cálculo con base a los costes de producción y transporte, pero también incluye los peligros inherentes al campo criminal, por lo que su retribución económica

³⁸¹ s/a, Falcone. *Conferencias Magistrales...Óp. Cit.*, p. 35.

³⁸² *Ibidem*, p. 48.

³⁸³ *Ibidem*, p. 103.

debe incluir una “prima de riesgo”.³⁸⁴ El costo final incluirá un cálculo por la posible captura del criminal y la posible confiscación de producto, así como por la posibilidad de ser torturado e incluso asesinado por agrupaciones rivales.

5.4.3. Innovación.

Mención aparte requiere el tema de la innovación. Para Isaac de León y Eduardo Salcedo este proceso es definitorio en diferentes puntos de la cadena de valor dentro de la industria del tráfico de drogas. En su escrito retoman Joseph Schumpeter, quien, en su libro *Teoría del desenvolvimiento económico*, menciona que la innovación puede ser clasificada de la siguiente forma:

“...1. La introducción de un nuevo bien (uno con el que no se hayan familiarizado los consumidores) o de una nueva calidad; 2. La introducción de un nuevo método de producción, es decir, de uno no probado por la experiencia en la rama de la manufactura de que se trate, que no precisa fundarse en un descubrimiento nuevo desde el punto de vista científico, puede consistir simplemente en una forma nueva de manejar comercialmente una mercancía; 3. La apertura de un nuevo mercado, esto es, un mercado en el cual no haya entrado en la rama especial de la manufactura del país de que se trate, a pesar de que existiera anteriormente dicho mercado; 4. La conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas y bienes semifabricados, haya o no haya existido anteriormente, como en los demás casos; y 5. La creación de una nueva organización de cualquier industria, como las de una posición de monopolio o bien la acumulación una posición del monopolio existente con anterioridad...”.³⁸⁵

Los autores colombianos brindan algunos ejemplos de innovación del producto de las organizaciones de su país. Los empresarios ilegales de esa nacionalidad fueron los primeros en transitar de la comercialización de *cannabis* hacia la venta de cocaína en el continente; inventaron el *crack* con el fin de expandir el mercado de la cocaína hacia las clases menos favorecidas; y diseñaron la “heroína chic” para satisfacer la demanda de personas consumidoras de cocaína que buscaban

³⁸⁴ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, 35.

³⁸⁵ De León, Isaac y Salcedo, Eduardo, *Óp. Cit.*, p. 103.

experiencias menos riesgosas. Asimismo, mejoraron el procedimiento del secado de las drogas, sustituyendo el uso de bombillas eléctricas y hornos de microondas por algunos químicos que cumplieran con la misma función; buscaron métodos para aumentar la producción de hoja de coca en su territorio, con el objetivo de ya no ser dependientes del abastecimiento de países como Bolivia, Perú o Ecuador; y cambiaron los grandes aparatos de violencia, es decir, grupos armados organizados, por grupos de escoltas especializados en el manejo de la seguridad de los líderes, que también fueron los encargados de subcontratar bandas de sicarios.³⁸⁶

El líder histórico de la Organización de Medellín, Pablo Escobar, fue uno de los mayores innovadores dentro de la industria, especialmente en lo referente al transporte de psicotrópicos. Gracias a que el crecimiento del negocio obligó a trasladar un volumen de drogas mayor, se generó un fuerte incentivo para la innovación. A continuación se describen brevemente los métodos utilizados por su agrupación:

- Uno de los primeros fue a través de llantas de repuesto para aviones, las cuales, debido a su (intencional) mal estado y calidad eran desechadas por los trabajadores del aeropuerto. En el tránsito hacia el basurero eran monitoreadas, para que posteriormente un camión las recogiera y las llevara hasta una bodega, donde la droga era recuperada.
- La organización liderada por Escobar compró varias fincas en los Llanos Orientales, una planicie ubicada entre los ríos de Arauca, Guaviare, Orinoco y el Piedemonte llanero, en la frontera con Venezuela, donde construyó casas para habitarlas con familias de escasos recursos. Lo interesante es que eran pequeñas casas de madera con techo de paja equipadas con ruedas con las que era posible moverlas; su movimiento en conjunto conformaban una pista clandestina de 1.5 km de extensión. Cada familia estaba obligada a recorrer la casa durante algunos minutos mientras

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 305-310.

aterrizaban los aviones, bajaban el producto y lo colocaban en un tractor. De esta forma, la pista era indetectable por los aviones que sobrevolaban la región.

- Otra de las formas, era el sistema llamado “bombardeo”, que consistía en tirar la mercancía mar adentro y no, como antes se hacía, en las costas del sur de Florida, en los Estados Unidos; para que después diversas lanchas se encargaran de recuperarla y llevarla a la playa en horas nocturnas. Esto dificultaba la detección del tránsito de drogas por los guardacostas estadounidenses.
- Una cuarta forma fue el camuflaje de los estupefacientes, lo que puso en práctica en toneles de vino chileno. La droga era combinada con el líquido y, para evitar que algunas partículas quedaran flotando, se mezcló con la cocaína de la más alta calidad. Cuando la DEA logró identificar esta innovación pasados algunos años, creó un test capaz de identificar la presencia de droga en los líquidos que salían del aeropuerto.
- Además de innovar en aviones y barcos, Pablo Escobar financió la fabricación de pequeños submarinos que transportaban droga. Tal idea se le ocurrió en Cartagena, luego de que fueran detectados varios barcos que llevaban cargamento. Contrató asesoría de ingenieros rusos e ingleses, se hizo de los servicios de técnicos en soldadura y blindaje, y trajo las piezas para su construcción principalmente de Europa. Los submarinos se acondicionaron con sistemas de control remoto y se les puso pintura antirradar. Aunque no eran de gran tamaño, tenían la capacidad de llevar entre 1,000 y 1,200 kilos de drogas cada dos o tres semanas.
- Otra innovación fue la creación de la coca negra con la ayuda de ingenieros químicos. La cocaína de mayor pureza era disuelta en una pintura oscura especial hecha a base de caucho, la cual tenía la particularidad de no ser desde detectada por los exámenes ni olfateada por los perros.³⁸⁷

³⁸⁷ *Ibidem*, pp. 308-316.

Pablo Escobar es el ejemplo de un empresario innovador en el negocio del transporte de las drogas. Permanentemente las instancias de procuración de justicia se percataban de los métodos de transporte de tres a cinco años después de iniciados. Si alguno de éstos era descubierto, ya tenía un considerable tiempo operando, además de que la agrupación contaba con múltiples vías alternas para su desplazamiento. Así, el Estado tiene un proceso de aprendizaje y descubrimiento de la innovación de las OTD relativamente lenta frente a la inventiva de los criminales. Los autores concluyen que la presente es una forma de estructuración del negocio que busca disminuir el riesgo de actividades diversificando el riesgo.³⁸⁸

5.4.4. Reingreso del capital al sector legal: el blanqueamiento de activos.

Como ya se mencionó, dentro de la cadena de valor, uno de los principales actividades es el lavado de dinero que es la conversión de ingresos provenientes del tráfico de drogas ilícitas en aparentemente recursos y activos legítimos. Las vías más eficientes y menos susceptibles para reinsertar el capital tienen tal complejidad que lo más conveniente para los empresarios de estupefacientes es contratar este servicio con empresas especializadas en proveerlo.³⁸⁹ Marcos Kaplan, en su texto *Economía criminal y lavado de dinero*, sostiene que existen las siguientes técnicas para el blanqueamiento de activos provenientes del tráfico de drogas o de otros crímenes:³⁹⁰

- Un traficante de drogas minorista entrega fondos a un lavador de dinero profesional, empleador de un grupo de corredores o mensajeros que llevan el efectivo a bancos en cantidades pequeñas para evitar la obligación de presentar informes y lo cambian por una orden bancaria, un cheque de caja o algún instrumento bancario similar.
- Más que usar un lavador profesional, el traficante de drogas puede adquirir

³⁸⁸ *Ídem*.

³⁸⁹ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, p. 78.

³⁹⁰ Kaplan, Marcos, "Economía criminal y lavado de dinero" [en línea], en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/85/art/art10.htm> [consulta: marzo de 2015].

control sobre un banco corrupto o establecer una fachada tal como un casino, una tienda de abarrotes o algún otro negocio generador de dinero efectivo. El dinero ilegal puede ser mezclado con el efectivo legítimamente obtenido y convertido en créditos bancarios lavados.

- Formación de empresas ficticias o de fachada, la cual es una forma ventajosa para operar en países donde rige el secreto corporativo y bancario, y los requisitos de establecimiento son simples.
- A través del sistema financiero mundial electrónico, el cual ha brindado en las últimas décadas una creciente capacidad en términos de transacciones, para su disponibilidad y operación instantáneas.
- Uso de los sistemas bancarios nacionales, mediante cuentas corrientes y de depósitos que se abren a nombre de personas ficticias, o corresponden a empresarios cómplices que tienen movimientos de grandes sumas, o a testaferros sin actividades ilícitas.
- Exportación de moneda a instituciones bancarias del extranjero, especialmente paraísos fiscales, países con regímenes tolerantes o corruptos, o con abundancia de actividades altamente dinerarias (turismo, juego).
- Uso de sistemas informales basados en la confianza de grupos familiares o étnicos ubicados a grandes distancias en distintos países.
- Formación de compañías financieras y parabancarias.
- Operaciones comerciales ficticias o facturación inflada.
- Contratos ficticios de alquiler y compra.
- Uso de casas de cambio.

El blanqueo de activos es uno de los procesos fundamentales de cualquier Empresa Ilegal, puesto que acumular dinero sin hacer uso de él es un sinsentido. La OTD buscar reinsertar buena parte del dinero obtenido en el sector formal. Frente a ello, el Estado Mexicano tiene un marco jurídico importante para el combate tanto del lavado de dinero, como otros delitos patrimoniales, el cual se abordará en el punto 5.9.

5.5. Empresarios Ilegales.

5.5.1. Fases de una carrera criminal.

Al igual que en el medio empresarial legítimo, las conexiones, los lazos consanguíneos, de amistad o compadrazgo pueden facilitar el ascenso de la carrera de un delincuente. Sin embargo, si se carece de tales facilitadores, se necesita que un trabajador realice méritos para obtener promociones. La idea consiste en subir de jerarquía hasta posicionarse en el nivel más alto al que se pueda tener acceso. En el libro *Cocaína & Co* se sostiene que en toda firma en el tráfico de drogas existen por lo menos cuatro roles:³⁹¹

1. **El líder o líderes.** Es la cúpula donde se tiene el monopolio de las decisiones fundamentales de la empresa; tales decisiones deben ser acatadas por el resto de la estructura.
2. **Lugartenientes.** Es el grupo subsiguiente al de los líderes que se ocupan de tareas específicas, pues el líder delega el cumplimiento de las directivas en ellos. Tienen la autoridad sobre un grupo de integrantes de la misma organización.
3. **Profesionales.** Son trabajadores que cumplen funciones muy especializadas, verbigracia, la coordinación y supervisión del procesamiento de productos en laboratorios, actividades altamente tecnificadas, la seguridad personal del capo y la asesoría en servicios legales. En general son especialistas contadores, expertos financieros, químicos, y aquellos especializados en sectores de utilidad para la empresa como armas, pasaportes falsos o aplicación de la violencia.
4. **Empleados rasos.** Realizan procedimientos que, aun cuando no requieren mayor destreza en términos de conocimientos profesionales, no dejan de ser arriesgados, por ejemplo, el desplazamiento de productos y la vigilancia de laboratorios y de cargamentos.

³⁹¹ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, 60.

En otra posición, Gottschalck menciona que una carrera criminal habitualmente surge como un grupo íntimo que va tergiversando sus actividades. El autor sugiere un desarrollo que descansa en cuatro etapas:³⁹²

- 1. Grupo de amigos.** Es un grupo de personas que disfruta la compañía de los otros, pueden usar la violencia para provocar miedo o ganar poder en el vecindario. El título de líder lo obtiene aquel que demuestra más iniciativa o coraje siendo la figura de las actividades criminales y legales.
- 2. Buscadores de problemas.** En este punto, los miembros del grupo son conscientes de su comportamiento dirigido a actividades criminales. La identidad del grupo está estrechamente relacionada con los crímenes. Se planean los ilícitos, como comercio de drogas, prostitución, robo de bancos, etc.
- 3. Red criminal.** El grupo cambia de una estructura basada en la confianza y la identidad a un comportamiento basado en el provecho y en la competencia, se compone por un número mayor de integrantes que con base en el trabajo y en el mérito pueden ascender.
- 4. Banda establecida.** En esta fase, la banda tiene fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas claras. Se tiene que competir con las bandas rivales y las oportunidades tienen que ser identificadas dentro del mercado.

Como ya se dijo, los integrantes de la firma por lo general se escogen en razón de vínculos familiares y de amistad, lo cual es perfectamente racional. Tan sólo así los empresarios de las drogas pueden preservar tanto la seguridad personal como de su empresa.³⁹³ En el núcleo principal de la firma, así como en la interacción en el mercado, las relaciones de amistad tienen una importancia similar a las del parentesco, pues una de las características más importantes es la fidelidad.³⁹⁴ La cúpula es de acceso restringido, es donde se deciden aspectos vitales para la actuación de la organización, como formas de producción y distribución de

³⁹² Gottschalck, Peter, *Entrepreneurship and organised crimen...Óp. Cit.*, pp. 22-23.

³⁹³ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, 36.

³⁹⁴ *Ibidem*, 30.

narcóticos, puntos de venta, precios en el mercado, división del trabajo de los participantes y cualquier otro tema de relevancia.

En los demás círculos, los empleados van adquiriendo una valiosa experiencia en el negocio, necesaria para luego poder incursionar con éxito en el mercado. Los criminales se contratan a través de una serie de pruebas, pueden escalar en la cadena únicamente cuando ya mostraron su fidelidad a la organización y al líder. En el caso de la Cosa Nostra en Italia, esto es muy claro. La descripción de cómo un candidato a integrar la agrupación es seleccionado, es sumamente interesante. Una persona dedicada al crimen puede ser seguida por años, sin que ni siquiera se dé cuenta. Cuando los criminales observan que es un hombre valiente, comienzan a confiarle encargos de poca monta. Sólo un “hombre de honor”, es decir, un miembro activo, puede presentarlo ante la organización. La prueba final para su ingreso consiste en un homicidio o bien en un hecho de relevancia criminal. Si, y sólo si el candidato se muestra con suficiente sangre fría y determinación, puede pasar a formar parte de la agrupación. Hacia el futuro, no está dentro de sus posibilidades renunciar, porque eso significaría ser asesinado.³⁹⁵ Los requisitos para integrar la agrupación son completamente claros: se necesita ser hombre y siciliano, además no se puede tener mujeres poco serias dentro de su familia. Es hasta la ceremonia de iniciación que empieza a conocer los secretos de la Cosa Nostra, como quiénes son los jefes, cómo comportarse y qué hacer.³⁹⁶

De acuerdo al texto de *El crimen como oficio* la comisión de un delito requiere de la conjunción de tres factores fundamentales que deben convergir en un delincuente: 1) un componente volitivo, es decir, el querer delinquir; 2) un componente cognitivo, que se refiere a los conocimientos técnicos que prescribe el procedimiento necesario para la ejecución exitosa del delito; y 3) un componente de control emotivo, es decir, la capacidad para autorregular las emociones en los

³⁹⁵ s/a, Falcone. *Conferencias Magistrales...Óp. Cit.*, pp. 49-50.

³⁹⁶ *Ídem.*

momentos álgidos.³⁹⁷ De acuerdo con el texto, el crimen es un oficio en el que es indispensable aprender esos temas básicos:

- **Patrones de agresión.** Agredir es complicado, sin importar si es con arma blanca o de fuego, y agredir letalmente lo es todavía más. Un grado de complicación superlativo también lo representa una agresión instrumental, esto es, sin una motivación emocional fuerte.
- **Funcionamiento de redes de distribución.** Es necesario contar con una red de apoyo que pueda brindar liquidez e impunidad, pues no es fácil hurtar un bien y luego venderlo, sino que es una actividad que necesita mucha planificación y organización para su comisión exitosa.
- **Manejo de armas.** Toda persona necesita entrenarse para desarrollar la habilidad de desenfundar, apuntar y disparar a un blanco de manera eficiente. Un criminal que tiene un arma sofisticada con amplio potencial de daño (como las de uso exclusivo del ejército), si no sabe utilizarla equivale a poseer un arma común.
- **Procesos y planeación.** Para realizar un negocio, se tiene que aprender todo lo relativo a éste, además se tienen que sortear las dificultades asociadas a la gestión e innovación en la industria. La comisión de ciertos delitos requiere un alto grado de planeación, conocimientos técnicos y controles.³⁹⁸

Para De León y Salcedo las fases de una carrera criminal se dividen en cuatro (ver imagen 9). La primera es llevada a cabo por jóvenes adscritos a agrupaciones delictivas, lo que implica que iniciarse en una carrera criminal está relacionado con grupos sociales. Una persona que no está relacionada directamente con criminales difícilmente podrá insertarse. La confidencialidad juega un papel muy

³⁹⁷ Un ejemplo es el robo a una entidad financiera. Todo comienza con el deseo individual y colectivo de robarla, aunque también se debe tener un amplio conocimiento de la información relacionada con el flujo de caja y los sistemas de seguridad. Asimismo, se debe contar con la información reunida en el diseño de un diagrama de flujo que describa el procedimiento que se va a seguir, desde antes de entrar a un banco hasta los momentos posteriores a la acción. El control emotivo es fundamental, pues el exceso de violencia puede disminuir la probabilidad de éxito. *Vid.* De León, Isaac y Salcedo, Eduardo, *Óp. Cit.*, pp. 33-36.

³⁹⁸ *Ibidem*, pp. 15-19.

importante en las EI, ya que el proceso de selección del personal no se basa exclusivamente en las habilidades y los conocimientos de los aspirantes, sino que prevalece la cercanía y las buenas referencias. Ciertas actividades tienen el propósito de identificar a los mejores candidatos y, para la contratación del personal, habitualmente se incluye apoyar en actividades de delitos graves. La segunda etapa de formación consiste en el aprendizaje de técnicas y conocimientos avanzados con el fin de cometer delitos más rentables, con ello se espera que una mayor pericia en la realización de los crímenes redunde en una mayor remuneración. Después de aprender técnicas y aumentar un control emotivo, el delincuente comienza ejecutar crímenes de mayor cuantía, con los cuales se inicia una tercera etapa, caracterizada por un número menor de delitos que reportan mayores ganancias.³⁹⁹ Los autores mencionan que se llama “inercia criminal” porque:

“...Con la cantidad y calidad de los conocimientos que el delincuente posee, no sería rentable ejecutar crímenes propios de las etapas anteriores, como atracos. Es decir, el delincuente tiene la tendencia a seguir cometiendo los delitos de esta etapa porque es rentable y no hay excesiva exposición al riesgo. Si bien puede pasar el resto de su vida criminal en esta fase, también puede aumentar su proporción de los factores característicos del delito para lograr ejecutar crímenes de una cuantía aún mayor, que requieren, entre otras condiciones, mayores competencias de liderazgo...”⁴⁰⁰

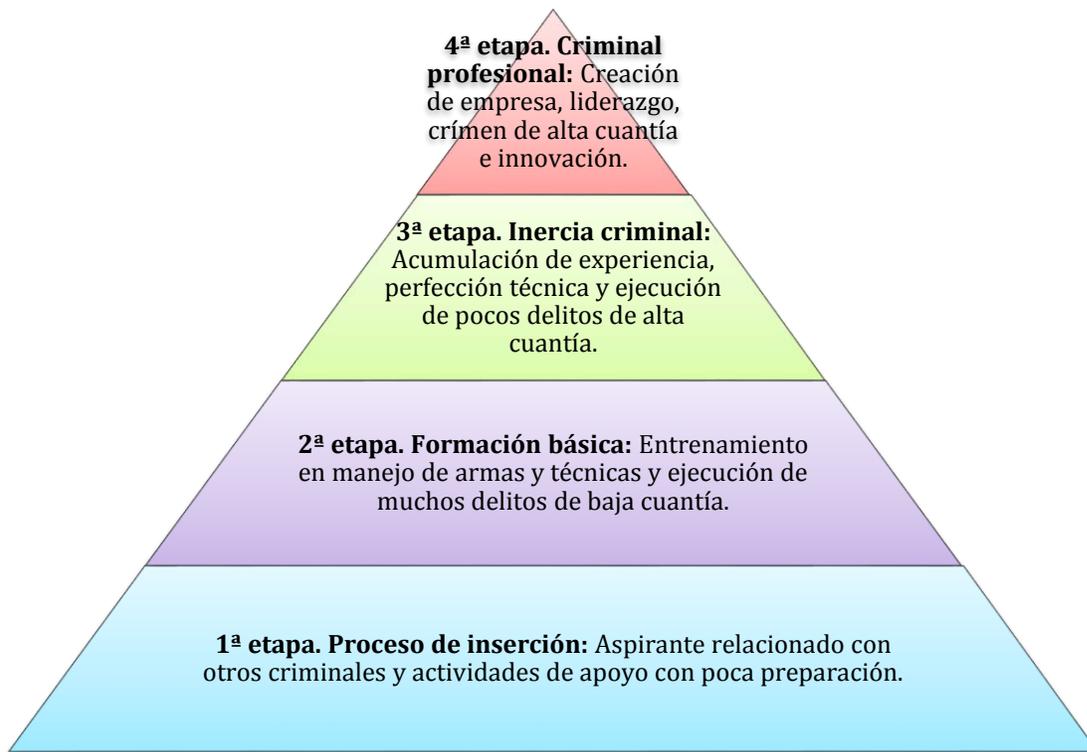
Es así que llega a la cuarta y última etapa de la formación, la cual se caracteriza por una combinación equilibrada entre el componente volitivo, cognitivo y de control emocional. Son muchos los que comienzan, pero pocos los que logran destacarse la calidad de su trabajo, ellos pueden ser llamados criminales profesionales.⁴⁰¹

³⁹⁹ *Ibidem*, pp. 40-45.

⁴⁰⁰ *Ibidem*, p. 44.

⁴⁰¹ *Ibidem*, pp. 40-45.

Imagen 9. Las etapas de formación de un criminal. ⁴⁰²



Por último, siguiendo la argumentación de los autores, la frase “hacer bien el oficio” puede ser definida como “el proceso mediante el cual aumenta la capacidad de las personas para resolver problemas, gracias a que tienen mayores conocimientos y habilidades, entonces un criminal que haga bien su oficio sería aquel que utiliza eficientemente los recursos a su disposición”. ⁴⁰³

5.5.2. Liderazgo.

El líder de la empresa dirige las acciones del colectivo humano tomando en cuenta los objetivos y asume el riesgo inherente al negocio. Debido a que las estructuras delincuenciales carecen de una reglamentación escrita, las características del líder pueden tener un peso importante para el éxito o fracaso de la agrupación; existe una forma de ser específica del dirigente, la cual se imprimirá en la firma por medio de una forma de dirección y gobierno.

⁴⁰² Información obtenida de *Ibidem*, p. 48.

⁴⁰³ *Ibidem*, p. 49.

El líder criminal se caracteriza por el buen juicio en condiciones de incertidumbre, posee capacidad de comunicación, posee un gran sentido del trabajo, tiene claras habilidades de mando, tiene información de primera mano, sabe cuáles son las metas y está dispuesto a utilizar la violencia y los medio ilícitos para alcanzarlas.⁴⁰⁴ Los empresarios del crimen aprenden de sus errores y su perspicacia les permite tomar oportunidades y desarrollar nuevos métodos de operación.

Desarrollado este punto es claro que no existe un aspecto puramente “racional” en el actuar de la firma (entendido como un criterio económico costo-beneficio), sino que también hay gran margen para la actuación “subjetiva” del líder. Motivaciones más allá de lo estrictamente monetario y del éxito empresarial pueden regir el desempeño de las diferentes firmas criminales. Se insiste en el hecho que el principio “racional” que se sostiene la investigación no se presenta en estado puro, sino que se realiza cuando las circunstancias así lo permiten.

En una organización de tipo centralizada el papel que desempeña el líder tiene un mayor peso que en la agrupación de tipo descentralizada. Sobre el primer tipo de agrupación, dado que existe una jerarquía clara, división del trabajo estable y una cadena de mando que difícilmente es alterada, las decisiones del dirigente son principalísimas en el funcionamiento de la empresa. En este caso, las OTD difícilmente superan la muerte o aprehensión de su dirigente. La razón es que el líder no sólo concentra la toma de decisiones, sino que también tiene información privilegiada, establece relaciones interpersonales con jefes de otras agrupaciones, tiene una clara impresión del mercado y conoce perfectamente la estructura.

En cambio, en las organizaciones descentralizadas las decisiones están sectorizadas en diferentes mandos intermedios, por lo que la relevancia del líder no necesariamente tiene tanto peso. Éste puede desempeñar un poder más

⁴⁰⁴ Gottschalk, Petter, “Entrepreneurship in organised crimen”... *Óp. Cit.*, p. 299.

simbólico que real, en el sentido que no necesariamente es una pieza clave para la continuación de las funciones de la agrupación. Por ejemplo, en el análisis de redes, un nodo principal (líder) puede tener el mayor número de interconexiones, empero éstas no son exclusivas de su persona, sino que existen vías de relación alternativas. Debido a que la toma de decisiones no está tan centrada en su figura, no es tan comprometedora su pérdida. En ese sentido se puede comprender el porqué, a pesar de que las figuras principales de las OTD en México son aprehendidas, su funcionamiento continúa de forma más o menos normal. Este tema se abordará más adelante en lo correspondiente al nivel de resiliencia de las Empresas Ilegales.⁴⁰⁵

Finalmente, cabe resaltar, que el papel que desempeña el líder es diferente al paso del tiempo. En principio seguramente tomará las decisiones fundamentales, pero con el crecimiento de la agrupación puede que se comience a formar un grupo de alto nivel para la discusión y dirección de la misma, puede ser reemplazado o inhabilitado de sus funciones.

5.6. Herramientas de trabajo.

Las herramientas de trabajo son todos aquellos útiles o infraestructura que le permiten a la empresa realizar de buena forma sus actividades y completar el proceso económico. Éstos incluyen laboratorios, transporte, logística, aparatos tecnológicos de avanzada, sistemas de telecomunicaciones, sistemas de seguridad, manejo de información y de bases de datos, y equipos de geolocalización. Es complicado hacer una lista exhaustiva de todos los instrumentos de trabajo que utiliza EI, puesto que su naturaleza es sumamente extensa.

El tráfico de drogas ilícitas es una actividad que arroja cuantiosas ganancias que le permiten a las agrupaciones poseer equipo de punta en las diferentes áreas. Las herramientas son básicas para la realización de las tareas asignadas, por lo

⁴⁰⁵ *Vid. Supra.* “5.8.2. Nivel de resiliencia”.

que gran parte de los recursos obtenidos por concepto de actividades ilícitas son destinados a la adquisición de éstas. Verbigracia, en el campo de las armas de fuego, las Empresas Ilegales tienen acceso a armamento de punta, incluso al destinado al uso exclusivo del ejército, para actividades de protección y asedio de los enemigos.

Si se toma como criterio la utilidad que tienen para cumplir tareas asignadas, dentro de las herramientas de trabajo también es posible incluir la corrupción y la violencia, temas sobre los cuales es pertinente hacer mención aparte.

5.6.1. Corrupción.

La corrupción puede ser definida como el uso abusivo e incorrecto de una posición ventajosa en el sector público o privado para dar beneficios a cambio de recursos monetarios, bienes materiales o cualquier otra dádiva. En relación al crimen organizado, se trata del pago para recibir un trato preferencial, con el fin de que un funcionario público deje de hacer las actividades que le mandata la ley o para que preste servicios que no le están permitidos por el marco jurídico. Luis Sarmiento y Ciro Krauthausen hacen la distinción entre los sobornos ordinarios, en los que las autoridades son parte de la nómina y reciben dádivas cada determinado tiempo, y los extraordinarios, que se dan en una sola exhibición para dar marcha atrás a ciertas problemáticas:⁴⁰⁶

“...para los empresarios es posible sobornar a un miembro de la autoridad en un momento dado para que deje de cumplir su deber en una única oportunidad; o pueden sobornar regularmente a uno o varios miembros de la autoridad para que sí cumplan su deber pero de tal manera que no afecten ni las personas ni los intereses de los remitentes de los pagos. El soborno único y aislado tiende a efectuarse cuando las autoridades han actuado bien y se trata de revertir esa acción. En cambio, los sobornos regulares buscan evitar precisamente que se presente una situación crítica...”

⁴⁰⁶ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, 117.

Pensando en la relación entre las Organizaciones del Tráfico de Drogas y el Estado Mexicano, Jorge Chabat establece tres formas en que la corrupción se ha desarrollado en el país:

- 1. Sistema multifuncional.** Por medio del cual se paga a la autoridad para obtener los siguientes beneficios: no ser detenido o condenado, anticiparse a los operativos, obtener información de bandas competidoras y, en circunstancias extremas, utilizar a las fuerzas estatales contra los competidores. Es un escenario deseable para los traficantes.
- 2. Coexistencia pacífica.** Existen dos posibles razones por las que no se combate a las OTD: porque el Estado no puede o porque no le conviene. En esta opción, o bien las instituciones son débiles, o bien el tráfico de drogas es una actividad que genera grandes sumas de dinero, empleos e infraestructura, por lo que cortar el flujo de dinero sería contraproducente. Una tercera posibilidad, como en el caso de México, es que se haya forjado una relación de interés mutuo, por lo que conviene a las partes mantener la relación.
- 3. Confrontación.** Las OTD crecen demasiado y buscan establecer una relación ventajosa frente al Estado, por lo que es necesario atacarlas. La confrontación desaparece hasta que éstas son como cualquier otra banda delictiva, es decir, carentes de poder para amenazar a las instituciones y al gobierno.

No está por demás considerar una limitante estructural del soborno que presenta Peter Reuter. Para el autor colombiano es impensable que un grupo de empresarios ilegales sea capaz de comprar o infiltrar al mismo tiempo a todos los organismos de seguridad, menos aun cuando se trata de un mercado ilegal que involucra a varios países.⁴⁰⁷ Otra limitante es que la agrupación difícilmente destinará una cantidad de recursos tal a los sobornos, de modo que rebase los

⁴⁰⁷ *Ídem*, p. 112.

dividendos obtenidos por sus actividades ilegítimas. En el capítulo 6 se profundiza abordando el caso de la Organización del Golfo, concretamente las redes de corrupción que se configuraron al paso de las décadas, primero, con Juan N. Guerra y, posteriormente, con Juan García Ábrego. Se sostiene que en el caso mexicano existe un contubernio entre la esfera criminal y la esfera gubernamental, que se ha desarrollado históricamente y que ha permitido a tal Empresa Ilegal surgir, crecer y desarrollarse.

5.6.2. Violencia.

En el mercado de las drogas la violencia tiene un fin instrumental, puesto que sirve como medio para realizar actividades, como mantener la disciplina interna, resolver disputas, evitar la entrada de competidores, vigilar territorios y responder al asedio militar y policial.⁴⁰⁸ Al mismo tiempo, en un medio criminal, significa certeza en la actuación. Aquellas empresas que por su posición en el mercado cuentan con el suficiente capital y canales directos para tener acceso a sofisticados aparatos de violencia, pueden imponer las condiciones de las transacciones a otros segmentos del mercado.⁴⁰⁹ En un mercado en el cual no existen aparatos formales de derecho, ni aparatos supra-partes que puedan imponer un orden, es un importante recurso para dirimir conflictos.

Aquellas agrupaciones que carezcan de un aparato de violencia comparable al de los demás, se encontrarán en desventaja al tener que suscribir tanto los términos impuestos por los competidores, como por incurrir en mayores riesgos por el incumplimiento de los acuerdos. Carecer de este aparato no permite respaldar las amenazas e impide la efectiva imposición de sanciones disciplinarias al interior de la organización.⁴¹⁰ Una agrupación violenta puede hacer ejecutar de manera más efectiva los contratos en comparación al Estado, gracias a que le es posible

⁴⁰⁸ González, Josué, *Óp. Cit.*, p. 146.

⁴⁰⁹ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, 208.

⁴¹⁰ *Ibidem*, p. 82.

imponer penalidades mucho más severas, como el castigo físico e incluso la muerte.⁴¹¹

En general, en la industria de las drogas, los niveles de enfrentamiento que atizan la violencia son tres: 1) la disputa al interior del mercado, es decir, la confrontación entre las diversas empresas; 2) la disputa al interior de una agrupación, esto es, el proceso de fragmentación y de enfrentamientos que se viven al interior de una estructura; y 3) el enfrentamiento con las fuerzas del orden público, sean policías o militares.

En México, las OTD tienen como rasgo de ser particularmente violentas. Implícitamente el concepto de “delincuencia organizada” hace referencia al hecho de que la estructura no debe exponerse ni ser reconocida por las autoridades. Sin embargo, a nivel nacional, existe una criminalidad que frecuentemente realiza actos violentos y de extrema violencia en contra de individuos, de la sociedad y de las autoridades, además de que puede combatir en condiciones superlativas y exitosas a las fuerzas del orden público.

“...Uno se pregunta cuál es el origen del deterioro niveles de seguridad en México, sin precedentes desde la Revolución Mexicana de comienzos del siglo XX. Se podría argumentar que, al fin y al cabo, existen empresas criminales económicamente aún más poderosas que las mexicanas, como, por ejemplo, las empresas delictivas transnacionales originadas en China o en Rusia. No obstante que estos grupos delictivos compran y venden vastas cantidades de drogas, armas y personas en todos los continentes, como en la Unión Europea, cruzando fronteras sin restricciones, uno no observa en estos otros países los niveles de violencia extrema como los que sí se viven diariamente en México y en la región centroamericana. La oferta masiva de drogas psicoactivas ilícitas o de armas fuego no causan por sí mismas este tipo de violencia extrema que bordea el conflicto armado entre actores estatales y no estatales...”⁴¹²

⁴¹¹ Skaperdas, Stergio, *Op. Cit.*, p. 188.

⁴¹² Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder...Op. Cit.*, p. 12.

En contraste al caso doméstico, en Italia, el *modus operandi* de la Cosa Nostra implica que “la violencia y la crueldad no son nunca gratuitas, representan siempre la extrema razón, es la última vía de salida cuando todas las otras formas de intimidación son ineficaces”.⁴¹³ Sobre la violencia, Falcone menciona:

“...los hombres de la Cosa Nostra siciliana conocen el arte del mando y de la estrategia, saben cuándo deben avanzar y cuándo retirarse. Cada vez que deciden actuar son despiadados, pero no feroces. Aunque ellos mismos tienen en la conciencia cientos y cientos de homicidios, cada homicidio responde a una razón, a una estricta necesidad bajo su propia lógica homicida. No hay ningún asesinato que responda una atrocidad gratuita. Siempre se asume como necesario un momento histórico de la organización [...] los italianos saben dosificar la ferocidad y la acción según las necesidades de cada momento...”⁴¹⁴

En un grado extremo, la violencia puede servir como estrategia infalible contra las autoridades. En Colombia, en los años ochenta, jueces y miembros de los organismos de seguridad fueron asesinados para impedir que investigaran a los empresarios del tráfico de drogas; así, las organizaciones criminales pueden recurrir al siguiente axioma: “policía muerto no detiene, juez muerto no sentencia, ministro muerto no acusa.”⁴¹⁵

5.7. Relaciones ventajosas con el sector criminal y formal.

5.7.1. Alianzas.

Las alianzas que se construyen son fundamentales para explicar el comportamiento de los mercados, también son relevantes para analizar la mejora o declive de una organización. Como se verá, las coaliciones se construyen a partir de las circunstancias del mercado y existen múltiples razones para finalizar las relaciones cooperativas.

⁴¹³ s/a, Falcone. *Conferencias Magistrales...Óp. Cit.*, p. 26.

⁴¹⁴ *Ibidem*, p. 46-47.

⁴¹⁵ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, p. 117-119.

La teoría de juegos nos puede ayudar a comprender esta situación. Las Empresas Ilegales buscan maximizar sus ganancias en un mercado competitivo, por tanto es imposible alcanzar el “óptimo de Pareto” (según el cual la asignación de nuevos pagos positivos no será a costa de otros participantes). Una asignación paretiana supondría una especie de acuerdo entre las OTD por el que se definiera perfectamente las aéreas geográficas de actuación, las actividades, así como la clientela a la que se dirige. Sólo así se establecería un contexto donde se podría incrementar el bienestar de cada uno de los participantes sin perjuicio de otro. Sin embargo, por su naturaleza las empresas de las drogas buscan obtener el mayor dominio posible del mercado y acrecentar su poder. Así, el enfrentamiento entre las OTD se acercaría mucho más a un mercado de “suma-cero”, en el que la compra-venta de un producto o de mercancías supone la pérdida directa de otra organización.

En sentido ideal, un mercado paretiano sería perfecto en términos de la armonía de las alianzas construidas; mientras que un mercado de “suma-cero” sería un campo en el que sólo hay espacio para la disputa y la competencia. Evidentemente no existe un mercado de las drogas que caiga en alguno de los polos señalados, sino que se trata de un punto medio en el que se crean coaliciones para obtener beneficios. Las empresas son actores que toman decisiones y que actúan deliberadamente según un conjunto de creencias y preferencias volátiles, por lo que sus “amigos” y “enemigos” dependerán de los escenarios cambiantes. Un socio de larga data puede convertirse en el más acérrimo rival, en tanto que un antiguo enemigo puede devenir en un estrecho socio si las circunstancias así lo requieren.

En un medio fuertemente competitivo, con alianzas mínimas o inexistentes, se destinan más recursos para sostener el enfrentamiento y se reduce proporcionalmente el capital destinado a los procesos de inversión, mejora de infraestructura o compra de herramienta de trabajo. Un mayor número de intervinientes en la disputa reduce la eficiencia de la empresa, de modo que

existen incentivos negativos (pérdida de dinero y aumento de la violencia) para crear coaliciones. Esto a menos que exista una suerte de pacto, un acuerdo o una negociación que permita la competencia sin agresión o con pérdidas mínimas.

Evidentemente existen diversos motivos por los que las alianzas pueden extinguirse: debido a que los intereses cambiaron, traiciones personales, cambios en el mercado y deterioro en el desarrollo de las actividades que los llevaron a establecer dichas relaciones cooperativas.

En el mercado de las drogas, tomando en cuenta lo desarrollado en los diferentes apartados, las coaliciones sirven para los siguientes fines: reducir el daño mutuo por concepto de agresiones y, *contrario sensu*, aumentar la capacidad de violencia contra terceros; minimizar la pérdida de recursos por el enfrentamiento; tener acceso a nuevos mercados, territorios y clientes; tender redes criminales, políticas y económicas; aumentar su capacidad de producción, distribución, exportación y venta; y expansión de productos y servicios.

Las alianzas se pueden construir a nivel regional, nacional o global. Cuando una firma está lo suficientemente consolidada a nivel regional, tiende a establecer conexiones con otras organizaciones a nivel nacional e internacional. Con las conexiones globales puede realizar actividades en sitios donde difícilmente tendría presencia física o de productos. Las desventajas de crear alianzas internacionales es que se tiene un control mínimo sobre los productos y servicios, se deben consensuar y dividir los precios con otras organizaciones, se corre un mayor riesgo de que los productos sean interceptados y confiscados por las autoridades; en suma, existe un riesgo importante de que el negocio no salga de forma adecuada.

5.7.2. Redes de poder.

Los círculos políticos, económicos y criminales de información y actividades que construyen los empresarios ilegales son redes de poder. La unidad primaria de la

red la constituye la relación que establece un actor con otro, al menos uno de ellos con actividades ilegales. Los partícipes cuentan por su parte con una serie de contactos que en un momento dado pueden contribuir a una transacción determinada. Estos contactos llamados “secundarios” incorporarán entonces a la operación otros factores que tan sólo ellos conocen. De tal manera se van tejiendo redes de relaciones, en las cuales cada uno de los actores sólo conoce una mínima parte de los demás involucrados.⁴¹⁶

La importancia de las redes de poder radica en el hecho que se pueden estructurar relaciones laborales, de amistad o de corrupción, las cuales pueden facilitar el acceso de los empresarios a herramientas, productos, servicios y, en general, brindan oportunidades para mejorar el trabajo. “Estas redes podrían caracterizarse como canales a través de los cuales las unidades de un mismo o de varios mercados ilegales se interrelacionan y buscan contactarse con el ámbito legal”.⁴¹⁷

La función esencial que cumplen es la de interconectar las partes separadas del plano legal e ilegal. El poderío de una empresa en el mercado no radica necesariamente en su tamaño, sino en la calidad de las redes a su disposición en el sector clandestino y formal, así como de las ventajas que pueda sacar de ellas.⁴¹⁸

Carlos Resa Nestares menciona que las redes tienen como finalidad esencial favorecer el insumo informativo por medio de la convivencia intensa y frecuente con otros miembros de la industria. Esta socialización debe mantenerse bajo estrictos controles de derecho de admisión, de otra forma existe la posibilidad de que se filtren agentes del gobierno o que información sensible se escape.⁴¹⁹ Para mayor seguridad de sus miembros, las redes clandestinas con frecuencia se valen

⁴¹⁶ *Ibidem*, p. 137.

⁴¹⁷ *Ídem*.

⁴¹⁸ *Ibidem*, p. 225.

⁴¹⁹ Resa Nestares, Carlos, *Narco-mex... Óp. Cit.*, p. 1045.

de particularidades culturales, étnicas, de comportamiento, estatus o amistades para incluir a nuevos miembros.⁴²⁰

Las fiestas o reuniones de diferente tipo cumplen de manera perfecta con ese cometido: conectar clientes y proveedores, mantener un flujo constante de información, discutir la emergencia de nuevos riesgos, crear lazos de confianza interpersonal y determinar si las personas con las que se trabaja ofrecen certidumbre laboral.⁴²¹ En síntesis, el mercado ilegal de las drogas está conformado por muchos y diversos tipos de empresas, las cuales se encuentran articuladas en redes clandestinas que se extienden a lo largo y ancho del mercado ilegal.

5.8. Vulnerabilidades de las Empresas Ilegales.

5.8.1. Flujo de información.

Las empresas y los empresarios ilegales son vulnerables porque su actuación contiene pistas sobre su modo de ser y de actuar, como ya se apuntó tienen una forma organizacional, aparatos productivos de transporte, procesos económicos, territorio, redes, etcétera. Luego, analizando lo que la firma ha hecho durante un determinado tiempo, es posible establecer tipologías y teorías sobre su comportamiento, identidad y acciones.⁴²² Buena parte de los procesos de las Organizaciones del Tráfico de Drogas tienen una forma tangible, medible y objetiva, cuya naturaleza permite establecer patrones para combatirlas.

Es por ello que las EI deben de impulsar una serie de medidas para contrarrestar estas problemáticas “estructurales” o vulnerabilidades, con el fin de evitar la detección y persecución de las agencias estatales.⁴²³ De acuerdo con Philip

⁴²⁰ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, 139.

⁴²¹ Resa Nestares, Carlos, *Narco-mex... Óp. Cit.*, p. 1046.

⁴²² Smith, Robert, *Óp. Cit.*, p. 18.

⁴²³ Gottschalck, Peter, *Entrepreneurship and organised crimen...Óp. Cit.*, p. 94

Martinov, hay una serie de estrategias que utilizan las firmas para minimizar el riesgo:⁴²⁴

- Incremento en el nivel de confianza dentro de la organización a través del reclutamiento de miembros de la familia o individuos con afinidad.
- La información es fuertemente controlada, a través de la constricción o del dinero.
- Se opta por mantener una empresa de dimensiones pequeñas.
- Las decisiones están altamente personalizadas.
- Se aíslan las “unidades de operación” y se controla el intercambio de datos entre ellas.

Un tema relevante dentro de las vulnerabilidades es el flujo de información, cualquier grieta o fuga de ésta en transacciones presentes o futuras puede poner en entredicho la seguridad del líder, de los miembros de la agrupación, de los procesos productivos e inclusive la viabilidad misma de la firma ilegal. Por información dentro del sector criminal se entiende el nivel de conocimiento preciso que alguien posee sobre la organización delincinencial, su funcionamiento, la cadena de valor y el mercado.

La información es la materia prima con la que trabajan las autoridades en su lucha contra las agrupaciones ilícitas, por lo cual es sumamente importante obtenerla. Para las firmas es igualmente importante el hecho de saber quién efectúa determinada proceso económico o quién es un colaborador peligroso; también lo es saber quién es una agente infiltrado, así como obtener datos sobre los operativos que pondrán en marcha las autoridades gubernamentales.

La partición de la información en diferentes piezas claves de la agrupación es fundamental para la seguridad de los capos y sus lugartenientes. Ésta se va disgregando en muchas unidades, las cuales aumentan el número de

⁴²⁴ Martinov Gounev, *Philip, Óp. Cit*, p. 21.

intermediarios. De modo que habrá criterios de depósito de la misma, como que se otorgará únicamente a personal de absoluta confianza. En ese sentido, la captura de un integrante con información puede afectar claramente a la firma, así como posibilitar la intercepción y confiscación de productos y servicios.⁴²⁵

5.8.2. Nivel de resiliencia.

En el análisis de redes la resiliencia es, como lo apuntan Eduardo Salcedo y Luis Garay, la capacidad que tienen las organizaciones criminales para soportar los intentos de desarticulación por parte de las fuerzas de seguridad y de inteligencia del Estado.⁴²⁶ El nivel de resiliencia es importante para comprender por qué a las agencias estatales les resulta complicado desarticular o desestabilizar a una empresa por medio de la detención o inhabilitación de piezas claves, supuestos líderes absolutos de las estructuras.⁴²⁷ Un alto nivel de resiliencia tiene que ver con las siguientes condiciones asociadas⁴²⁸:

- Estructuras con una alta distribución de relaciones sociales entre agentes miembros, por medio de las cuales se establecen múltiples vínculos laborales;
- Numerosas y diversas relaciones criminales, aunque no todos con información relevante;
- La capacidad para responder rápida y efectivamente a signos o síntomas de cambio, como embestidas gubernamentales o alteraciones del mercado;
- La fragmentación y aislamiento de posiciones relevantes de información;
- La creatividad relacionada con la forma de resanar las fracturas estructurales;
- La velocidad en la transmisión de la información;
- Y el aprendizaje organizacional mediante la acumulación de experiencia y codificación del conocimiento.

⁴²⁵ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, 132.

⁴²⁶ Salcedo-Albarán, Eduardo y Garay Salamanca, Luis, *Óp. Cit.*, p. 5.

⁴²⁷ *Ibidem*, p. 21.

⁴²⁸ *Ibidem*, p. 12.

En el caso de una empresa con una jerarquía descentralizada, el alto nivel de resiliencia se refleja en el hecho de que la remoción de un líder simplemente pavimenta el camino para que nuevas figuras emerjan, mientras que la red se mantiene relativamente intacta. En contraste, en una jerarquía centralizada, la detención de una pieza clave es fundamental para la desarticulación de la empresa misma. Esta característica permitiría entender el porqué la muerte de Pablo Escobar, líder de la Organización de Medellín, facilitó su desarticulación. Se trata de un nivel bajo de resiliencia que de acuerdo a los autores citados es una de las diferencias fundamentales entre las OTD en México y en Colombia⁴²⁹:

“...[Las organizaciones mexicanas] como “Los Zetas” o “La Familia” cuenta con estructuras altamente descentralizadas que no sólo les ha permitido expandirse a lo largo de amplios territorios, sino además incursionar en diversas actividades ilícitas que no se restringe únicamente el tráfico de marihuana y cocaína, sino que además abarcan la producción y el tráfico de drogas sintéticas, el comercio ilegal de armas, el tráfico de humanos, la extorsión, la piratería, y la explotación y exportación ilegal de minerales, entre otros. A diferencia, [los grupos] colombianos tradicionales como el de Medellín y el de Cali se caracterizaron por concentrar la operación de su cúpula en territorios geográficos relativamente reducidos en el ámbito nacional colombiano, por no incursionar en varias de las actividades ilícitas como las mencionadas para los casos de “La Familia Michoacana” o de “Los Zetas” y, sobre todo, por concentrar el poder de mando en un único nodo/agente o grupo reducido de nodos/agentes: Pablo Escobar en la Organización de Medellín y los hermanos Rodríguez Orejuela en la de Cali...”⁴³⁰

De modo que en las jerarquías centralizadas es más complicado que las empresas superen la desaparición física del dirigente, quien hace las veces de jefe, gestor y propietario. En caso de extraer de la estructura al líder, si el sucesor

⁴²⁹ *Ibidem*, pp. 17-18.

⁴³⁰ *Ibidem*, p. 23.

es incapaz forjarse su propia reputación en el transcurso de sucesivas transacciones, su figura se devalúa. No es ocioso resaltar el hecho de que en algunos casos la cabeza visible o mediática de una EI, no corresponde necesariamente al líder fáctico de la misma, por lo que su detención podría no tener el impacto deseado. Asimismo si el proceso de sucesión es violento, esto puede encender alarmas en los clientes y proveedores, quienes estarán temerosos de entrar en relaciones comerciales de alto riesgo. Es por ello que existe una tendencia a tener estructuras mucho más fluidas y descentralizadas que permitan no sólo adaptarse de manera rápida al mercado, sino también a los cambios internos del grupo, de los competidores, y al enfrentamiento contra el gobierno.⁴³¹

5.9. Macrovisión de la lucha contra la Empresa Ilegal en el marco jurídico mexicano.

Como se ha sostenido hasta ahora, para que la industria de las drogas se haya establecido, mantenido, funcione y crezca, ha requerido al menos de la interacción de tres sectores: 1) los empresarios ilegales, 2) la clase política y 3) los actores de la economía formal. Si bien en el país se han desarrollado estudios que dan indicios o han acreditado la relación entre la clase política y los traficantes de drogas ilícitas, no existe tanta información relacionada con el tercer nodo citado, esto es, los actores de la economía formal. Sin embargo, ¿Qué hace el Estado Mexicano para combatir a las OTD en este rubro?

En el país es complicado que algún cuerpo policiaco realice investigación o controles de tipo económico o patrimonial tanto a los criminales como a los empresarios. Esto, a pesar que las instancias de procuración de justicia tendrían que cumplir con tareas fundamentales como rastreo de actividades en efectivo; monitoreo del comercio y los flujos de capital; búsqueda de operaciones con recursos de procedencia ilícita; seguimiento de bienes ilegales y ganancias; y recuperación de activos y bienes comprados por medio de instancias criminales.

⁴³¹ *Organized Crime Groups, Óp. Cit.*, p. 2.

Como sostiene Buscaglia, es sumamente difícil que la PGR respalde sus investigaciones judiciales en el análisis de información financiera y en la realización de mapeos patrimoniales que abarquen los vínculos relevantes con su círculo cercano o con redes de negocios nacionales y transnacionales. Sin tales análisis, es sumamente complicado que una investigación se extienda hacia otros miembros de la EI para desactivarla y cercarla financieramente, incluyendo familiares, amigos y relaciones o transacciones comerciales legales e ilegales.⁴³²

Si bien el Estado Mexicano en ocasiones cumple con su tarea de aprehender y llevar a la cárcel a los empresarios de las drogas, habitualmente tanto su patrimonio como sus redes de poder quedan intactas. Uno de los principales casos es el de Joaquín Guzmán Loera. Los quince meses que *el chapo* estuvo en el Penal Federal del Altiplano, contados desde principios de 2014, no fueron aprovechados por las autoridades para realizar una investigación sobre los recursos económicos, lavado de dinero y bienes muebles e inmuebles que amasó el empresario ilícito durante más de dos décadas en activo.⁴³³ Aunque hubo algunos embargos precautorios entre febrero y marzo de 2014, éstos no sobrepasarían los 10 millones de dólares.⁴³⁴ De acuerdo con las declaraciones del penalista y criminólogo, José Becerril:

“Es inconcebible que la PGR, con el apoyo de la Unidad de Inteligencia Financiera, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguridad y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, no hayan realizado una investigación exhaustiva de los movimientos financieros, empresas, registros contables o

⁴³² Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder...Óp. Cit.*, p.80.

⁴³³ Méndez, Alfredo, “Desaprovechada, la oportunidad de indagar los bienes del Chapo” [en línea], en *La Jornada*, México, 20 de julio de 2015, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/20/politica/003n1pol> [consulta: agosto de 2015].

⁴³⁴ Según cita la nota, entre las propiedades estaban: “Fincas localizadas en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, en las calles constituyente Enrique Colunga número 1825, colonia La Libertad; constituyente Emiliano García número 1811; Río Humaya número 137, colonia Guadalupe; Javier Mina número 1126, junto a las casas número 1118 y 1132, Fraccionamiento Los Pinos; Puerto de Veracruz 1647, entre Bahía de Ohuira y Puerto Marqués, colonia Vallado Nuevo; Cerro de las Siete Gotas número 642, Colonia Antonio Rosales y/o Colinas de San Miguel”. *Vid. Ídem.*

fiscales, y sobre las inscripciones de los bienes muebles e inmuebles a nombre de familiares y personas de confianza de Guzmán Loera. Eso le hubiera impedido mover dinero, le habría dificultado organizar su fuga”.⁴³⁵

Durante el tiempo en la cárcel, las autoridades mexicanas no lograron trazar el flujo económico de sus bienes ni el lavado de dinero del traficante más buscado del país; con ello el líder de la Organización de Sinaloa logró mantener su patrimonio y sus redes de poder prácticamente intactas.⁴³⁶

El gobierno federal, durante los últimos años, ha impulsado medidas en dos vías primordialmente. Por un lado, existe un marco jurídico sumamente vasto que tiene como finalidad combatir la parte económica de las organizaciones criminales a través de: a) la identificación de los recursos de procedencia ilícita; y b) la aplicación de la extinción de dominio, con el fin de que aquellos bienes muebles e inmuebles utilizados directa o indirectamente en la comisión de un ilícito, pasen a manos del gobierno local o federal. Por otro lado, se han puesto en marcha dos organismos de control patrimonial: a) la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP); y 2) la Unidad Especializada en Análisis Financiero (UEAF) de la PGR. De estas últimas, como se verá, al menos la UIF, está rebasada en el cumplimiento de sus funciones.⁴³⁷

⁴³⁵ *Ídem.*

⁴³⁶ Gómez, María, “Intacta, la estructura económica y operativa del Chapo” [en línea], 24 horas, México, 7 de abril del 2014, Dirección URL: <http://www.24-horas.mx/intacta-la-estructura-economica-y-operativa-de-el-chapo/> [consulta: agosto de 2015]

⁴³⁷ En el caso de Italia, comenta Giovanni Falconi que una de las políticas innovadoras a inicios de los noventa en la lucha contra la criminalidad organizada fue precisamente el tema patrimonial, como la inmediata confiscación y aseguración de los bienes utilizados por las diferentes organizaciones. Fue en esta década que las agencias dedicadas a la seguridad comenzaron a adoptar medidas relacionadas con el flujo económico-financiero. *Vid. s/a, Falcone. Conferencias Magistrales... Op. Cit.*, p. 68.

5.9.1. Marco jurídico mexicano relativo al sector económico de la delincuencia.

En México, a diferencia de los Estados Unidos⁴³⁸, no existe una ley específica relacionada con el combate contra las Empresas Ilegales en materia económica. Sin embargo, se ha desarrollado un marco jurídico orientado a la lucha contra el lavado de dinero y el llamado extinción de dominio, como herramientas principales en términos de su combate patrimonial. En la tabla 15 se hace un breve recuento de esta normatividad:

Tabla 15. Principales leyes de los delitos patrimoniales relacionadas con la delincuencia organizada.*

Ley y año.	Materia.	Contenido.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. Art. 22, frac. I, II y III.	Extinción de dominio.	La Carta Magna, en su artículo 22, da vida a la llamada extinción de dominio, estableciendo las reglas a seguir por el juez para su aplicación y señalando con puntualidad los bienes y propietarios que pueden ser sancionados bajo esta figura.
Código Penal Federal, 1931. Art. 400 Bis.	Operaciones con recursos de procedencia ilícita.	El tipo penal establece que se impondrán de cinco a quince años de prisión y multas que van de los 1,000 a los 5,000 días al que por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes actividades: adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional o en el extranjero, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, lo que incluye a empleados y funcionarios de instituciones que dolosamente presten ayuda o auxilien en esta conducta.

⁴³⁸ En ese país la ya mencionada Ley RICO (*Racketeer influenced and corrupt organizations*) permite realizar investigaciones en red de cerca de 27 delitos federales, con lo que es posible no sólo acusar a una persona, sino a toda una empresa criminal y permite atacar, al mismo tiempo, a la delincuencia en su amplitud patrimonial y operativa. *Vid.* Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder...Óp. Cit.*, p. 80; *Vid. Infra.* “4.4.1. La figura jurídica en la Ley sobre Organizaciones Corruptas y Negocios Ilícitos, y en el Código de Estados Unidos”.

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, 1996. Art. 29-33.	Aseguramiento de bienes susceptibles de decomiso.	De acuerdo con el artículo 29: “Cuando existan indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que una persona es miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación podrá disponer, previa autorización judicial, el aseguramiento de los bienes de dicha persona, así como de aquéllos respecto de los cuales ésta se conduzca como dueño, quedando a cargo de sus tenedores acreditar la procedencia legítima de dichos bienes, en cuyo caso deberá ordenarse levantar el aseguramiento”.
Ley Federal de Extinción de Dominio, marzo de 2009.	Extinción de dominio.	La ley tiene como objeto la pérdida de los derechos sobre los bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito; que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar este tipo bienes; que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero; o aquéllos que estén intitulados a nombre de terceros y se acredite que son producto ilícitos, sin compensación alguna para su dueño ni para quien se ostente o comporte como tal.
Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, 2012.	Operaciones con recursos de procedencia ilícita.	Esta ley tiene por objeto de proteger el sistema financiero ⁴³⁹ y la economía nacional estableciendo medidas y procedimientos para prevenir, recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones de este tipo, así como dismantelar la estructura financiera de las organizaciones delictivas y evitar su financiamiento. Esta ley da vida a la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, y a la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la PGR.
Ley de Instituciones de Crédito, 1990. Art. 115 Bis.	Instituciones de crédito y lavado de dinero.	Las instituciones de crédito podrán intercambiar información, con el fin de fortalecer las medidas para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de lavado de dinero.
*Investigación y elaboración propias.		

⁴³⁹ De acuerdo con el Código Penal Federal, el sistema financiero está integrado por las instituciones de crédito, de seguros y de finanzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otros intermediarios bursátiles, casas de cambio, administradoras de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario. *Vid.* Código Penal Federal, *Óp. Cit.*, art. 400 Bis.

Suplementariamente, existen una serie de leyes federales que incluyen en su desarrollo el apartado sobre “delitos” o que hacen referencia a infracciones en sentido financiero y económico, y que podrían ser aplicables a las Organizaciones del Tráfico de Drogas. Resaltan, entre otras, resaltan los artículos 87-D, 95 y 95 Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 129 de la Ley de Uniones de Crédito; 124 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; 71 y 72 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; 212 de la Ley del Mercado de Valores; 91 de la Ley de Sociedades de Inversión; 108 Bis de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; 140 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; y 112 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Lo que se puede inferir de la legislación en torno a los delitos patrimoniales y económicos relacionados con la delincuencia organizada, es que todavía es endeble en términos de las figuras jurídicas que ostenta y de la eficiencia que ha tenido. Como se verá a continuación, tanto los órganos de investigación patrimonial a nivel federal, como la Ley de extinción de Dominio, han sido sumamente limitadas en cuanto a sus resultados.

5.9.2. Balance de la Unidad de Inteligencia Financiera, la Unidad Especializada en Análisis Financiero y la Ley de Extinción de Dominio.

La Unidad de Inteligencia Financiera, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no ha cumplido de la mejor forma con la tarea de análisis de las operaciones relacionadas con recursos de procedencia ilícita. Debido a la naturaleza de las atribuciones establecidas en la ley, recibe cada año cientos de miles de transacciones sospechosas, de las cuales sólo puede someter a revisión un porcentaje ínfimo. Incluso, no cuenta con una infraestructura desarrollada en los estados de la República que le permita hacer una investigación pormenorizada. Hasta hace poco tiempo, tampoco contaba con una coordinación con la PGR ni con la Subprocuraduría Especializada en Investigación sobre Delincuencia Organizada, pese a que su trabajo debería estar vinculado. Esta situación parece

que cambia con la creación de la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la PGR.⁴⁴⁰

En una investigación realizada por Ernesto Leyva Pedrosa, intitulada “Lavado de dinero en México”, se demuestra que la UIF, no ha tenido los resultados esperados. Entre mayo de 2004 y mayo de 2009, recibió un total de 28.5 millones de operaciones relevantes, inusuales y preocupantes, lo que rebasa por mucho la capacidad de respuesta institucional.⁴⁴¹ De acuerdo con el estudio estadístico que realizó el autor, existen probabilidades mínimas para desarrollar un proceso judicial en sus diferentes etapas, es decir, para 1) denunciar un caso; 2) abrir una averiguación previa; y 3) lograr una sentencia condenatoria por lavado de dinero. Leyva Pedrosa expone los siguientes resultados:

- En el periodo 2004-2007, por cada 100 mil reportes sólo 2.61 derivaron en una denuncia por este ilícito;
- En el periodo referido, por cada 1,000,000 de reportes únicamente 4.28 terminaron en averiguaciones previas por delito de lavado de dinero, es decir, una probabilidad del 0.0004%;
- Por cada 1,000,000 de reportes de operaciones sólo 1.24 terminaron en una sentencia condenatoria, esto es, asumiendo que todas las operaciones

⁴⁴⁰ Uno de los procesos de investigación con mayor relevancia mediática fue el que ayudó a la detención y procesamiento de la lideresa magisterial, Elba Esther Gordillo, por desvío de fondos públicos para uso personal. *Vid.* s/a, “Detienen a Elba Esther Gordillo, la PGR la acusa de malversación de fondos”, en *Excelsior*, México, 26 de febrero de 2013, Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886284> [consulta: agosto de 2015].

⁴⁴¹ Las operaciones se definen de la siguiente forma:

1. Relevante. Es aquella por un monto igual o superior al equivalente en moneda nacional de 10,000 dólares de Estados Unidos de América.
2. Inusual. Es una operación, actividad, conducta o comportamiento que no coincide con los antecedentes o actividades ordinarias o declarados por el cliente, sin que exista una justificación razonable para dicho comportamiento.
3. Preocupante. Es una operación, actividad, conducta o comportamiento de los directivos, funcionarios, empleados y apoderados de las instituciones financieras que pudieran contravenir o vulnerar la aplicación de lo dispuesto en la ley es aplicables a las instituciones financieras, o aquellas que por cualquier otra causa resulte dubitativa para las instituciones de este sistema. *Vid.* Leyva Pedrosa, Ernesto, *Lavado de dinero en México. Estimación de su magnitud y análisis de su combate a través de la inteligencia financiera*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Tesis de licenciatura, pp. 66-79.

reportadas estuviera vinculadas con el ilícito, la probabilidad de sentencia sería tan solo de 0.000124%.⁴⁴²

Los números muestran que, primero, la UIF es endeble en su constitución normativa y operativa; y, segundo, que su acción no desincentiva la comisión de tal conducta, ya que la probabilidad de ser condenado entre los millones de operaciones que tiene el organismo son mínimas.⁴⁴³

Por otro lado, se encuentra la Unidad Especializada en Análisis Financiero, creada por medio de un acuerdo en febrero de 2012. Está facultada para investigar las estructuras financieras delictivas y el uso de recursos ilícitos, mediante el diseño y ejecución de sistemas y mecanismos de análisis de la información financiera y contable. Una de las grandes diferencias con la UIF, es que el titular de la unidad tiene la calidad de agente del Ministerio Público de la Federación, por lo que puede comenzar él mismo un proceso penal contra los investigados. Entre las funciones que se establecen en el acuerdo por el que se crea están:⁴⁴⁴

- Solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público información que resulte útil para el ejercicio de sus atribuciones;
- Coadyuvar con otras áreas competentes de la Procuraduría General de la República, en el desarrollo de herramientas de inteligencia relacionadas con los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y medir su riesgo regional y sectorial;
- Investigar los patrones de conducta que pudieran estar relacionados con operaciones con este ilícito;
- Elaborar diagnósticos en materia de análisis financiero y contable con la información que recabe en el ejercicio de sus facultades, y proporcionarlos a la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos

⁴⁴² *Ídem*.

⁴⁴³ *Ibidem*, pp. 90-94.

⁴⁴⁴ *s/a, Acuerdo de la Procuradora General de la República por el que se crea la Unidad Especializada en Análisis Financiero y se establecen sus facultades*, México, Procuraduría General de la República, 2 de marzo de 2012, Dirección URL: <http://www.pgr.gob.mx/Normatec/Documentos/a-49-12.pdf> [consulta: agosto de 2015].

de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda;⁴⁴⁵

A mediados del 2013, se emitió un nuevo acuerdo, por la que se le dieron más competencias, especialmente la UEAF podrá dar seguimiento a los asuntos en los que aporta elementos e indicios, desde la averiguación previa y hasta la conclusión del procedimiento penal. Además, se coordinará con autoridades del Distrito Federal, estatales y municipales para fortalecer mecanismos de cooperación y colaboración, al igual que con los organismos públicos, sociales y privados, tanto nacionales como internacionales. Aunque todavía es pronto para establecer los resultados de la UEAF, se espera que ayude a fortalecer a la UIF, único organismo de inteligencia económica que había sido puesto en marcha a nivel federal.

Buscaglia apunta que en los países donde este tipo de unidades patrimoniales funcionan adecuadamente, se han observado claras disminuciones en la escala y el alcance de los delitos económico, puesto que sirven como base para establecer un sólido procesamiento penal en relación a los delincuentes y para encarcelar a los políticos y empresarios fachada que se vinculan directamente con actividades criminales. Las unidades de investigación patrimonial deberían ser una pieza fundamental en las pesquisas y en la construcción de investigaciones en contra de las OTD, en razón de que revelan el esqueleto de sus negocios. Sin éstas es imposible obtener insumos en torno a la malversación de fondos públicos, fraudes, sobornos, tráfico de influencias, y, mucho menos, es posible recuperar los activos robados.⁴⁴⁶

El autor cree que, en México, debería existir un sistema descentralizado de unidades de investigación patrimonial en red, compuesta por 33 organismos (una federal, una en el D.F. y otra para cada entidad del país) capaces de detectar transacciones por actividades delincuenciales. Para cumplirlo, es necesario cambiar la Ley contra la Delincuencia Organizada y el Código Penal Federal, para

⁴⁴⁵ *Ídem.*

⁴⁴⁶ Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder...Óp. Cit.*, pp. 79-80.

dar atribuciones a los estados y municipios en apoyo a ciertos delitos que, hasta la fecha, son competencia exclusiva del fuero federal.⁴⁴⁷

Estas unidades de análisis patrimonial deberían también tener capacidad para investigar sectores claves de la economía y el gobierno, donde podría existir una relación entre el sector económico formal y los grupos de la delincuencia organizada, por medio de la infiltración de dinero, destacan los campos que se señalan a continuación:

- **Bancos.** Han existido recientemente casos notables en torno al lavado de dinero de las OTD en reconocidas instituciones bancarias. Sólo por mencionar algunas cifras, entre enero de 2012 y diciembre de 2013, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, les aplicó multas por 81.1 millones de pesos. Entre los bancos sancionados por incumplir con la normatividad mexicana sobre el lavado de activos financieros se encuentran: Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC), con 61 sanciones, que suman 80.4 millones de pesos; Banco Ahorro Famsa, una sanción de 263 mil pesos; el Deutsche Bank México, con una sanción de 252 mil pesos; The Bank of New York Mellon, 164 mil pesos; el ING Bank, 2 sanciones y 153 mil pesos; y el Barclays Bank México, 1 sanción de 15 mil pesos.⁴⁴⁸
- **Fideicomisos públicos.** Existen una gran opacidad en los fideicomisos⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ El autor cree que es sumamente difícil llevar a cabo este tipo de modificaciones institucionales y jurídicas, debido a que la elite político-empresarial, muchas veces corrupta, sabe que si se establecen y ponen en marcha unidades de investigación patrimonial, las campañas electorales y el ejercicio público de recursos estarían sometido a revisión, lo que puede contravenir sus intereses. *Vid. Ibidem*, pp. 80-83.

⁴⁴⁸ Badillo, Miguel, “Sin freno, lavado de dinero en bancos” [en línea], en *Contralínea*, México, mayo de 2014, Dirección URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/05/11/sin-freno-el-lavado-de-dinero-en-bancos/> [consulta: agosto de 2015].

⁴⁴⁹ El fideicomiso es el negocio jurídico mediante el cual una persona física o moral, a quien se lo denomina fideicomitente, constituye un patrimonio autónomo, integrado por determinados bienes de los que es titular, para dedicarlo a un fin específico. Los elementos que posee el fideicomiso mexicano: el fideicomitente, el fiduciario, la finalidad, el fideicomisario y los bienes fideicomitados.

- **Fideicomitente.** Es el principal elemento del fideicomiso durante la etapa de su creación, por ser la persona que constituye el fideicomiso al destinarle determinados bienes específicos a alguien. Es indispensable que esté capacitado jurídica y legalmente para disponer de los bienes que va a destinar, puede ser una persona física o moral.

públicos que podría tener relación con el lavado de dinero. Algunos de éstos contravienen las políticas internacionales contra el blanqueo de capitales, las cuales recomiendan la identificación y conocimiento de los clientes y usuarios por parte de las instituciones de crédito. De acuerdo con la investigación de Miguel Badillo, la administración federal contaba, a finales de 2014 con “356 fideicomisos sin estructura en los cuales se almacena la nada modesta cantidad de 427 mil 225 millones 300 mil pesos. Esta multimillonaria suma se maneja fuera del presupuesto y en la opacidad total”.⁴⁵⁰

- **La Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO).** La primera es un organismo de representación industrial que integra 46 cámaras nacionales, 14 regionales, 3 genéricas y 42 asociaciones de los distintos sectores productivos del país⁴⁵¹; mientras que la segunda es el organismo empresarial más grande de México, con 254 cámaras que representan 670 mil empresas, en la que la participación asciende al 52.5% del total de la economía en los últimos 10 años y representa el 53% del empleo formal en el país.⁴⁵² Estas entidades creadas

-
- **Fiduciario.** Institución encargada de la ejecución del fideicomiso. De acuerdo con la legislación mexicana, sólo pueden ser fiduciarias las instituciones de crédito autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito.
 - **Finalidad del fideicomiso.** Tiene como requisito que el fin sea determinado y lícito, lo cual otorga una cantidad extraordinaria de posibilidades de aplicación, ya que cualquier fin lícito puede ser el objeto del fideicomiso.
 - **Fideicomisario.** La persona física o moral con la capacidad jurídica requerida para recibir el provecho o beneficio que el fideicomiso genere. Dicho en otras palabras, el beneficiario del fideicomiso es el fideicomisario quien, por cierto, no es uno de los elementos indispensables, ya que puede constituirse sin que se designe fideicomisario individualizado o determinado.
 - **Bienes fideicomitidos.** Representa un elemento indispensable del fideicomiso, pues sin ellos no es posible su constitución. Pueden ser toda clase de bienes y derechos presentes y futuros de que legalmente pueda disponer el fideicomitente, excepto en los considerados por la ley como estrictamente personales de su titular.

Vid. Fernández Ruiz, Jorge, *Óp. Cit.*, p. 260-262.

⁴⁵⁰ *Ídem.*

⁴⁵¹ s/a, “Confederación de Cámaras Industriales” [en línea], México, CONCAMIN, Dirección URL: <http://www.concamin.mx/concamin.php> [consulta: agosto de 2015].

⁴⁵² s/a, “¿Qué es la CONCANACO?” [en línea], México, CONCANACO, Dirección URL: <http://www.concanaco.com.mx/index.php/layout-1/layout-2/layout-3/layout-4/style-2/style-4/style-6/columns--com-left-right/columns--left-com-right/columns--right-left-com/columns--right-com-left/regions->

después de la Revolución Mexicana, tienen un gran poder económico y de no ser completamente auditados o de no tener los suficientes controles de admisión, podrían ser infiltrados por capital o empresas vinculadas con dinero producto de diversos ilícitos.

- **Registro Público de la Propiedad y del Comercio.** Sería sumamente importante establecer controles a nivel federal, como a nivel local, por medio de investigaciones periódicas que vinculen a los miembros de la delincuencia, con bienes muebles y con empresas fachadas, habitualmente registradas por medio de prestanombres. Los diversos organismos gubernamentales del registro público de la propiedad y el comercio deberían estar facultados para advertir sobre transacciones sospechosas y para dar insumos que permitan establecer procesos penales.

Los sectores enunciados anteriormente son por su naturaleza campos vulnerables debido a que manejan una gran cantidad de recursos económicos y a que en ellos confluyen una gran cantidad de actores sociales. El hecho de carecer de medidas de protección contra dinero o activos ilícitos, podría implicar la penetración de los empresario ilícitos.

Sobre la Ley de Extinción de Dominio, desde 2009 que se publicó y hasta principios de 2015, ha permitido quitarle a la delincuencia 22.3 millones de pesos, 1.9 millones de dólares, 61 bienes, 46 inmuebles y dos vehículos.⁴⁵³ Cifra que podría considerarse pequeña en relación a la cantidad de recursos producidos por la industria del tráfico de drogas ilícitas según las diferentes estimaciones referidas (ver anexo 5, p. 294).

José Guadalupe Medina Romero, Subprocurador Especializado en Investigación de Delitos Federales, admitió que durante los seis años de su existencia, la PGR

1234/regions-1324/regions-1423/regions-4123/institución/¿qué-es-la-concanaco.html [consulta: agosto de 2015].

⁴⁵³ Rosas, Tania, “PGR se declara incapaz para declara la extinción de dominio” [en línea], en *El Financiero*, México, 28 de Julio de 2015, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/07/28/pgr-se-declara-ineficaz-ejecutar-extincion-dominio> [consulta: agosto de 2015].

no ha logrado aplicar la ley con plenitud: “¿Por qué no ha sido eficaz la Procuraduría? Por un diseño de ley que no nos alcanza para poder ser exitosos en esta medida; por el contrario, hemos tenido que recurrir a otros instrumentos legales que nos han dado un tanto más de aprovechamiento en relación con esta herramienta en favor del Estado, como lo es el tema del abandono, una figura que ha posibilitado la incautación de 182 inmuebles, de acuerdo con los datos del 2009 al 2015, entonces la proporción es evidentemente la no necesaria y la no satisfactoria”.⁴⁵⁴

Hasta el momento se han hecho varias propuestas para realizar cambios a esta ley, la última presentada en junio de 2015, aborda los siguientes puntos⁴⁵⁵: 1) que la Auditoría Superior de la Federación coadyuve con el Ministerio Público en las investigaciones de extinción de dominio por casos de enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos; 2) que el artículo 109 de la Constitución establezca que aparte de sanciones penales aplicará la extinción de dominio para funcionarios que aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia no pudiesen justificar; y 3) que el decomiso de los bienes para funcionarios que se hicieron ricos inexplicablemente aplicará a partir de mayo del 2016.

Por último decir que la actividad de represión contra las organizaciones tiene que considerar todo el complejo de actividades económicas y no solo una parte de ellas. Además, las investigaciones patrimoniales y de seguimiento de activos ilícitos tienen que funcionar con base en una metodología estandarizada en los diferentes niveles de aplicación de justicia del gobierno. Si se utilizan métodos diferentes, esto tendrá como consecuencia una inadecuación entre las formas de investigar y combatir a la delincuencia en los diferentes órganos del Estado, lo cual hará más difícil el combate patrimonial.

⁴⁵⁴ *Ídem*.

⁴⁵⁵ Rosas, Tania, “Piden que la ASF participe en extinción de dominio”, en *El Financiero*, México, 25 de junio de 2015, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/06/25/piden-que-asf-participe-extincion-dominio> [consulta: agosto de 2015].

Hasta ahora se ha desarrollado lo que a nuestro entender son las principales características que comparten las OTD, desde una perspectiva económico-empresaria. Así, damos paso al último capítulo de la tesis que consiste en la aplicación del modelo de análisis a un referente empírico: la Organización del Golfo.

Capítulo 6. Análisis de la Organización del Golfo bajo el modelo de Empresa Ilegal durante el liderazgo de Juan García Ábrego.

“Imagínese que un día decido entregarme al gobierno para que me fusile. Mi caso debe ser ejemplar, un escarmiento para todos. Me fusilan y estalla la euforia. Pero al cabo de los días vamos sabiendo que nada cambió [...] El narco está en la sociedad, arraigado como la corrupción”.

Entrevista de Julio Scherer a Ismael Zambada, en 2010.

En este apartado se establece un referente empírico con el fin de contrastar en lo general el armamento teórico construido a lo largo de la investigación. Tal referente es la Organización del Golfo (ODG) bajo el liderazgo de Juan García Ábrego (JGA), entre mediados de la década de los ochenta, cuando obtiene progresivamente la jefatura de la agrupación, y enero de 1996, mes en que es capturado. El objetivo central no consiste en profundizar la historia de la ODG *per se*, sino en obtener información suficiente y sólida que nos permita estudiarla como una Empresa Ilegal.

Es preciso mencionar que el capítulo es una descripción puntual sobre los orígenes de la agrupación, los líderes más importantes, la presencia territorial, su estructura, los lazos de corrupción que estableció al paso de los años, la reinversión de los activos económicos ilícitos al sector formal y el *modus operandi* de la misma. Ello servirá para establecer, al final del apartado, con características de producto de inteligencia, es decir, de manera sistemática, concreta y breve, el llenado de las características de la Empresa Ilegal.

La ventaja de abordar un periodo de la historiografía del tráfico de drogas ilícitas que aconteció hace ya más de veinte años, es que es posible ver partes enteras de la fotografía. Pasado este tiempo, existen para su consulta textos rigurosos provenientes de la academia y el periodismo, aunque también están disponibles los procesos penales que siguieron los miembros de la ODG, incluyendo al mismo Ábrego, en Estados Unidos. Esto es radicalmente distinto en comparación con el

análisis de un periodo temporal reciente o en desarrollo, el cual es por su naturaleza cambiante, por lo que obliga a trabajar con información escasa, que no cumple necesariamente estándares de certeza, claridad ni precisión.

La Organización del Golfo, si se toma desde sus orígenes más remotos, puede ser identificada como la agrupación de más larga data en el país que se ha dedicado al negocio de los estupefacientes. Durante varias décadas de historia, ha logrado superar con relativo éxito variaciones en su cúpula; modificaciones dentro del mercado ilícito de las drogas; fuertes crisis en el contexto social y político; además, de enfrentamientos y disputas por el poder territorial. En otras palabras, ha sabido imponerse a los cambios de la estructura, del mercado, del campo político y social y, en general, ha innovado para sobrevivir.⁴⁵⁶ Sin embargo, como se verá, no ha sido considerada por analistas como la Organización del Tráfico de Drogas que más haya destacado frente a las demás, salvo en la primera mitad de los noventa.

Aunque la descripción de la ODG en sí misma podría tener el tamaño de una investigación de posgrado, la intención del apartado, como se dijo, es sistematizar la información disponible para establecer una descripción amplia y sistémica de la estructura criminal a través de elementos y procesos tangibles. No está demás apuntar que, en el caso específico de la agrupación tamaulipeca, sobresalen las múltiples relaciones de corrupción que sostuvo con el sector gubernamental.

6.1. Orígenes de la Organización del Golfo: una historia de tradición familiar.

Las raíces más antiguas de la ODG se asocian con Juan Nepomuceno Guerra Cárdenas (18 de julio de 1915 - 12 de julio de 2001), quien puede señalarse como el fundador de esta Empresa Ilícita. Se cree que Juan debutó en el contrabando de licor hacia Estados Unidos en la época del prohibicionismo, gracias a la intermediación de su hermano, Roberto Guerra, a finales de la década de los

⁴⁵⁶ Smith, Michael, *Organization attributes sheet: Golfo Cartel*, Estados Unidos, Matthew B. Ridgway Center for International Security Studies, University of Pittsburgh, 2011, p.2.

treinta.⁴⁵⁷ Con el paso de los años Nepomuceno no sólo tomó el liderazgo de agrupación que operaba en el estado de Tamaulipas, con sede principalmente en Matamoros, sino que tuvo la capacidad de mantenerla, darle orden e impulsarla durante varias décadas, así como de crear una red de corrupción y protección política, obteniendo el control de una estrecha zona del paso fronterizo, especialmente la que corresponde a Brownsville, Texas. En palabras de Carlos Antonio Flores Pérez, investigador del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS):

“...El fundador original de [la Organización del Golfo], Juan N. Guerra Cárdenas, fue un contrabandista que incursionó, según se puede apreciar en evidencia pública disponible, en el tráfico de drogas ilícitas, válido, muy probablemente, de su relación con múltiples integrantes de las instituciones de seguridad y figuras políticas, en tiempos tan tempranos como los años cuarenta. La misma información señala a semejantes personajes públicos como probables protectores de esta empresa criminal. Juan fue el que constituyó originalmente la redes de apoyo político de la organización delictiva...”⁴⁵⁸

Aunque se desempeñó en el medio del hampa, también existen registros en los que se asientan que fue agente de la Policía Judicial en la época de Manuel Ávila Camacho (1940-1946).⁴⁵⁹ Para esos años, la familia Guerra tenía una mala reputación, la cual se vio acentuada por dos asesinatos relacionados directamente con Juan N. Guerra: el de su esposa, Gloria Landeros, y el del teniente coronel Octavio Villa Coss, supuesto hijo del revolucionario Doroteo Arango, mejor conocido Pancho Villa, quien trabajaba como comandante aduanal en Reynosa, Tamaulipas. La prensa de la época hacía referencia a la familia Guerra como “sujetos sumamente peligrosos, que han tenido atemorizada desde hace tiempo a la población matamorenses e incluso a las autoridades locales”.⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ Puig, Carlos, y Garza, Luis Ángel, “Cae el Viejo”, en *Revista Proceso. Edición especial N° 33: Los rostros del narco, segunda parte*, texto original publicado en la *Revista Proceso*, N° 782, 28 de octubre de 1991, p 59.

⁴⁵⁸ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, pp. 197-198.

⁴⁵⁹ Puig, Carlos, y Garza, Luis Ángel, *Óp. Cit.*, p. 59.

⁴⁶⁰ En el contexto del asesinato de Gloria Landeros, ningún abogado quiso hacerse cargo del ilícito debido a la influencia y protección política del probable responsable: Juan N. Guerra. Tanto es así que se tuvo que

Por lo menos desde de los cuarenta, la banda tamaulipeca se desempeñó en diversos ilícitos, como el contrabando de licor, armas, equipo pesado y tráfico de indocumentados a través del Río Bravo, así como en la venta de protección, casas de juego y robo de automóviles.⁴⁶¹ Hacia la década de los setenta existen las primeras referencias claras sobre el trasiego a gran escala de estupefacientes, como quedó claro con la incautación de media tonelada de marihuana en Nuevo León con destino a Tamaulipas.⁴⁶²

Justamente uno de los grandes “logros” de Guerra Cárdenas fue mantener en función por lo menos durante treinta años a la estructura. Fue también él quien introdujo y encausó al negocio a una de las figuras más importantes para la comprensión del mercado de los psicotrópicos durante los ochenta y noventa, su sobrino: Juan García Ábrego. Existen dos versiones sobre el nacimiento del que a la postre tomaría el mando de la empresa: la primera arguye que nació en La Paloma, Texas; la segunda que vio luz en La Puerta, municipio de Matamoros, Tamaulipas. Sobre su escolaridad se sabe que no alcanzó a terminar la educación básica, por lo que tuvo que trabajar en el campo y como lechero para ayudar económicamente a su familia. Tal como pasó con Juan N. Guerra, JGA fue iniciado en el crimen por familiares, particularmente por sus primos en el robo de automóviles.⁴⁶³ Ricardo Ravelo ubica su entrada al crimen apenas llegada la mayoría de edad:⁴⁶⁴

“...El corpulento adolescente sabe que sus primos son conocidos como delincuentes, pero no se inmuta. Aquella aureola de poder e impunidad le atrae y quiere estar cerca de ellos porque observa que, pese a su mala reputación, ninguna autoridad les frena el paso y hasta parecen

conseguir un litigante proveniente de Monterrey, ya que ninguno de Matamoros aceptó el caso. *Vid.* Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, pp. 139-164.

⁴⁶¹ Patenostro, Silvana, “Mexico as a narco-democracy”, en *World Policy Journal*, Vol. 12, Nº 1, Estados Unidos, The MIT Press and the World Policy Institute, 1995, pp. 42-43; Puig, Carlos y Garza, Luis Ángel, *Óp. Cit.*, p. 59.

⁴⁶² Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, p. 203.

⁴⁶³ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, p. 172.

⁴⁶⁴ Ravelo, Ricardo, *Osiel. Vida y tragedia de un capo*, México, Grijalbo, 2009, p. 56.

intocables. García Ábrego pronto se siente seducido por la imagen que proyectan sus parientes [...] El comportamiento pomposo de los primos desata la ambición de García Ábrego, quien proyectado por su hambre de poder irrumpe en el mundo del contrabando cuando apenas cumple 18...”⁴⁶⁵

A su tío le debe el aprendizaje de los principios básicos de su vida personal y de negocios, de acuerdo con la posición de Oscar López Olivares, informante del FBI.⁴⁶⁶ Es gracias a él que logró tener acceso a la cúpula de la estructura ilícita, ya que el lazo consanguíneo con Nepomuceno le abrió las puertas de la carrera criminal.⁴⁶⁷ Hacia finales de los setenta, su nombre comenzó a ganar notoriedad en los informes policiacos y en la prensa de Estados Unidos. En los rotativos se refieren a él como “responsable de la importación de una gran cantidad de toneladas de cocaína colombiana a Estados Unidos desde México”.⁴⁶⁸ Cuando toma el liderazgo de la organización a mediados de los ochenta, concentra gran parte de los esfuerzos empresariales en el tránsito de cocaína hacia ese país, gracias a su trato con agrupaciones colombianas:

“...Alcanza triunfos en el negocio del tráfico de drogas que facilitan igualmente sus relaciones comerciales con los dueños de la organización de Cali, los hermanos Rodríguez Orejuela, de Colombia [...] Es así que empieza a ser conocido como un delincuente importante en México. Es una etapa boyante para el comercio de drogas, los territorios son bastos y fructíferos...”⁴⁶⁹

Puede decirse que la carrera delictiva de JGA fue mucho más vertiginosa que la de Guerra, pues el vínculo familiar le brindó un impulso a su carrera que difícilmente hubiera obtenido por medios propios. Ábrego tuvo la inteligencia de aprovechar las estructuras construidas por su tío, así como también las relaciones de corrupción y protección, las cuales llevó incluso a un nivel superior. Estas redes le representaron un gran poder frente al medio criminal y le otorgaron

⁴⁶⁵ *Ibidem*, pp. 56-57.

⁴⁶⁶ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, p. 172.

⁴⁶⁷ Ravelo, Ricardo, *Osiel. Vida y tragedia de un capo... Óp. Cit.*, p. 56.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, p. 57.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, pp. 56-57.

simultáneamente un halo de impunidad. Como se escribirá más adelante, la protección recibida no sólo será de instancias menores, como policías y ayuntamientos locales, sino también a nivel estatal e inclusive tocando las puertas de la presidencia de la República en el periodo 1988-1994.

Es cierto que la actividad delictiva se constituyó en el núcleo familiar, las relaciones consanguíneas impulsaron en un primer momento la entrada de Guerra al campo criminal y, a la postre, serían determinantes en su sucesión. García Ábrego, quien incursionó en las actividades criminales en los setenta, tomó posesión progresivamente del liderazgo de la agrupación criminal. Una de las innovaciones más importantes, consistió en que los esfuerzos de la ODG se concentraron fundamentalmente en el tráfico de drogas provenientes de Sudamérica y no tanto en el contrabando de mercancías.⁴⁷⁰ No obstante, gran parte de la explicación de su ascenso descansa en las redes construidas.

6.2. Los lazos con la esfera gubernamental: un breve recuento de las redes de protección y corrupción al paso de las décadas.

Prácticamente todos los autores consultados para la realización de este apartado, resaltan el hecho de que existió un vínculo de corrupción entre el sector gubernamental (entendido como bloque, que incluye fuerzas de seguridad, como policías y militares, así como el sector político a nivel municipal, estatal y federal), con la Organización del Golfo. Es únicamente bajo este amparo que se puede explicar el mantenimiento y crecimiento de la agrupación. Luis Astorga, en su libro *El siglo de las drogas* sostiene la hipótesis de que el tráfico de estupefacientes no nació ni creció como un poder “paralelo” o “autónomo” al político, sino ligado estructural e invariablemente a su actuar. En su investigación menciona que:

“...Desde los inicios de la formación del campo del tráfico de drogas en México, éste adquirió características particulares, pues nació a la sombra de intereses del campo político y supeditado a él. Así continuó durante décadas. Lo que se modificó con el tiempo fue la mediación

⁴⁷⁰ Patenostro, Silvana, *Óp. Cit.*, pp. 42-43.

entre el campo político y el tráfico de drogas”.⁴⁷¹ Más adelante añade que “hubo quien, para asegurarse un éxito más completo [en referencia a los empresarios ilícitos], se metiera en la política. Y así quedó ligado el tráfico de estupefacientes a cierto sector inmoral que con su influencia, garantizaba la impunidad...”.⁴⁷²

Más que vías paralelas que comienzan a tocarse en algún punto de la historia, puede documentarse el origen de las OTD por venia y gracia del sector político. Desde la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, que posteriormente se convertiría en el PRI y que gobernaría por cerca de siete décadas, sucesivos gobiernos se caracterizaron por falta de transparencia y contrapesos frente al poder público, lo que promovió la existencia de altos niveles de corrupción en múltiples áreas gubernamentales,⁴⁷³ de manera que:

“...El tráfico de drogas, presente en México desde principios del siglo XX, creció durante el régimen posrevolucionario como actor subordinado respecto al poder. No sólo resultaba altamente deseable contar con la protección de actores políticos y gubernamentales, sino que tal factor fue decisivo para la continuidad de la organización delictiva misma. Instituciones del Estado y los funcionarios a cargo de los mismos determinaban, en general, los lineamientos a los que deberían apegarse los grupos delictivos de mayor relevancia...”.⁴⁷⁴

En ese sentido, para comprender cómo es que la ODG logró perdurar en el tiempo y crecer es necesario entrever los vínculos con el sector gubernamental, lo que es materia del siguiente subapartado.

⁴⁷¹ Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, p. 161.

⁴⁷² *Ibidem*, p. 41.

⁴⁷³ Flores Pérez, Carlos Antonio *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, p. 37.

⁴⁷⁴ *Ídem*.

6.2.1. Los vínculos de corrupción con Juan N. Guerra.

El ya citado investigador del CIESAS, Carlos Antonio Flores Pérez, se dio a la tarea de rastrear a través de una larga búsqueda hemerográfica y de investigación documental en diversos fondos del Archivo General de la Nación, las redes de protección que crearon, primero, Juan N. Guerra, y después Juan García Ábrego, a través de los años.⁴⁷⁵ Con tal información y con la ayuda de otras fuentes consultadas, se establece una breve reconstrucción del contubernio.

Una de las primeras relaciones edificadas por Juan N. Guerra, así como por su hermano Roberto, fue con los gobernadores tamaulipecos, Norberto Treviño Zapata (1957-1963) y Enrique Cárdenas (1975-1981). En 1972, este último fue nombrado Secretario de Investigación, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contando entre sus funciones justamente la de combatir el contrabando fronterizo. Duró tres años en el cargo y renunció para ser candidato del PRI a la gubernatura del estado.⁴⁷⁶ Relación por demás sospechosa debido a que desde 1960 las autoridades de justicia mexicanas identificaban a Juan y Roberto Guerra como contrabandistas de armas, artículos comerciales y drogas en la región.⁴⁷⁷

El hermano menor de Juan, Roberto Guerra ejerció diferentes cargos dentro del gobierno del estado, uno de los de mayor notoriedad fue el de jefe de la oficina del fiscal, durante la gubernatura de Praxedis Balboa (1963-1969). Como menciona el autor, “no es posible dejar de resaltar la paradoja que representa el hecho de que el hermano del principal contrabandista de la región fuera cargado de la dependencia estatal responsable, entre otras cosas, de combatir el contrabando.”⁴⁷⁸

⁴⁷⁵ Flores Pérez, Carlos Antonio, “La protección política en los orígenes del Cártel del Golfo”, en *Boletín Criminológico*, N° 120, España, Universidad de Málaga, Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, mayo de 2010, pp. 2-4.

⁴⁷⁶ Flores Pérez, Carlos Antonio, “La protección política...” ... *Óp. Cit.*, pp. 2-4.

⁴⁷⁷ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre...* *Óp. Cit.*, p.198.

⁴⁷⁸ Flores Pérez, Carlos Antonio, “La protección política...” ... *Óp. Cit.*, pp. 2-4.

Otra de las presumibles relaciones de corrupción se sostuvo con Jorge Rojo Lugo, quien fuera, durante la presidencia de José López Portillo (1976-1982), gobernador del estado de Hidalgo. Rojo Lugo sería designado delegado del PRI en Tamaulipas años más tarde, y sería, junto al gobernador Emilio Martínez Manautou (1981-1987), el que apoyaría la candidatura del hijo de Roberto Guerra Cárdenas, Roberto Guerra Velasco, para la alcaldía del municipio Matamoros, cargo que ejerció entre 1984 y 1987.⁴⁷⁹

Uno de los periodos de mayor auge de la ODG, fue la gubernatura del anteriormente citado Martínez Manautou, quien había tenido cargos sumamente relevantes a nivel nacional antes de encargarse del gobierno del estado. Fue senador de la República (1958-1964), Secretario de la Presidencia cuando el cargo lo ejercía Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y uno de los competidores para suceder a éste en el cargo, perdiendo la designación frente a Luis Echeverría.⁴⁸⁰ Sobre este político, la Dirección Federal de Seguridad, que realizaba un análisis de los precandidatos a la presidencia en el año 1962, señalaba las estrechas ligas de su cuñado, Augusto Cárdenas, ex alcalde de Matamoros, con Juan Nepomuceno, de quien se establece en el informe es un “conocido contrabandista de toda clase de mercancías y aún de drogas”.⁴⁸¹ Durante este gobierno, la agrupación logró operar en el estado con relativa calma y fue también la época en la que se dio la transición paulatina del liderazgo a JGA.

Varios de los integrantes de la camarilla política a la que perteneció Manautou tuvieron un papel sumamente relevante en el crecimiento del poderío de la familia Guerra. Tales personajes lo respaldaron en su aspiración presidencial y coincidieron con él en su paso por la XLIV legislatura del Congreso de la Unión (1958-1961). Destacan Leopoldo Sánchez Celis, senador por Sinaloa; Carlos Hank González, diputado por el Estado de México; Enrique Olivares Santana, diputado por Aguascalientes; y el general Tiburcio Garza Zamora, también

⁴⁷⁹ *Ídem.*

⁴⁸⁰ Flores Pérez, Carlos Antonio, “La protección política...” ... *Óp. Cit*, pp. 2-4.

⁴⁸¹ *Ídem.*

diputado por Tamaulipas.⁴⁸² Incluso se asienta el probable financiamiento del Nepomuceno a la precampaña por la presidencia de la República.⁴⁸³

En otros expedientes de la DFS se registran las reuniones de Juan Nepomuceno con mandos aduanales, alcaldes y personajes neolonenses, supuestamente para establecer estrategias relacionadas con los ilícitos de la agrupación.⁴⁸⁴

6.2.2. Los primeros vínculos de corrupción de Juan García Ábrego.

Juan García Ábrego aprovechó los vínculos construidos por su tío y los amplió con funcionarios en los diferentes niveles de gobierno. Durante sus años al frente de la ODG y hasta que fue aprehendido en el año de 1996, gozó de la protección de diversas instancias oficiales, lo que quedaría comprobado más adelante en diversos juicios penales de los integrantes de la estructura ilícita en Estados Unidos.

David A. Shirk y Luis Astorga mencionan que durante varios años, la organización liderada por García Ábrego disfrutó de la protección de la Policía Judicial Federal (PJF) y de la Procuraduría General de la República.⁴⁸⁵ Eduardo Valle Espinosa, *el búho*, asesor de la PGR para la captura del empresario ilícito, mencionó en reiteradas ocasiones que JGA contaba con auxilio de la misma institución. A través de los años miembros de las instancias de seguridad fueron encontrados culpables de estar involucrados en el tráfico de drogas en todos los niveles, desde custodiar pistas de aterrizaje, campos y cargamentos, hasta otorgar defensa y advertir a los traficantes sobre redadas emergentes.⁴⁸⁶ Algunos de los casos emblemáticos son los que a continuación se presentan:

⁴⁸² Para profundizar sobre la camarilla política de Manautou consultar Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, pp. 206-207.

⁴⁸³ Alvarado, Ignacio, “Una historia de narcopolítica”, en *El Universal*, México, 17 de junio de 2012, dirección URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/853903.html> [consulta: julio de 2015].

⁴⁸⁴ Alvarado, Ignacio, *Óp. Cit.*

⁴⁸⁵ Shirk, David, y Astorga, Luis, *Drug Trafficking organizations and counter-drugs strategies in the U.S.-Mexican Context*, Estados Unidos, Wilson Center, p. 39.

⁴⁸⁶ Patenostro, Silvana, *Óp. Cit.*, p. 44.

- Entre 1980 y 1984, la DFS tuvo como coordinador regional en el noreste del país a Rafael Chao López, quien, de acuerdo con testigos protegidos, mantenía una relación de amistad con el empresario ilícito. También recibió protección de otro mando policiaco: Guillermo González Calderoni, personaje que cobraría especial importancia en el sexenio de Salinas de Gortari, cuando fue designado Director de la Intercepción Aérea, Terrestre y Marítima de la PGR.⁴⁸⁷
- En agosto de 1986, el capo realizó un soborno de 100 mil dólares con el fin de infiltrar al FBI. El agente Claude de la O, asentado en Texas, convenció a Ábrego de que a cambio de una pequeña suma de efectivo, sería sus ojos y sus oídos dentro de la comunidad de seguridad de Estados Unidos. Sin embargo, el agente estadounidense ayudó a la investigación para su aprehensión colaborando con la grabación de conversaciones y el registro de una docena de tratos multimillonarios. Evidencia que sería expuesta ante la corte casi una década después. El oficial añadió que a principios de los ochenta la ODG comenzó a mover más de una tonelada de cocaína mensualmente, hacia lugares como Nueva York, Chicago y Houston.⁴⁸⁸
- De acuerdo con Claude de la O, Guillermo González Calderoni estuvo asociado de García Ábrego y lo protegió por lo menos hasta 1986. Calderoni fue acusado de enriquecimiento ilícito, por lo que huyó a los Estados Unidos y se amparó en un programa de testigos protegidos. Cuando el gobierno mexicano intentó extraditarlo, reveló tener en su poder documentos que acreditarían la protección de Raúl Salinas al líder de la Organización del Golfo.⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, pp. 222-226.

⁴⁸⁸ “Drug Lord’s Web of Payoffs Spans U.S.-Mexico Border”, en *Los Angeles times*, Estados Unidos, 4 de septiembre de 1995, dirección URL: http://articles.latimes.com/1995-09-04/news/mn-42137_1_garcia-abrego [consulta: julio de 2015].

⁴⁸⁹ Ravelo, Ricardo, *Osiel. Vida y tragedia de un capo... Óp. Cit.*, p. 77-78.

- En el año de 1989 se reportó un movimiento anual que sumó las 40 toneladas de cocaína hacia suelo norteamericano, información obtenida gracias al agente infiltrado del FBI, Claude de la O.⁴⁹⁰
- La colusión de los policías ha estado tan arraigada en Tamaulipas, de suerte que el Ejército Mexicano ha desaparecido completamente a las unidades federales dos veces desde 1989.⁴⁹¹
- De igual modo quedó documentada la protección por parte del comandante de la Policía Judicial Federal, Emilio López Parra, y del comandante de la misma corporación, Esteban García Villalón, quienes participaban en el tráfico de cocaína. Según testimonios, el empresario ilícito pagaba una cuota mensual de 1.5 millones de dólares al Subprocurador en la lucha contra el tráfico de drogas, Javier Coello Trejo y a sus colaboradores, García Villalón y López Parra.⁴⁹²
- Asimismo, el sobrino de García Ábrego y miembro del círculo cercano del capo por 13 años, de nombre Francisco Pérez Monroy, testificó en un juicio federal en Texas, en 1994, haber entregado 500 mil dólares a Javier Coello Trejo, entre 1988 y 1991.⁴⁹³ Pérez Monroy recordó recibir órdenes de su jefe para comprar regalos para Coello Trejo, su esposa y sus empleados en la oficina de la PGR.⁴⁹⁴
- A finales de 1996, el periódico *El Norte* publicó una nota donde se da a conocer una supuesta nómina de la ODG. En ella registran nombres como los de Rodolfo León Aragón, quien sería Director de la Policía Judicial Federal durante una parte del sexenio de Salinas de Gortari; y al comandante Guillermo Salazar Ramos. De acuerdo con la nota, recibían pagos que ascendían a 1.1 millones de dólares.⁴⁹⁵

⁴⁹⁰ Shirk, David, y Astorga, Luis, *Óp. Cit.*, p. 39.

⁴⁹¹ Patenostro, Silvana, *Óp. Cit.*, pp. 44-45.

⁴⁹² Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, pp. 243-244.

⁴⁹³ Shirk, David, y Astorga, *Óp. Cit.*, p. 39.

⁴⁹⁴ Patenostro, Silvana, *Óp. Cit.*, p. 44.

⁴⁹⁵ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, p. 249.

La protección a la Empresa Ilícita tuvo que ver mayormente con la inacción y el silencio de las entidades gubernamentales encargadas de la impartición de justicia. Dicho de otro modo, las instituciones no cumplieron con las funciones legales para las cuales fueron concebidas. Carlos Flores lo menciona de la siguiente forma: “como había ocurrido en la administración de Emilio Martínez Manautou, las instituciones de seguridad locales fueron o pretendieron ser totalmente incapaces para detectar la operación de la organización de Juan N. Guerra y de Juan García Ábrego”.⁴⁹⁶

6.2.3. La probable protección presidencial en el periodo 1988-1994.

Mención aparte merece la red que se presume le brindó mayor poder y certeza: la sostenida con el círculo cercano al presidente Carlos Salinas de Gortari. Juan García Ábrego fue asociado con la protección de personal allegado al presidente constitucional entre 1988 y 1994, periodo en el que la agrupación vivió su auge.⁴⁹⁷

Como candidato a la presidencia de la República por el PRI, Carlos Salinas realizó una gira por el estado de Tamaulipas, en noviembre de 1989. En un discurso en Nuevo Laredo señaló la necesidad de perseguir a los traficantes de psicotrópicos para mantener la seguridad nacional, con el fin de que el territorio mexicano no pasara de ser una entidad de tránsito o siembra a una de consumo.⁴⁹⁸ Ya como presidente de la República, en los primeros años en la cruzada contra el tráfico de drogas, el gobierno de Salinas tuvo un relativo éxito en la confiscación de cargamentos e inclusive logró la detención de uno de los traficantes más importantes de la época: Miguel Ángel Félix Gallardo. John Negroponte, embajador de Estados Unidos en el país entre 1989 y 1993, en un memorándum señaló lo siguiente: “esto es una clara prueba de que México está interesado por

⁴⁹⁶ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, p. 245.

⁴⁹⁷ Ravelo, Ricardo, *Osiel. Vida y tragedia de un capo... Óp. Cit.*, p. 62-74.

⁴⁹⁸ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, p. 251.

completo en la cooperación con Estados Unidos para reducir el flujo de las drogas”.⁴⁹⁹

Sin embargo, desde principios de la administración, había rumores de la participación de miembros del gobierno federal en operaciones relacionadas con el tráfico de estupefacientes, en especial en lo relativo a la protección de cargamentos y de los líderes de las organizaciones.⁵⁰⁰ En el otoño de 1991, Guillermo González Calderoni, comenzó una serie de entrevistas confidenciales con miembros de seguridad estadounidense, en las cuales hizo de su conocimiento que las altas esferas de la política mexicana estaban envueltas en actos de corrupción relacionadas con narcóticos, incluyendo el hermano del presidente, Raúl Salinas.⁵⁰¹

Desde el discurso oficial, Salinas de Gortari subrayó que el jefe de la Organización del Golfo sería capturado. Incluso, para lograrlo se creó un grupo de investigadores encabezado por el activista Eduardo Valle, *el búho*, quien había participado activamente en el movimiento estudiantil de 1968 y en el Partido Mexicano de los Trabajadores fundado en 1974. Valle, quien también ejerció como periodista, disponía de recursos, información y apoyo logístico, además de cerca de medio centenar de personas. Según sus propias declaraciones, en varias ocasiones creyó tener acorralado al líder de la ODG, aunque éste invariablemente desaparecía. Pasados algunos años, *el búho* reconoció que el empresario ilícito era alertado desde las más altas esferas del poder para evadir todos los cercos que se le tendieron, por lo que el aparato creado para su detención fue una farsa de la administración en turno.⁵⁰²

⁴⁹⁹ Fineman, Mark y Hart, Lianne, “Misreading Mexico: How Washigton stumbled. Mexico and Drugs: Was U.S. Napping – A special report”, en The New York Times, Premio Pulitzer 1998, dirección URL: <http://www.pulitzer.org/archives/6140> [consulta: julio de 2015].

⁵⁰⁰ *Ídem.*

⁵⁰¹ *Ídem.*

⁵⁰² Ravelo, Ricardo, *Osiel. Vida y tragedia de un capo... Óp. Cit.*, p. 71-72.

En enero de 1992, Carlos Enrique Cervantes de Gortari, sobrino de Carlos Salinas, y Magdalena Ruiz Pelayo, quien trabajó con el padre del presidente, fueron hallados culpables por cometer delitos relacionados con tráfico de enervantes por una corte en Estados Unidos, por lo que fueron sentenciados a 15 y 17 años respectivamente. Este es el primer caso judicial de corrupción relacionado con la familia Salinas que recibió castigo.⁵⁰³ Un año más tarde, Ruiz Pelayo comenzó a ofrecer su testimonio a las instancias de justicia estadounidense. Durante sus comparecencias sostuvo que Raúl Salinas Lozano, padre del presidente, personaje con el que trabajó, conservó nexos con la banda tamaulipeca por varios años.⁵⁰⁴ Tiempo después, Marco Enrique Torres, otro convicto por trasiego de drogas, testificaría sobre presuntos sobornos que hicieron a favor de Raúl Salinas de Gortari.⁵⁰⁵

María Elena Vázquez Nava, titular de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación de México⁵⁰⁶, algunos meses más adelante, en marzo de 1992, mostró documentación al presidente que indicaba que su hermano podría estar relacionado con casos de cohecho. Por la presión del presidente, Raúl Salinas habría dejado su cargo en el gobierno para tomar una plaza de investigación en la Universidad de San Diego.⁵⁰⁷ A lo largo de su carrera, el ingeniero Raúl ostentó cargos como Gerente General de Diconsa, Director General de Imconsa, Director de Planeación y Programación Presupuestal de Conasupo y, de 1990 a 1992, como Secretario Técnico del Comité de Evaluación del Programa Nacional Solidaridad, momento en que salió del país.

⁵⁰³ Lupsha, Peter, "Chronology. What's going on in Mexico today is beyond fiction" [en línea], en *PBS*, Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/mexico/etc/cron.html> [consulta: julio de 2015].

⁵⁰⁴ Fineman, Mark y Hart, Lianne, *Óp. Cit.*

⁵⁰⁵ *Ídem.*

⁵⁰⁶ Dicha secretaría existió entre 1982 y 1994, para ser sustituida por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo entre 1994 y 2006, y posteriormente por la Secretaría de la Función Pública de 2006 a la actualidad. Su tarea consiste en evaluar, coordinar y vigilar el ejercicio público de la administración pública a nivel federal.

⁵⁰⁷ Fineman, Mark y Hart, Lianne, *Óp. Cit.*

Sobre esta situación hubo información en la prensa estadounidense y de México que relacionaba a los hermanos Salinas con la ODG. El 5 de junio de 1995, de acuerdo con *AP*, la revista *Newsweek* y el periódico *Sol de México*, Raúl Salinas tenía relaciones cercanas con García Ábrego. Un testigo mencionó a la revista *Newsweek* que eran tan cercanos que habían sido vistos en una fiesta que dio el jefe de la agrupación, en 1992, en su casa en Monterrey. “Cuando los vi dándose un abrazo, supe que Juan era intocable”, arguyó el informante. El 28 de noviembre de ese mismo año, una fuente del Departamento de Estado, indicó que el gobierno estadounidense asumió la existencia de una relación estrecha entre Raúl Salinas y la cabeza visible de la estructura criminal. “Los mexicanos estarían sorprendidos de la cantidad de información que hemos recibido sobre el particular”, sostuvo una fuente del Comité de Inteligencia del Congreso. Añadió que la información envolvía también a “personal cercano de la presidencia anterior”.⁵⁰⁸

6.3. La esfera económica de la Organización del Golfo: negocios y lavado de dinero.

Habitualmente las agencias federales de seguridad de Estados Unidos han ubicado el crecimiento del tráfico de estupefacientes en México a mediados de la década de los ochenta, cuando esta nación comenzó a incrementar la presión en la ruta del Caribe, específicamente en el eje Colombia-Cuba-Miami, permitiendo las condiciones para que las estructuras mexicanas penetraran progresivamente en el mercado. Desde luego, el anterior argumento no es un suficiente para explicar el afianzamiento del negocio, sino que también la ampliación se debió al incremento de la demanda de narcóticos en el vecino del norte; la dispersión geográfica de los empresarios de las drogas radicados principalmente en el estado de Sinaloa, a partir de la puesta en marcha del Operación Cóndor; y el incremento de la participación de las estructuras gubernamentales mexicanas en la articulación del negocio ilícito.⁵⁰⁹ Se pensaba que los traficantes mexicanos no

⁵⁰⁸ Rush, Valerie, “Free trade=drugs: looking close up at the Salinas Model in Mexico”, en *Executive Intelligence Review*, Vol. 22, N° 50, Estados Unidos, Founder and Contributing Editor Lyndon H. LaRouche, Jr, diciembre 1995, pp. 59-60.

⁵⁰⁹ Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en Crisis: crimen organizado y política... Óp. Cit.*, pp. 185-186.

eran tan poderosos como sus contrapartes colombianos, hablando financiera o políticamente, pero esto cambiaría progresivamente.⁵¹⁰

“... [Para finales de esta década] el tráfico de cocaína por territorio nacional está plenamente consolidado. Las organizaciones mexicanas tienen acuerdos de aprovisionamiento sólidos con sus contrapartes colombianos. Las ventajas comparativas de las primeras, sin embargo, se evidencian en este periodo. Los hechos que se narran muestran una estructura amplia y compleja de corrupción de alto nivel que protegen las operaciones de agrupaciones específicas de la delincuencia organizada para el tráfico de drogas, entre ellas, y de manera especial, la Organización del Golfo...”⁵¹¹

La ODG se posicionó como una de las más poderosas de México, teniendo inicialmente como negocio el tránsito de estupefacientes, más que su producción o venta. Durante el mando de García Ábrego la agrupación comenzó a tener una mayor presencia en la prestación del servicio de transporte de la cocaína y, poco a poco, se fue dando un tránsito paulatino hacia la venta directa de la misma:

“...Mientras que aquellas [las agrupaciones colombianas] venden un producto, estas últimas [las mexicanas] basan su influencia en el desarrollo de un servicio. Para la estructura del narco mexicano, la prioridad es, por lo tanto, garantizar la protección de los envíos de cocaína –la droga que revolucionó las ganancias obtenibles por el tráfico de narcóticos- que llegan desde Sudamérica y su transporte a lo largo del territorio mexicano...”⁵¹²

Para lograrlo era sumamente importante la construcción de una red de corrupción, que incluyera agentes aduanales, policías y políticos, pero también la realización de otros ilícitos como extorsión, asesinatos y compra-venta de armas. En el informe de la DEA del periodo 1994-1998, se le describe como:

⁵¹⁰ Fineman, Mark y Hart, Lianne, *Óp. Cit.*

⁵¹¹ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, p. 241.

⁵¹² Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en Crisis... Óp. Cit.*, p. 196.

“...Una estructura que transporta grandes cantidades de cocaína de la Organización de Cali, así como de marihuana y heroína de otros traficantes. Fue pionera en negocios en los cuales los traficantes fueron compensados con el producto mismo. Esto permitió aumentar sustancialmente sus beneficios y distribuirla. En 1996, Juan García Ábrego fue añadido por el FBI a la lista de los 10 fugitivos más buscados, prometiendo una recompensa de 2 millones por información que llevara a su captura. Era la primera vez que un traficante internacional de drogas era incluido en la lista del FBI...”⁵¹³

En consonancia con esta posición, en agosto de 1996, el jefe de la DEA, Thomas A. Constantine sostuvo que García Ábrego había sido el primero en establecer negocios en los que fue pagado con cocaína por sus proveedores colombianos, lo cual aumentó sustancialmente sus ganancias. Hizo hincapié en que en el periodo 1989 y 1993, las autoridades confiscaron 53 millones en beneficios de la agrupación.⁵¹⁴ Entre 1989 y 1991 los traficantes mexicanos pidieron, como parte del pago de los colombianos recibir 30% en cocaína; en 1993, se modificó el acuerdo para que el pago en especie fuera del 50% con el objetivo de comercializarla directamente.⁵¹⁵

Con la protección construida por la organización desde tiempos de Juan N. Guerra y con el negocio de la cocaína boyante, el empresario ilícito reunió una gran cantidad de bienes patrimoniales, al tiempo que edificó un sistema importante para el lavado de dinero. El modo de operación de la ODG para reingresar los recursos ilegales al sistema financiero salió a la luz en diversos juicios que sostuvieron ante la justicia estadounidense antiguos miembros de la agrupación. Algunos de los bancos estadounidenses que participaron en las operaciones fueron:

“...Republic International Bank of New York; Republic International Bank, en Miami; Republic International Bank, de California; Banker’s

⁵¹³ *Drug Enforcement Administration 1994-1998*, Estados Unidos, DEA, pp. 100-101.

⁵¹⁴ “Mexico deports drug lord to US Garcia Abrego called one of the most powerful in the hemisphere”, en *The Baltimore Sun*, Estados Unidos, 16 de junio de 1996, dirección URL: http://articles.baltimoresun.com/1996-01-16/news/1996016071_1_abrego-garcia-traffickers [consulta: julio de 2015].

⁵¹⁵ Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en Crisis... Óp. Cit.*, p. 196.

Trust Company, en Nueva York; la subsidiaria del Banker's Trust en Suiza; de American Express Bank International y las subsidiarias del Banker's Trust en las Islas Caimán; de American Express Bank International, en California; Bank of New York; de Barckay's Bank, también en Nueva York; y el Bear Stearnes, en esa misma ciudad...".⁵¹⁶

Las empresas y operaciones que resaltan en las investigaciones que tuvieron lugar en Estados Unidos son:⁵¹⁷

- En el juicio *United States of America Vs American Express Bank International*, fue del conocimiento público que el grupo de Ábrego lavó dinero con el apoyo de dos ejecutivos: Antonio Giraldi y María Lourdes Reategui. Ellos reincorporaron al sector formal 33 millones de dólares, la suma más grande registrada para un banco de Estados Unidos. Por tal delito fueron sentenciados a 10 y 3 años de prisión respectivamente y el banco tuvo que pagar una multa de 7 millones.
- En investigaciones se registraron operaciones por cerca de 14 millones de dólares que fueron transferidas desde el First City Bank hacia el Banker's Trust.
- 28.1 millones de dólares fueron encontrados en las cuentas del Banker's Trust en Nueva York, los cuales fueron enviados a un banco suizo. La cuenta estaba a nombre de Ricardo Aguirre (presunto prestanombres de García Ábrego), María del Carmen Olivella (esposa del empresario ilícito) y Rosalinda Silva.
- Ricardo Aguirre supuestamente operaba las cuentas del capo en las Islas Caimán, por medio de dos empresas fachada: White Horse Investments y Stallion Investments. En ellas se registraron movimientos que sumaron los 22 millones de dólares provenientes de un banco suizo.

⁵¹⁶ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, p. 267.

⁵¹⁷ La mayor parte de la información presentada a continuación proviene de las siguientes fuentes: Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, pp. 267-270; y *United States of America Vs American Express Bank International*, United States Court for the Southern District of Florida, agosto 2007, p. 10.

- En 1990, en las Islas Caimán, se registró una nueva empresa llamada Green Mountain, la cual recibió cerca de 25 millones de dólares de las empresas citadas en el punto anterior.
- En diciembre de 1990, la casa de cambio Multiva, en Monterrey, recibió 2 millones de dólares provenientes de Green Mountain, monto que fue aprovechado para la adquisición de propiedades.

Sin duda las operaciones de la organización tuvieron que haber sido realizadas por personas con un pleno conocimiento sobre el funcionamiento del sistema financiero nacional e internacional. De manera tal que puede presumirse la contratación o subcontratación de personal especializado en el rubro. Algunas de las personas dedicadas al lavado de dinero fueron los hermanos Luis Estaban y Eduardo García Villalón, este último desempeñó el puesto de Director de Enlace y Concertación en la Dirección General de Investigaciones de Narcóticos la PGR. Los hermanos tenían cuentas en el International Bank of Commerce y en el National Bank en Laredo con alrededor de 4.5 millones de dólares.⁵¹⁸

Como muestra del patrimonio obtenido durante estos años por Ábrego, sólo en 1996, se logró la confiscación de 18 casas, además de dos bodegas, cuatro terrenos con una extensión de 420 mil metros cuadrados y 90 lotes comerciales. Estos bienes inmuebles fueron retenidos en la zona conurbada de Monterrey, Nuevo León, al ser detectados como parte de la red de inversiones del capo en el estado. De éstas, 22 casas de dos pisos estaban siendo construidas y estaban escrituradas a nombre de la empresa Diseños y Construcciones *La Herradura*, dirigida por Humberto García Ábrego, hermano del líder⁵¹⁹, el cual fue arrestado en octubre de 1994 por lavar dinero para la agrupación.⁵²⁰

⁵¹⁸ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, p. 269.

⁵¹⁹ Pérez Silva, Ciro, “decomisa la PGR 28 casas y dos bodegas de García Ábrego”, en *La Jornada*, México, 8 de julio de 1996, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/1996/07/08/ABREGO00-PG.html> [consulta: julio de 2015].

⁵²⁰ En febrero de 1997, a unas horas de la certificación del gobierno mexicano por parte del presidente Clinton, Humberto García Ábrego escapó de las instalaciones del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas. *Vid.* “Accused money launderer slips Mexican police Escape was kept secret until U.S. certification of antidrug efforts” [en línea], en *The Baltimore Sun*, Estados Unidos, 3 de marzo de 1997, dirección URL:

En resumen, durante el liderazgo de JGA, puede sostenerse que la ODG se consolidó como una empresa dedicada principalmente al transporte de narcóticos, la cual poco a poco fue especializándose en la venta de éstos. El proceso económico de la organización estaba relacionado fundamentalmente con la cocaína, siendo esa su actividad primaria. Provenía de la agrupación colombiana con sede en Cali y era transportada hacia Estados Unidos, aunque paulatinamente fue adquiriendo independencia. Para el blanqueamiento de los activos estructuró una red financiera extendida a nivel internacional, principalmente en Estados Unidos, Suiza y en las Islas Caimán, que sirvió para reingresar el dinero al sector financiero legal y para adquirir propiedades.

6.4. Estructura y *modus operandi* de la Organización del Golfo.

A pesar de la amplia revisión de literatura sobre la ODG, no fue abundante la información que se encontró sobre su estructura organizacional. La mayor parte de los textos revisados hacen hincapié en las figuras prominentes de la agrupación, como líderes, sector financiero y lugartenientes. Sin embargo, no abordan necesariamente las bases del grupo, desatendiendo sectores como productores, informantes, halcones, responsables de operaciones, transporte y venta, así como miembros especializados en disciplinas como química, informática y leyes. Es por ello que es sumamente complicado establecer las dimensiones de la ODG al paso de los años. Sobre el particular la única estimación encontrada fue la de Ricardo Ravelo, reconocido periodista de investigación que ha dado seguimiento por décadas a las OTD en México. Sin precisar la metodología ni la fuente que lo condujo a tal aseveración, considera que la agrupación de García Ábrego logró disponer de cerca de 300 personas que participaron en el negocio, con las que introdujo un máximo de 50 toneladas de cocaína al mercado estadounidense a finales de los noventa.⁵²¹

http://articles.baltimoresun.com/1997-03-02/news/1997061056_1_humberto-
[consulta: julio de 2015].

garcia-abrego-mexico-city

⁵²¹ Ravelo, Ricardo, *Osiel. Vida y tragedia de un capo... Óp. Cit.*, p. 61.

Apegándose a la categoría sobre el tipo de estructuras brindada en el capítulo anterior, hay elementos para sugerir que durante el tiempo que Ábrego estuvo al mando la organización ésta funcionó de forma jerárquica-centralizada. En ella la cúpula que tomaba las decisiones tenían que ser respetada, por lo que había una relación de supra-subordinación que difícilmente era alterada. Se entiende que los miembros de la agrupación estaban limitados por el control y comando del capo.⁵²² El FBI sostiene que la estructura de la ODG siguió la línea de un cuerpo principal, con líderes, lugartenientes y encargados de áreas de trabajo, como siembra, producción, distribución, verificación de rutas, seguridad y ajustes de cuentas.⁵²³

Existe mayor claridad en términos de la presencia territorial de la ODG. El centro de mando de la estructura criminal se ubicó en Matamoros, situada en la franja fronteriza, teniendo como vecina a la ciudad de Brownsville, Texas. Desde luego, la naturaleza de empresa delictiva estuvo relacionada, primero, con el contrabando en dos vías de las más diversas mercancías y, más adelante, con el trasiego de sustancias psicotrópicas del otro lado del Río Bravo.

Michael Smith, del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Pittsburgh, coincide en que a mediados de la década de los ochenta, Ábrego se estableció como líder de la organización de tráfico de estupefacientes, tomando como centro de operaciones la ciudad de Matamoros. Su organización posicionó grupos de distribución de drogas en Estados Unidos y comenzó a trabajar con grupos colombianos para transportarla hacia aquel país, tomando como trampolín el estado de Tamaulipas.⁵²⁴ En ese mismo sentido algunos informes del FBI de mediados de los noventa apuntan lo siguiente: “García Ábrego, de 51 años de edad, inició y expandió su imperio desde Matamoros, Tamaulipas, y Monterrey, Nuevo León, y tiene influencia en los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz,

⁵²² Smith, Michael, *Óp. Cit.*, pp.2-3.

⁵²³ “García Ábrego fue capturado en Nuevo León y será deportado a Estados Unidos” [en línea], en *Notimex*, México, 15 de enero de 1996, dirección URL: <http://cdn.preterhuman.net/texts/computing/gopher-archive/serpiente.dgsca.unam.mx/notimex/1996/Jan/16/NACIONAL/NA.091407.01> [consulta: julio de 2015].

⁵²⁴ Smith, Michael, *Óp. Cit.*, p.1.

Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán”.⁵²⁵

En Estados Unidos, su mercado principal, la ODG funcionó por medio de la subcontratación, es decir, hay una serie de estructuras dispersas con el interés común en la venta de drogas, con los cuales se comunicaban y coordinaban para alcanzar objetivos comunes. Algunos documentos recientes, como *The National Drugs Assessment 2010*, arguyen que a través de los años y para lograr concretar sus negocios, la agrupación sostuvo y ha sostenido cooperación en suelo americano con algunas pandillas: *hermanos pistoleros latinos, latin kings, mara-salvatrucha, texas syndicate* y *mexikanenemi*.⁵²⁶

Aunque es sumamente complicado definir el territorio estadounidense en el que participó, conforme a la investigación de Michael Smith, desde los años 80 y hasta la primera década del nuevo milenio, se ha logrado documentar su presencia en Estados Unidos en los siguientes estados:⁵²⁷

- Arizona (Nogales, Houston)
- Florida (Jacksonville, Orlando, Lakeland, Tampa, West Palm Beach, Miami)
- Georgia (Atlanta)
- Illinois (East St. Louis, Chicago)
- Kentucky (Louisville)
- Louisiana (Lafayette, New Orleans)
- Maryland (Greenbelt)
- Massachusetts (Boston)
- Missouri (St. Louis)
- Nebraska (Omaha)
- New York (Buffalo, New York)
- North Carolina (Greensboro, Raleigh, Wilson, Wilmington)
- Ohio (Cincinnati)
- Oklahoma (Oklahoma City)
- Pennsylvania (Philadelphia)
- South Carolina (Greenville)
- South Dakota (Sioux Falls)

⁵²⁵ “García Ábrego fue capturado en Nuevo León y será deportado a Estados Unidos”, *Óp. Cit.*

⁵²⁶ *The National Drugs Assessment 2010*, Estados Unidos, U.S. Department of justice National Drug Intelligence Center, 2010, pp. 64-65.

⁵²⁷ Smith, Michael, *Óp. Cit.*, p.1.

- Tennessee (Knoxville, Memphis)
- Texas (Fort Worth, Dallas, El Paso, San Antonio, Houston, Eagle Pass, Laredo, Corpus Christi, Roma, Rio Grande City, Edinburg, McAllen, Brownsville)

Como es posible percibir, de acuerdo con la información consultada, la presencia en México es más puntual que aquella en Estados Unidos. Esto puede reforzar a la hipótesis que sugiere que el país era solamente una ruta de tránsito para los enervantes, por lo que la Empresa Ilícita tendría como meta ganar presencia en el altamente redituable mercado del vecino del norte.

En otro orden de ideas, en los años de Ábrego hubo violencia, pero ésta no estaba generalizada ni se expandió geográficamente. Esto pudo deberse a los siguientes factores: 1) La corrupción hacía menos necesario el uso de la violencia, pues implicaba un acuerdo tácito con las autoridades. Es así que las relaciones establecidas cerca del poder imprimían un halo de impunidad y afianzaban el funcionamiento del negocio sin mayores sobresaltos; 2) Desde Juan N. Guerra, la agrupación tenía una presencia territorial y “rutas relativamente definidas”, por lo que las organizaciones del lado del Pacífico (Sinaloa, Tijuana, Juárez) no disputaban territorios específicos⁵²⁸; Y 3) había una suerte de “pacto” que incluía a otras agrupaciones que actuaban en determinadas zonas y bajo determinados estándares de aplicación de la violencia.⁵²⁹

⁵²⁸ En una entrevista que sostuvo Carlos Flores con una fuente anónima relacionada con el ámbito de seguridad para la realización del libro *El Estado en crisis: crimen organizado y política*, se sostiene que “Las organizaciones de Juan García Ábrego y de Amado Carrillo nunca mantuvieron una rivalidad o disputa directa entre sí, a pesar de lo cual, este último desarrollaba estrategias que le permitirán incrementar la visibilidad pública de otras organizaciones y, por tanto, incrementar la presión, por ejemplo, de la DEA hacia las demás organizaciones, con muchas de las cuales, sin embargo, no mantenía una hostilidad directa [...] son precisamente las organizaciones de Amado Carrillo y de Juan García Ábrego las que, de acuerdo con los testimonios disponibles, parecen haber contado con mayor protección gubernamental durante el sexenio 1988-1994”. *Vid.* Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en Crisis... Óp. Cit.*, pp. 202-203.

⁵²⁹ En relación a los acuerdos a nivel estatal, Eduardo Guerrero señala lo siguiente: “...Al parecer, en distintos momentos las autoridades federales estuvieron dispuestas a tolerar las actividades de los [traficantes de drogas] si éstos se comprometían a cumplir ciertas reglas. De acuerdo con información de Eduardo Guerrero, Ricardo Monreal, ex gobernador de Zacatecas las enumeró en un ‘decálogo’: 1. No muertos en las calles; 2. No drogas en las escuelas; 3. No escándalos mediáticos; 4. Entrega periódica [al gobierno] de cargamentos y traficantes menores; 5. Derrama económica en las comunidades; 6. No proliferación de bandas; 7. Cero tratos con la estructura formal del gobierno (policías o funcionarios judiciales); 8. Cobrar errores con cárcel, no con la vida; 9. Orden y respeto en los territorios; 10. Invertir las ‘ganancias’ en el país...” *Vid.* Guerrero Gutiérrez,

Claro que había episodios de violencia por parte la ODG, pero ésta era entendida como una herramienta que era utilizada para hacer cumplir acuerdos ante “socios” o negocios desleales, para cuidar rutas de tránsito o por disputas personales. Su aplicación era focalizada, lo que significa que era un hecho puntual, preciso, que tenía un objetivo definido y, por lo general, era pasajera. Entre los episodios más recordados, se encuentra, por ejemplo, el del 17 de mayo de 1984, cuando un comando armado de más seis hombres irrumpió en la Clínica Raya, en el centro de Matamoros, para ultimar a Casimiro Espinoza Campos, *el cacho*, por disputas personales con Nepomuceno Guerra y en la distribución de estupefacientes.⁵³⁰ Otro capítulo se vivió el 17 de junio de 1986, con el asesinato de dos periodistas del periódico *El Popular*, Ernesto Flores y Norma Moreno. Ellos habían denunciado hostigamiento por parte del alcalde de Matamoros, Roberto Guerra Velasco, sobrino de Juan N. Guerra. Posteriormente a los homicidios, la familia sostendría que los responsables habrían sido Juan García Ábrego, el entonces alcalde en funciones de matamoros y su tío.⁵³¹

Puede decirse, en términos de lo expuesto en el capítulo cinco, que la ODG pasó de una forma primigenia a una funcional. García Ábrego logró construir una empresa ya no sólo dedicada o concentrada en el servicio de transporte de mercancías ilícitas a Estados Unidos, sino en una que penetró el mercado de la venta de cocaína en ambos países. En un primer momento, bajo el mando de Guerra se caracterizó por ser una agrupación constituida fundamentalmente por lazos consanguíneos y territoriales; por realizar actividades dentro de zonas geográficas reducidas; por tener redes de corrupción mayormente locales; por carecer de niveles intermedios de mando y por poseer estructura relativamente

Eduardo, “Narcotráfico, S.A.” [en línea], *Revista Nexos*, México, enero del 2009, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=54> [consulta: 8 de junio del 2011].

⁵³⁰ Virgen, Ángel, “Terror al amanecer”, en *Reporteros en la Red* [en línea], México, 16 de mayo de 2009, dirección URL: <http://www.reporterosenlared.com/?laNotaID=244&laCategoria=6> [consulta: julio de 2015]; y Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, p. 228-234.

⁵³¹ Guevara, Melitón, “Nadie recordó a los muertos” [en línea], en *Hoy Tamaulipas*, México, 11 de junio de 2011, dirección URL: <http://www.hoytamaulipas.net/notas/35434/Nadie-recuerdo-a-los-muertos.html> [consulta: julio de 2015]; y Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, p. 235-239.

estable. En un segundo momento obtuvo un nivel intermedio de evolución, es decir, una tapa concentrada en actividades primarias, en este caso la venta y transporte de cocaína; comenzó a extender su influencia territorial a nuevos estados dentro de la República y a diversas entidades dentro de Estados Unidos; además, de ampliar y consolidar los vínculos de corrupción con autoridades a nivel municipal, estatal incluso federal; de igual forma, para la realización de sus actividades, presumiblemente incrementó su tamaño.

6.5. Declive del liderazgo de Juan García Ábrego en la agrupación.

En 1993, el poder jurisdiccional de Houston, en Estados Unidos, le impuso a García Ábrego cargos por el transporte millonario de drogas hacia ese país.⁵³² En noviembre de ese año, el gobierno americano emitió la nota diplomática número 1599, por medio de la cual pidieron a las autoridades del mundo su captura. Los cargos imputados alcanzaban hasta los 30 años de prisión y dieron a conocer datos sobre su persona. En la ficha se establecía lo siguiente: “nació el 13 de septiembre de 1944, en La Paloma, Texas, mide 1.85 cm y tiene nacionalidad americana de origen hispano”, además se señalaron viajes frecuentes a la Ciudad de México, Monterrey y Costa Rica.⁵³³

El término del sexenio salinista representó de algún modo el declive de los “apoyos y facilidades” en las operaciones de la ODG, algunos de los indicios son contundentes. De acuerdo con Ricardo Ravelo, en septiembre de 1993, un hombre que se identificaba como Juan García Ábrego llamó a la PGR con la intención de entregarse a las autoridades. En la comunicación decía ser intermediario en el comercio de las drogas y señaló como los grandes jefes del negocio a personajes como Juan Arévalo Gardoqui, Secretario de la Defensa Nacional durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988). Esta primera comunicación fue descartada por parte de la fiscalía de manera inmediata.

⁵³² Smith, Michael, *Óp. Cit.*, p.2.

⁵³³ Ravelo, Ricardo, *Osiel. Vida y tragedia de un capo... Óp. Cit.*, p. 69-70.

El periodista menciona que hubo una segunda llamada, cuyo éxito también fue nulo. En el tercer intento el mismo subprocurador, Mario Ruiz Massieu, atendió al supuesto JGA, quien brindó su ubicación exacta para ser detenido. No obstante, también fue desechada debido a que no se creyó su veracidad. Las comunicaciones, de haber sido genuinas, consistirían un signo inequívoco de debilidad del empresario, el cual buscaba las mejores condiciones para su captura.⁵³⁴

Por si fuera poco, el entrante presidente Ernesto Zedillo, impuso una serie de medidas para desarticular algunas redes de protección que se habían construidas: 1) quien tomó la Procuraduría General de la República fue Antonio Lozano Gracia, proveniente de las filas del PAN; 2) incorporó de lleno al ejército para la realización de tareas de inteligencia en el combate a los miembros del crimen organizado; 3) en 1996, se aprobó la Ley General Contra la Delincuencia Organizada, en la que se adoptó un programa de testigos protegidos; y 4) se creó la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada en el seno de la PGR, que tenía, entre otras funciones, desarticular los vínculos de corrupción en los órganos del Estado.⁵³⁵ Como resultado de estas medidas, se rompieron algunas redes de corrupción principalmente en el Ejército Mexicano:⁵³⁶

- El general de división José de Jesús Gutiérrez Rebollo, ex titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, recibió una sentencia de 75 años, en febrero de 1997, por dar protección a la Organización de los Carillo Fuentes.
- El general brigadier Alfredo Navarro Lara, en marzo de 1997, recibió una condena de 15 años; así como el general brigadier Jorge Mariano Maldonado Vega, quien fue sentenciado en enero de 1998.

⁵³⁴ Ravelo, Ricardo, *Osiel. Vida y tragedia de un capo...* *Óp. Cit.*, pp. 63-74.

⁵³⁵ Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en Crisis...* *Óp. Cit.*, pp. 211-212.

⁵³⁶ *Ídem.*

- Por su parte, el general de brigada Acosta Chaparro y el general de división Francisco Quiroz Hermosillo fueron presos desde septiembre del año 2000, también por brindar protección a Amado Carrillo Fuentes.

Así, el empresario ilícito vivió sus últimos días al frente de la ODG. El cruce de drogas hacia Estados Unidos y, más aún, el suministro proveniente de Colombia, ya no tenía la bonanza de antaño. Además, el contexto general en este periodo fue de agitación política y económica. Antes de las elecciones de 1994, sobrevino el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato presidencial por el PRI, y de José Francisco Ruiz Massieu, diputado federal electo. El 1º de enero de ese año, simultáneamente entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte y se levantó el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en el sur de México, lo que tuvo una resonancia internacional. En diciembre de 1994, México sufrió una de las devaluaciones económicas más importantes en la historia del país, lo que impactó negativamente al gobierno mexicano y a la sociedad.⁵³⁷ En marzo de 1995 detuvieron a Raúl Salinas de Gortari por ser el autor intelectual del asesinato de Francisco Ruiz Massieu. También se le relacionó con líneas de investigación por tráfico de drogas, tráfico de influencias, malversación de fondos, sobornos y enriquecimiento ilícito, encontrando varias cuentas bancarias en Suiza.⁵³⁸

En este contexto, el domingo 14 de enero de 1996, en el poblado de Villa de Juárez, a sólo 25 km de Monterrey, Nuevo León, cerca de 15 elementos del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, desplegaron un operativo aproximadamente a las ocho de la noche por el que fue capturado Juan García Ábrego.⁵³⁹ Un día después la PGR emitió un comunicado en el que dio a conocer

⁵³⁷ Ravelo, Ricardo, *Osiel. Vida y tragedia de un capo...* *Óp. Cit.*, p. 62-74.

⁵³⁸ En este último tema, se encontraron cerca de 45 cuentas de banco en México con un total de 14 millones, mientras en el extranjero se le encontraron cuentas por 84 millones de dólares, a nombre de Raúl Salinas y al de su esposa, Paulina Castañón, de las que no fue posible determinar su origen. *Vid.* Ward, John, "Hard times find the Salinas Brothers", en *The Washington Post*, Estados Unidos, 13 de marzo de 1996, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/mexico/overview/keysalinasr.htm> [consulta: julio de 2015].

⁵³⁹ Ravelo, Ricardo, *Osiel. Vida y tragedia de un capo...* *Óp. Cit.*, p. 77-78.

que el Poder Ejecutivo había ejercido la facultad otorgada por el artículo 33, fracción segunda, según la cual “el Jefe de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley”. De esta forma, haciendo uso de sus facultades constitucionales, Zedillo mandó extraditar al empresario ilícito de nacionalidad estadounidense hacia su país, siendo juzgado en Houston, Arizona.⁵⁴⁰

A lo largo del juicio se llamó a 84 testigos, desde oficiales de agencias de seguridad hasta traficantes de psicotrópicos. Los antiguos socios de Ábrego testificaron que el imputado traficaba cocaína colombiana, en aviones Cessna que aterrizaban en pistas clandestinas en el estado de Tabasco y Chiapas, desde donde era descargada y llevada a la frontera. La droga era pasada con destinos como Nueva York y Los Ángeles a través de una intrincada red de traficantes y distribuidores. Durante el juicio, se establecieron vínculos con oficiales de seguridad de ambos países, como Javier Coello Trejo, Subprocurador en la lucha contra el tráfico de drogas, y el sheriff de Cameron County, Alex Pérez.⁵⁴¹ En Estados Unidos, también se documentaron casos como el del agente en formación Reinaldo Marmolejo, del Departamento de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés), quien fue encarcelado por transportar narcóticos en vehículos oficiales.⁵⁴²

García Ábrego fue descrito por el poder judicial de Estados Unidos como el líder de una poderosa organización dedicada al negocio de estupefacientes asentada en México, la cual cruzó más de 14 toneladas de cocaína y 46 mil libras de marihuana, lavando así cerca de 10.5 millones de dólares.⁵⁴³ Asimismo, se le acusó de haber dado un soborno de \$100 mil dólares al agente encubierto del FBI,

⁵⁴⁰ *Drug Enforcement Administration 1994-1998, Óp. Cit.*, pp. 100-101; “García Ábrego fue capturado en Nuevo León y será deportado a Estados Unidos”, *Óp. Cit.*

⁵⁴¹ Taylor, Marisa, “Jury Ábrego Guilty”, en *Brownsville Herald*, Estados Unidos, 17 de octubre de 1996, dirección URL: http://www.brownsvilleherald.com/news/local/article_20512436-3f3d-564c-ae66-a1b188ef86c4.html[consulta: julio de 2015].

⁵⁴² *United States of America Vs Reynaldo Marmolejo*, N° 95-20983, United States Court of Appeals, Fifth circuit, Houston, Arizona, 21 de febrero de 1997.

⁵⁴³ “Mexican Gulf Cartel Leader Juan Garcia Abrego convicted on U.S. Drug Charges”, en *New Briefs*, Estados Unidos, National Drug Strategy Network, noviembre 1996; y Taylor, Marisa, *Óp. Cit.*

Claude de la O.⁵⁴⁴ El gobierno aquel país encontró propiedades y bienes adquiridos durante una década valuadas en 350 millones de dólares, dicha suma fue significativamente mayor que la estimación original que rondaba los 275 millones.⁵⁴⁵

Después de un juicio que duró cuatro semanas y 12 horas de deliberación, antecedido por 10 años de investigación de las agencias de seguridad estadounidenses, un jurado de la corte del distrito de Houston sentenció a García Ábrego, el 16 de octubre del año 1996, a once cadenas perpetuas y se le impuso una multa de 128 millones de dólares.⁵⁴⁶ En Tamaulipas, la detención de JGA no tuvo una respuesta particularmente violenta por parte de su organización, pues ésta ya se encontraba notablemente debilitada tras la conclusión del sexenio salinista.⁵⁴⁷ Dicho brevemente, tal como asiente Jorge Chabat:

“...Algunos autores especulan que el decline de la Organización del Golfo estuvo relacionado con el hecho de que la administración de Salinas los protegía, lo cual se desvaneció con la llegada del gobierno de Ernesto Zedillo. Aunque es difícil probar tal aseveración, García Ábrego testificó que la cocaína que su organización logró traficar hacia Estados Unidos, era aquella confiscada por la Procuraduría General de la República a otras organizaciones...”⁵⁴⁸

A pesar de haber estado en la lista de los 10 criminales más buscados por el FBI, su captura estuvo lejos de acabar con la ODG, con el mercado de la cocaína y, menos aún, con el negocio de las drogas.⁵⁴⁹ Con la detención de JGA, comenzó la

⁵⁴⁴ Schiller, Dane, “García Ábrego arraigned in U.S. FBI fugitive could spend life in prison”, en *Brownsville Herald*, Estados Unidos, 17 de junio de 1996, dirección URL: http://www.brownsvilleherald.com/news/local/article_f0292b61-cd9e-5144-8493-e59b6da0f4f0.html [consulta: julio de 2015].

⁵⁴⁵ Taylor, Marisa, *Óp. Cit.*

⁵⁴⁶ “Mexican Gulf Cartel Leader...”, *Óp. Cit.*; y *Drug Enforcement Administration 1994-1998*, *Óp. Cit.*, pp. 100-101.

⁵⁴⁷ Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre... Óp. Cit.*, p. 291.

⁵⁴⁸ Chabat, Jorge, “Mexico’s war on drugs: no margin for maneuver”, en *Annals of the American academy of political and social science*, vol. 582, Estados Unidos, Cross-national drug policy, American Academy of political and social science, 2002, p. 136.

⁵⁴⁹ Astorga, Luis, “Drug trafficking in Mexico: a first general assessment”, en *Management of Social Transformations, MOST, Discussion paper 36*, Francia, UNESCO, 1999, p. 24.

reestructuración de la agrupación que tuvo como consecuencia la disputa por el liderazgo, en la que Osiel Cárdenas Guillén logró hacerse del control. Cárdenas sin provenir de una posición privilegiada en antigua agrupación, consolidaría su hegemonía. Tampoco puede considerarse que el nuevo líder contara con las relaciones y los nexos políticos de alto nivel que sus antecesores y, sin embargo, afianzó su poder. Una de las grandes innovaciones de Cárdenas es que constituyó un grupo de élite para su protección personal: *Los Zetas*. Esta organización representaría un nuevo paradigma en el negocio del tráfico de estupefacientes en el país, pues debido a su formación militar comenzaría a realizar actos sumamente violentos y comenzaría disputar plazas que antiguamente estaban “definidas”. Sin embargo, éste es un tema que trasciende los fines de esta investigación.

Cabe mencionar que más que una relación entre los empresarios de las drogas y los políticos como clase aislada, se entretejió una complicidad con el aparato gubernamental en su conjunto. Éste efectivamente incluye la clase política en los diferentes niveles de gobierno, desde el municipal, estatal y el federal; pero también está la relación sostenida con las fuerzas del orden público, como policías en diferentes niveles y las Fuerzas Armadas. Como se sostuvo al final del capítulo pasado, si se tuviera que establecer una tercera arista de participación, estarían incluidas algunas partes del sector económico legítimo, las cuales juegan un rol estelar en lo referente al lavado de dinero.

Finalmente, la revisión de información permitió realizar la reconstrucción de los funcionarios públicos de primera línea que presumiblemente le brindaron protección a la Organización del Golfo en diferentes etapas. Tal apoyo se ubicaría temporalmente desde mediados de la década de los cincuenta hasta mediados de los noventa, sobresaliendo cargos que van desde jefes policiacos, presidentes municipales y gobernadores, hasta las Ejército Mexicano y la misma presidencia de la República (1989-1994), época que coincidió con el auge de la ODG.

Tabla. Análisis de la Organización del Golfo como Empresa Ilícita bajo el liderazgo de Juan García Ábrego.	
Principales característica	Descripción
Formación de la agrupación.	<p>Los vestigios más antiguos de la ODG pueden ser ubicados a finales de los treinta, con el contrabando de mercancías, especialmente licor, a través de la franja fronteriza de Tamaulipas con destino hacia Estados Unidos.</p> <p>La banda de Tamaulipas debutó como una organización familiar, principalmente de los hermanos Guerra, en el contrabando de diversos productos. Juan N. Guerra tomó el liderazgo y comenzó a entretejer una red de protección gubernamental que permitiría a la estructura crecer y funcionar de manera relativamente estable. Si se toma como antecedente inmediato de la ODG, podría ser considerada como la agrupación más antigua en el tráfico de drogas ilícitas en el país.</p>
Cambio y liderazgo	<p>Son dos los grandes líderes de la organización hasta mediados de los noventa: Juan N. Guerra (aprox.1940-1980) y Juan García Ábrego (aprox. 1980-1996).</p> <p>Al interior de la agrupación los lazos consanguíneos fueron importantes para que, primero, Guerra tomara la dirección y, después, para que su sobrino, Ábrego, se hiciera paulatinamente del control de la Empresa Ilícita en los ochenta. Con el cambio de mando, una de las mayores modificaciones fue que la ODG se concentrará mayormente en el transporte y venta de psicotrópicos, principalmente cocaína.</p> <p>Este análisis se concentra principalmente en el funcionamiento de la organización de Juan García Ábrego, cuando no sea así, se advertirá tal situación.</p>
Negocios.	<ul style="list-style-type: none"> • Juan N. Guerra: Contrabando de licor, armas, equipo pesado y tráfico de indocumentados a través del Río Bravo, así como en la venta de protección, casas de juego y robo de automóviles. En la década de los setenta, existen las primeras referencias claras sobre el trasiego a gran escala de estupefacientes, como la incautación de media tonelada de marihuana en Nuevo León. • Juan García Ábrego: Venta de drogas ilícitas como heroína, marihuana y principalmente cocaína. La organización pasó de ser una empresa dedica al transporte a ser una concentrada en la venta de ésta.
Estructura organizacional	<p>De acuerdo a la información consultada, es posible sostener que la ODG tiene una estructura jerárquica-centralizada. Se entiende que existe una relación de supra-subordinación que difícilmente es alterada. La cúpula toma un conjunto de decisiones que tienen que ser respetadas por los subalternos, los cuales están limitados por el control y comando del jefe de la organización.</p> <p>En Estados Unidos, su mercado principal, la ODG funcionó por medio de acuerdos con diversas bandas criminales, pues estas estructuras comparten el interés en la venta de</p>

	<p>drogas para obtener recursos económicos. Algunas de ellas son: <i>hermanos pistoleros latinos, latin kings, mara-salvatrucha, texas syndicate y mexikanenemi.</i></p>
<p>Presencia territorial</p>	<p>En México, bajo el liderazgo de JGA, se documentó su presencia en los estados de Tamaulipas, Monterrey, Nuevo León, Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán.</p> <p>En Estados Unidos, desde los noventa y hasta la primera década del nuevo milenio, se ubicó su función en los estados de Arizona (Nogales, Houston); Florida (Jacksonville, Orlando, Lakeland, Tampa, West Palm Beach, Miami); Georgia (Atlanta); Illinois (East St. Louis, Chicago); Kentucky (Louisville); Louisiana (Lafayette, New Orleans); Maryland (Greenbelt); Massachusetts (Boston); Missouri (St. Louis); Nebraska (Omaha); New York (Buffalo, New York); North Carolina (Greensboro, Raleigh, Wilson, Wilmington); Ohio (Cincinnati); Oklahoma (Oklahoma City); Pennsylvania (Philadelphia); South Carolina (Greenville); South Dakota (Sioux Falls); Tennessee (Knoxville, Memphis); y Texas (Fort Worth, Dallas, El Paso, San Antonio, Houston, Eagle Pass, Laredo, Corpus Christi, Roma, Rio Grande City, Edinburg, McAllen, Brownsville).</p>
<p>Sectores básicos de la organización</p>	<p>Con la información consultada, es complicado reconstruir el organigrama de la ODG. Sin embargo, se pueden identificar al menos los siguientes sectores y sus características:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sector de mando: las decisiones son tomadas por un grupo pequeño de integrantes y sus resoluciones son vinculantes para el resto de la organización. • Sector financiero: Se encarga de reintroducir los activos al sector formal. • Sector de transporte: es uno de los sectores principales de la Empresa Ilícita, pues se encarga de movilizar las drogas de punto a punto. Verbigracia, la cocaína se transporta desde Colombia, con destino hacia Estados Unidos, implica una logística y redes de protección sumamente complejas.
<p>Blanqueamiento de activos.</p>	<p>Algunos de los bancos que se han visto involucrados en investigaciones por su probable responsabilidad en el delito de lavado de dinero en Estados Unidos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Republic International Bank, en Miami; • Republic International Bank, de California; • la subsidiaria del Banker's Trust en Suiza; • de American Express Bank International y las subsidiarias del Banker's Trust en las Islas Caimán; • de American Express Bank International, en California; • Republic International Bank of New York; • Banker's Trust Company, en Nueva York; • Bank of New York; de Barckay's Bank, también en Nueva York; • y el Bear Stearnes, en esa misma ciudad.

	<p>Ha habido casos judiciales en los que se comprobó la participación de empleados de bancos, como por ejemplo el juicio <i>United States of America Vs American Express Bank International</i>. Dos ejecutivos del banco, Antonio Giraldi y María Lourdes Reategui, lavaron 33 millones de dólares, por lo que fueron sentenciados a 10 y 3 años de prisión respectivamente. Por el delito el banco tuvo que pagar una multa de 7 millones de dólares.</p> <p>En México, se acreditó la participación de los hermanos Luis Estaban y Eduardo García Villalón, el último se desempeñó en la Dirección General de Investigaciones de Narcóticos la PGR. Los hermanos poseían cuentas en el International Bank of Commerce y en el National Bank en Laredo con cerca de 4.5 millones de dólares.</p>
<p>Corrupción</p>	<p>La agrupación ha tenido amplios círculos de corrupción y protección a lo largo de su desarrollo. Éstos han estado relacionados con la inacción y el silencio de las entidades gubernamentales encargadas del combate a las Organizaciones del Tráfico de Drogas. Aunque las redes comenzaron a ser edificadas por Guerra, JGA también supo aprovecharse de ellas, consolidarlas y ampliarlas.</p> <p>Una de las primeras relaciones construidas por Juan N. Guerra fue con los gobernadores tamaulipecos, Norberto Treviño Zapata (1957-1963) y Enrique Cárdenas (1975-1981). En 1972, este último trabajó como secretario de investigación, en la Secretaría de Hacienda, contando entre sus funciones justamente la de combatir el contrabando fronterizo.</p> <p>El hermano menor de Juan, Roberto Guerra, ejerció diferentes cargos dentro del gobierno de Tamaulipas, uno de los de mayor notoriedad fue el de jefe de la oficina del fiscal, durante la gubernatura de Praxedis Balboa (1963-1969), en la que se encargó también de la lucha contra el contrabando.</p> <p>Otra de las presumibles relaciones de corrupción se sostuvo con Jorge Rojo Lugo, quien fuera, durante la presidencia de José López Portillo (1976-1982), gobernador del estado de Hidalgo. Rojo Lugo sería designado delegado del PRI en Tamaulipas años más tarde, y sería, junto al gobernador Emilio Martínez Manautou (1981-1987), el que apoyaría la candidatura del hijo de Roberto Guerra, Roberto Guerra Velasco, para la alcaldía del municipio Matamoros, cargo que ejerció entre 1984 y 1987.</p> <p>Uno de los periodos de mayor auge de la organización con sede en Tamaulipas, fue la gubernatura precisamente de Manautou. Sobre este político, la Dirección Federal de Seguridad, que realizó un análisis de los precandidatos a la presidencia en el año 1962, cargo al que aspiró, señaló las estrechas ligas de su cuñado, Augusto Cárdenas, ex alcalde de Matamoros, con Juan N. Guerra, de quien se establece es "un conocido contrabandista de toda clase de mercancías y aún de drogas".</p> <p>Como se mencionó Juan García Ábrego, también supo aprovecharse de las redes de protección y corrupción, consolidarlas y ampliarlas. Entre 1980 y 1984, la DFS tuvo como coordinador regional en el noreste del país a Rafael Chao López, quien mantenía una relación de amistad con este empresario ilícito.</p>

	<p>De acuerdo con el agente infiltrado del FBI en la ODG, Claude de la O, Guillermo González Calderoni, quien sería designado Director de la Intercepción Aérea, Terrestre y Marítima de la PGR, durante el gobierno salinista, estuvo asociado con García Ábrego y lo protegió por lo menos hasta 1986.</p> <p>La colusión de los policías ha estado tan arraigada en Tamaulipas, por lo que el Ejército Mexicano ha tenido que desaparecer completamente a las unidades federales dos veces desde 1989.</p> <p>De igual modo quedó documentada la protección por parte del comandante de la Policía Judicial Federal, Emilio López Parra, y del comandante de la misma corporación, Esteban García Villalón, quienes participaban en el tráfico de cocaína. Según testimonios, el empresario ilícito pagaba una cuota mensual de 1.5 millones de dólares al Subprocurador en la lucha contra el tráfico de drogas, Javier Coello Trejo y a sus colaboradores, García Villalón y López Parra.</p> <p>El sobrino de García Ábrego y miembro del círculo cercano del capo por 13 años, de nombre Francisco Pérez Monroy, testificó en un juicio federal en Texas, en 1994, haber entregado 500 mil dólares a Javier Coello Trejo, entre 1988 y 1991. Pérez Monroy recordó recibir órdenes de su jefe para comprar regalos para Coello, su esposa y sus empleados en la oficina de la PGR.</p> <p>A finales de 1996, el periódico <i>El Norte</i> publicó una nota donde se da a conocer una supuesta nómina de la ODG. En ella registran nombres como los de Rodolfo León Aragón, quien sería Director de la Policía Judicial Federal durante una parte del sexenio de Salinas de Gortari; y al comandante Guillermo Salazar Ramos. De acuerdo con la nota, recibían pagos que ascendían a 1.1 millones de dólares.</p> <p>Al inicio de su administración, Salinas de Gortari subrayó que el jefe de la Organización del Golfo sería capturado. Incluso, para lograrlo se creó un grupo de investigadores encabezado por el activista Eduardo Valle, <i>el búho</i>, quien había participado activamente en el movimiento estudiantil de 1968 y en el Partido Mexicano de los Trabajadores fundado en 1974. Valle, quien también ejerció como periodista, disponía de recursos, información y apoyo logístico, además de cerca de medio centenar de personas. Según sus propias declaraciones, en varias ocasiones creyó tener acorralado al líder de la ODG, aunque éste invariablemente desaparecía. Pasados algunos años, <i>el búho</i> reconoció que el empresario ilícito era alertado desde las más altas esferas del poder para evadir todos los cercos que se le tendieron, por lo que el aparato creado para su detención fue una farsa de la administración en turno.</p>
<p>Violencia</p>	<p>Para la ODG, la violencia es entendida como una herramienta utilizada con el fin de: 1) hacer cumplir acuerdos ante “socios” o negocios desleales; 2) para cuidar el buen desarrollo del negocio en determinada zona geográfica o en determinadas rutas de tránsito; y 3) por disputas personales. No obstante, su aplicación puede decirse que era focalizada, pues tenía un objetivo definido.</p> <p>Hasta los años noventa, la violencia de la estructura criminal no se generalizó ni se expandió geográficamente. Esto pudo deberse a los siguientes factores: 1) la</p>

	<p>corrupción hacía menos necesario el uso de la violencia, pues implicaba un acuerdo tácito con las autoridades. 2) La agrupación tenía una presencia territorial y “rutas relativamente definidas”, por lo que las organizaciones del lado del Pacífico (Sinaloa, Tijuana, Juárez) no disputaban territorios específicos; y 3) había una suerte de “pacto” que incluía a otras agrupaciones que actuaban en determinadas zonas y bajo determinados estándares de aplicación de la violencia.</p>
<p>Alianzas con grupos criminales</p>	<p>A nivel doméstico, no había alianzas, aunque presumiblemente tampoco enemistades con las agrupaciones provenientes del Pacífico, principalmente las organizaciones de Sinaloa, Tijuana y Juárez.</p> <p>A nivel internacional, la relación de más importancia para la ODG fue la sostenida con la agrupación colombiana de Cali, de la cual obtenían la cocaína que comercializaban.</p> <p>En Estados Unidos, algunas de las bandas con las que se ha tenido contacto para la distribución y venta de la droga a lo largo han sido: <i>hermanos pistoleros latinos</i>, <i>latin kings</i>, <i>mara-salvatrucha</i>, <i>texas syndicate</i> y <i>mexikanenemi</i>, siendo ésta únicamente una pequeña muestra.</p>

Aproximaciones finales.

“La Mafia es un fenómeno humano y como todo fenómeno humano tiene un principio, una evolución, y tendrá por consiguiente, también, un final”

Giovanni Falcone
Un hombre de honor

Estudiar el fenómeno del tráfico de drogas ilícitas en el país no requiere mayor justificación: ningún otro problema criminal ha representado tal nivel de riesgo a la sociedad y al Estado en las últimas décadas.⁵⁵⁰ Las Organizaciones del Tráfico de Droga se han convertido en un problema de seguridad nacional en razón de que ponen en entredicho la viabilidad del Estado, principalmente a nivel municipal y estatal, al menos por las siguientes razones: 1) se han desarrollado al amparo del poder político, por lo que han tendido grandes redes de corrupción e infiltración; 2) tienen un fuerte impacto al sistema político al ejercer funciones gubernamentales, influir directa e indirectamente en los procesos políticos a través de suministro del dinero y amenazas, y constituirse en un tema de agenda al que se destinan recursos humanos, económicos, financieros, materiales y tecnológicos; 3) a través de los aparatos de violencia y del amplísimo poder de fuego ejercen una fuerza física cruel e inhumana de gran impacto social, lo cual les permite alcanzar sus objetivos; 4) el nivel de organización para la comisión de ilícitos es cada vez más compleja, difícil de entender y de dismantelar; y 5) tienen una presencia territorial sumamente amplia a nivel regional y nacional, además de construir redes con perfil internacional creciente.

El gobierno mexicano durante al menos las administraciones de Vicente Fox, Felipe Calderón y lo que va de la presente, ha desplegado una política de seguridad anclada fundamentalmente en el aspecto punitivo. Situación reflejada en el aumento presupuestal para las dependencias destinadas a la seguridad; refuerzo al sistema judicial y penitenciario; aumento de equipo y capacitación de

⁵⁵⁰ Sarmiento, Luis y Krauthausen, Ciro, *Óp. Cit.*, p. 17.

policías; intercepción y confiscación de enervantes y drogas sintéticas; detención e inhabilitación de los principales líderes de las OTD; y, como tema emblemático, disposición de las Fuerzas Armadas para su combate.

El llamado Operativo México Seguro a finales del sexenio de Vicente Fox (2000-2006), fue la primera gran operación en el nuevo milenio que incluyó el uso de efectivos militares para el combate frontal al tráfico de drogas. Con la entrada de Felipe Calderón (2006-2012) al poder ejecutivo, se replicó el modelo con el despliegue de un promedio anual de 46 mil milites en el marco de los Operativos Conjuntos, además del uso de policías y de un gran aparato logístico para el combate a las empresas de las drogas. A pesar del gran esfuerzo de las administraciones citadas, especialmente de la segunda, los resultados no fueron los esperados: la violencia, los homicidios relacionados con el negocio, los índices de criminalidad y los enfrentamientos armados aumentaron sensiblemente.

En lo referente a las milicias, cabe señalar que su uso encarna el fracaso tácito de la política de seguridad. Supone la incapacidad del Estado para eliminar la problemática de las drogas en etapas iniciales y el escalamiento de ésta hasta convertirse en un desafío a la seguridad de la nación. Es tácito porque las Fuerzas Armadas son, por su naturaleza, el último eslabón garante de la seguridad del Estado, lo que *de facto* admite una problemática de dimensiones superlativas.

Cuando Enrique Peña Nieto, candidato del PRI, ganó las elecciones a la presidencia del país, afirmó que se establecería una diferencia sustancial en lo referente a la política de seguridad. No obstante, a dos años de funciones (2012-2014), las acciones de su gobierno lo han desmentido. En los resultados, la espiral de violencia y la delincuencia mantienen en general la tendencia de las administraciones pasadas.

Durante estos catorce años, el presupuesto creciente y la concentración de recursos humanos y administrativos, no tuvo como consecuencia la disminución

del negocio ni de las actividades las Empresas Ilegales. Las medidas de seguridad actuales permiten inferir que efectivamente hubo una política deficiente, si no en la planeación, sí en la ejecución y en los resultados. Asimismo, ha sido evidente que ha habido una distancia insalvable entre “la realidad gubernamental” a nivel discursivo y la “realidad factual” en diferentes regiones del país; se trata de la carencia de una visión y de una política de Estado.

Es necesario decir que los indicadores de criminalidad dentro de su particularidad no definen de algún modo el éxito de la estrategia de seguridad del gobierno mexicano. En otras palabras, la baja en homicidios dolosos, la inhabilitación de los mayores líderes de las organizaciones el tráfico de drogas o la confiscación de diversas drogas, no tienen como consecuencia directa la mejora de seguridad en lo global. La estrategia podrá ser exitosa en la medida en que esos indicadores, junto con el conjunto de los delitos de mayor impacto que se cometen en México, bajen considerablemente (secuestro, extorsión, homicidio doloso, lesiones dolosas con arma blanca, robo a transeúnte y robo con violencia de vehículos).⁵⁵¹

La fuerza o presencia institucional en materia de seguridad se puede medir a partir de indicadores precisos, como el respeto al estado de derecho por autoridades y ciudadanos; la capacidad institucional para perseguir y castigar un delito; el nivel de corrupción; el número de actos criminales y su impacto al conjunto social; y la cantidad y la calidad de riesgos y amenazas. Un Estado fuerte inhibe el comportamiento delincuencia, en tanto que un Estado débil permite su incrustación y desarrollo. Con lo argumentado a lo largo de los capítulos, el Estado Mexicano puede ser calificado como débil, con instituciones disfuncionales en materia de seguridad.

No es ocioso recordar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo tercero, fracción II, inciso a), define a la democracia no sólo como un régimen político-jurídico, sino también como un sistema de vida

⁵⁵¹ Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder...Óp. Cit.*, p. 205.

fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Situación inalcanzable sin el establecimiento de condiciones mínimas de seguridad. La seguridad es uno de los pilares fundamentales sobre los que reposa la construcción del Estado, es su esencia y razón de ser, pues la conservación y la protección de la vida y la propiedad son básicos para el bienestar de los suscriptores del contrato social. Tampoco está por demás remarcar que la Carta Magna da a la actividad productiva de las drogas el carácter de ilícito, pues el artículo 5º del máximo ordenamiento dice *ad litteram*: “A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomoden, siendo lícitos”. Es en la Ley General de Salud, título décimo octavo, capítulo VII, donde se encuentran los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, así como en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

En este contexto es clara la necesidad de explorar nuevos caminos para revertir la crisis de seguridad, por lo cual no es redundante la construcción de nuevos elementos teóricos para el abordaje de las drogas. Como se ha visto, si bien existen múltiples planos para encarar el problema, por ahora los esfuerzos gubernamentales para enfrentar la industria de los enervantes se han concentrado fundamentalmente en el plano político, legal y beligerante. Es por ello que la investigación estableció el uso del enfoque económico-empresarial para su comprensión, particularmente a través de la EI.

Ésta surgió, por un lado, del análisis de la criminalidad desde el ámbito económico, desde su fundador en los años de los sesenta, Gary Stanley Becker; y, por otro lado, de la experiencia internacional del uso del modelo empresarial en Australia y Estados Unidos, para el combate de la delincuencia desde el nivel gubernamental. En México, tal perspectiva no ha sido ampliamente abordada, por lo que enriquecerá el debate académico y gubernamental. Se sostiene la existencia de tres elementos fundamentales: 1) un mercado negro donde se lleva a cabo la compra-venta de los estupefacientes; 2) el cual está poblado por OTD que hacen las veces de empresas; constituidas por 3) un conjunto de individuos

motivados para realizar labores en el ámbito ilícito. De los elementos planteados, en la tesis se concentró únicamente el análisis de la “empresa”.

La metodología analizada en Australia y en Estados Unidos sostiene que los procesos tangibles son el factor más importante contra la delincuencia, en especial aquellos relacionados con el flujo de recursos económicos. Una organización depende de los ingresos y los pagos a sus integrantes para subsistir, de suerte que al bloquear su tránsito se crea caos e incertidumbre entre los integrantes de la agrupación. Los recursos aceitan el funcionamiento de la empresa, toda vez que permiten mantener salarios, contratar nuevos elementos, comprar y distribuir la droga, y adquirir equipo. Quitar la capacidad de una firma para hacer pagos significa privar de los incentivos para que se sigan cometiendo los ilícitos. Esto ocurre porque incluso los miembros que ocupan el puesto piramidal más bajo requieren el pago puntual de sus actividades, lo mismo que los sectores intermedios.

Se propone el uso de la “Empresa Ilegal” como un modelo, el cual tiene como finalidad comprender las características más sobresalientes de las OTD y seguir patrones mediante el análisis de sus componentes y su forma de actuar. La investigación encontró evidencia sobre la existencia de procesos tangibles y objetivos al interior de las empresas de las drogas, como el proceso económico, la construcción de redes ilícitas, la compra de herramientas, el despliegue de negocios, el blanqueamiento de recursos y la producción, venta y distribución de enervantes. El objetivo fundamental de la EI no pasa por comprender a profundidad a la agrupación, aunque sí por el hecho de establecer un conocimiento sólido mínimo que permita su combate.

Sobre las ventajas del uso de la EI, lo más destacable es la sistematización de un nuevo enfoque de estudio. Se esboza la idea básica de que todas las empresas, sin importar sus dimensiones, tienen transacciones, es decir, procesos cognoscibles y patrones de comportamiento que pueden dirigir una investigación.

Ciertamente entre más grande es una firma en dimensiones e ingresos, tendrá una cantidad proporcional de “puntos ciegos” o “eslabones débiles” que permitan la acción de la justicia.

Sobre el modelo de la EI, se puede destacar lo siguiente: 1) tiene tres características fundamentales que son: ser abstracta, general y requerir un esfuerzo intelectual para su aplicación; 2) aunque reconoce que las OTD en la actualidad son sumamente diversas entre sí en cuanto a características, admite que todas ellas tienen un mínimo común denominador que les permite funcionar; 3) es un enfoque innovador que podría presentar algunas deficiencias en términos de información y construcción metodológica, propias de un modelo *in fieri*; 4) en la presente tesis no se hizo un contraste empírico de grandes dimensiones, tomando en cuenta tres o cuatro referentes, sino que sólo se abordó una OTD y diversos ejemplos en el caso italiano y colombiano; y 5) la diferencia fundamental con el concepto de “delincuencia organizada” es que no es tipo jurídico, sino un modelo de análisis en desarrollo.

La EI también puede ser útil para estudiar otro tipo de sectores criminales. Aunque ahora se centró en las grandes OTD, también puede ser modificado para su adopción en otros rubros del combate a la criminalidad, por ejemplo, el tráfico de personas, el tráfico de armas y el secuestro, sólo por mencionar algunos casos. Cabe resaltar que el acercamiento pretendió estar desprovisto de cualquier intento de aproximación subjetiva, atendiendo al principio de que el tráfico de drogas es un fenómeno que, más allá de consideraciones morales o afectivas, existe y debe ser estudiado.

En el último capítulo de la investigación, se utilizó la EI para el estudio de la Organización del Golfo, entre mediados de los ochenta y el año 1996, cuando el liderazgo del grupo lo sustentaba Juan García Ábrego. Lo primero a resaltar es que no se aplicó la EI como receta, sino que se adecuó a la información disponible en fuentes académicas, periodísticas y gubernamentales nacionales e

internacionales. Destaca el hecho de que fue posible clarificar lo relativo a la formación del grupo, cambio dentro de la estructura, ubicación territorial, uso de la violencia, construcción de redes con otros grupos criminales, modificación en el liderazgo, lavado de dinero, negocios desarrollados, cadena de valor, y redes de corrupción. Sobre este último tema, se encontró una gran cantidad de información, pues la relación con el sector político comenzó a ser construida por Juan N. Guerra desde la década de los cuarenta y funcionó, a nivel municipal, estatal y federal, con sus matices, hasta al menos los años noventa; puede sostenerse que fue una relación de convivencia y de mutua conveniencia.

El lazo de corrupción fue permanente y sólo a través de él es posible explicar el nacimiento, estabilidad y desarrollo de la Organización del Golfo. Sobre este apartado, puede concluirse lo siguiente: en México, mayores mecanismos de corrupción entre la esfera criminal y política, implicaron históricamente el uso limitado de la violencia; y, al contrario, cuando dichos mecanismos de corrupción se erosionaron, surgió un mayor nivel de violencia. En el país, la inestabilidad política y la ruptura del equilibrio representado por la pérdida del liderazgo del PRI en ciertas gubernaturas, en el congreso y finalmente en el poder Ejecutivo, sumado a la posterior estrategia punitiva contra las OTD, dio como resultado el aumento sustancial de la violencia relacionada con la industria de las drogas.

Queda patente también que para que las OTD se implanten, funcionen adecuadamente y crezcan, deben guardar relación de forma indisoluble con el sector económico formal, lo cual incluye a banqueros, sector comercial y empresas fachada. En el país, el sector económico ligado con prácticas ilegales criminales, puede ser identificado por medio de herramientas jurídicas, como la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, y la Ley de Extinción de Dominio, así como por medio de la Unidad de Análisis Financiero de la SHCP y la Unidad Especializada en Análisis Financiero de la PGR. Sin embargo, como se desarrolló en el último subapartado

del capítulo 5, se han visto rebasadas en cuanto a su capacidad institucional y están lejos de cumplir sus funciones óptimamente.

Son ocho las propuestas que ven luz con el desarrollo de la investigación, las cuales, nos parece, deben ser discutidas y podrían ser útiles en la lucha contra las OTD. Algunas de ellas se retoman de diversos autores o son producto de los avances internacionales en la materia.

- Como establece el juez italiano Giovanni Falcone sobre la experiencia italiana en la lucha contra el crimen, uno de los eslabones fundamentales que se impulsó fue la profesionalización de los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, como las policías, las fiscalías locales y generales, y los servidores públicos relacionados con la seguridad. Para él, el “profesionalismo” implica conocer al enemigo que se tiene frente y no bajar la guardia: “lo que para nosotros es una profesión, para los hombres de la Cosa Nostra es una cuestión de vida o muerte: si los mafiosos cometen errores los pagan, si los cometemos nosotros no los hacen pagar”.⁵⁵² Es por ello que el establecimiento de estándares de calidad en el proceso de selección y capacitación de funcionarios debe ser fundamental.
- Tendría que evaluarse la posibilidad de establecer una ley específica donde se concentraran y actualizaran las disposiciones relativas al delito de tráfico de drogas, debido a que en la actualidad están dispersas en diversos ordenamientos. En razón de lo anterior algunas leyes tendrían que adecuarse, como la Ley General de Salud y la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.
- Valorar la idea de establecer, como en Italia, a un Comisionado en la lucha contra el tráfico de drogas. Debido a la importancia del problema, sería una estructura federal independiente, con presupuesto y personalidad jurídica,

⁵⁵² s/a, Falcone. *Conferencias Magistrales... Óp. Cit.*, pp. 29-30.

compuesta por funcionarios especialistas, policías y jueces sometidos a estrictos exámenes de control de confianza.

- Otra propuesta consiste en el establecimiento de un programa de protección de testigos mucho más robusto que el que existe en la actualidad, donde se den efectivas garantías para su audiencia. Tendría como fin combatir, por un lado, a la criminalidad por medio de la declaración de viejos integrantes de su estructura; y, por otro, combatir a los empresarios y políticos corruptos que han prestado apoyo en algún punto de la cadena criminal. La experiencia internacional muestra que estos programas han funcionado con relativo éxito en Estados Unidos y en Italia.
- En cuanto a los controles patrimoniales, Buscaglia, propone establecer una serie de unidades de inteligencia financiera a lo largo y ancho del país. En principio una unidad por cada estado, una en la capital y una a nivel federal. Estas unidades deberían ser operativas, con capacidad técnica, autónomas respecto del poder ejecutivo y supervisadas por comisiones del poder legislativo federal y estatal. Tendrían como finalidad dismantelar las redes nacionales e internacionales de activos ilícitos (edificios, fábricas, sistema de transporte, almacenamiento, cuentas bancarias, automóviles, en suma, se trata de bienes muebles e inmuebles, así como activos económicos y financieros) que les permiten a las empresas su funcionamiento operativo.⁵⁵³
- Las unidades de análisis patrimonial deberían tener capacidad para investigar sectores claves de la economía y el gobierno, en los que podrían convivir el sector formal y los grupos de la delincuencia organizada por medio de la filtración de dinero. Como se estableció en el capítulo quinto son principalmente bancos, fideicomisos públicos, el registro público de la propiedad, el registro público del comercio, así como la CONCANACO y la CONCAMIN.
- El mismo autor propone crear redes de contraloría social autónomas, financiadas por el sector privado o por cooperativa sociales, para

⁵⁵³ Buscaglia, Edgardo, *Vacios de poder...Óp. Cit.*, p. 28.

monitorear el avance y práctica de los controles expuestos anteriormente. En México, a diferencia de otros países, existen herramientas jurídicas como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual ha sido poco explotada, sea por falta de interés de la sociedad o por trabas que impone el gobierno mismo. Esta situación contrasta con casos como Canadá, donde ocho de cada 10 denuncias relacionadas con la corrupción política provienen de este tipo de redes de contraloría ciudadana; mientras que en los Estados Unidos son nueve de cada 10. Se tiene que aspirar a un futuro activismo de la sociedad que sea capaz de monitorear, denunciar y vigilar todo el proceso judicial hasta llegar a la ejecución de la sentencia.⁵⁵⁴

- En México no se ha abierto la posibilidad de regular o despenalizar algunas de las drogas blandas. La experiencia nacional brinda casos en los que, cuando las empresas ilícitas se enfrentan un marco regulatorio de producción, distribución y consumo de algún producto o servicio ilícito, experimentan una suerte de legalización indirecta a través de algunas de sus franquicias. Así, lo que era un mercado negro va incorporándose a la vida económica legal, lo cual, a largo plazo, redundaría en las ganancias de la misma organización. Un ejemplo sobresaliente es el mercado de los trabajadores sexuales en Alemania, país en el que el gobierno ha regulado el negocio y, como consecuencia, la demanda de los servicios desplaza el mercado negro, además que al convertirlo en un trabajo formal implica estándares de calidad, certeza jurídica, salud y seguridad.⁵⁵⁵

Las propuestas señaladas anteriormente tendrían que ser abordadas con mayor profundidad, no obstante, creemos que pueden ayudar a la larga a la estrategia de lucha contra las Organizaciones del Tráfico de Drogas. Por último, nos interesa señalar que este enfrenamiento debe ser un esfuerzo conjunto del gobierno, que incluya a la sociedad, el sector privado y el sector académico, con liderazgo del gobierno federal, en coordinación con los gobiernos locales y los poderes de la

⁵⁵⁴ *Ibidem*, p. 35.

⁵⁵⁵ *Ibidem*, p. 93.

unión. La crítica *per se* es significativa, pero la crítica que media con propuestas es aún más valiosa, puesto que permite indicar los caminos adecuados para la mejora de vida en sociedad, lo cual debería ser el objetivo colectivo más importante.

Anexo 1. Estimación de personas vinculadas con la cadena del tráfico de drogas.⁵⁵⁶

Cifra	Año	Fuente
500 mil personas	Agosto de 2008	Guillermo Galván, Secretario de la Defensa Nacional, México.
450 mil personas (300 mil en el cultivo de mariguana)	Marzo de 2009	David T. Johnson, Department of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Washington, DC.
50 mil indígenas	Marzo de 2009	Xavier Abreu Sierra, titular de la Unidad de Coordinación y Enlace de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

⁵⁵⁶ Luis Astorga, conferencia “Consideraciones generales sobre el mercado de las drogas ilegales. 'tráfico al mayoreo' y 'tráfico al menudeo' ”, Poder Judicial del Distrito Federal, México, septiembre de 2010, Dirección URL: http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/PDFs/org_dep/iej/material_ponent/Seminario.pdf [consulta: 4 de abril del 2013].

Anexo 2. Presupuesto autorizado para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (1996-2006).⁵⁵⁷

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO AUTORIZADO												
PARTIDA	CONCEPTO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1000	SERVICIOS PERSONALES	144,403,900.00	193,268,500.00	220,799,000.00	357,374,604.00	563,369,350.00	726,567,983.00	788,790,338.00	828,114,080.00	824,100,000.00	879,766,865.00	1,153,113,635.00
4320	TRANSFERENCIAS PARA CREACIÓN DE PLAZAS											80,800,000.00
4302	TRANSFERENCIAS PARA ADQUISICIÓN DE MATERIALES Y SUMINISTROS	19,172,000.00	40,851,000.00	78,000,000.00	74,000,000.00	41,680,000.00	202,670,803.00	31,348,107.00	43,000,000.00	35,300,000.00		19,595,280.00
4303	TRANSFERENCIAS PARA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS	50,538,000.00	110,449,000.00	238,600,000.00	134,395,700.00	249,220,000.00	82,397,405.00	131,093,556.00	124,460,741.00	90,200,000.00		160,840,387.00
4304	TRANSFERENCIAS PARA ADQUISICIÓN DE BIENES MUEBLES	25,000,000.00	50,000,000.00	110,000,000.00	100,000,000.00	98,300,000.00	128,218,261.00	54,700,764.00	800,000.00	10,000.00		
4305	TRANSFERENCIAS PARA ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES					1,700,000.00		1,042,227.00		10,000.00		
4306	TRANSFERENCIAS PARA EL APOYO DE OBRAS PÚBLICAS							12,519,743.00		30,000.00		
4310	TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL						17,936,304.00	14,505,270.00	25,000,000.00	17,000,000.00		13,266,225.00
	TOTAL	239,113,900.00	394,568,500.00	647,599,000.00	665,770,304.00	954,269,350.00	1,157,790,756.00	1,034,000,005.00	1,021,374,821.00	966,650,000.00	879,766,865.00	1,153,113,635.00

⁵⁵⁷ Comparativo del presupuesto autorizado para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, [en línea], México, Secretaría de Gobernación, CISEN, Dirección URL: http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/38_2007_CISEN_COMPARATIVO_PRESUPUESTO_AUTORIZADO.pdf [consulta: 18 de agosto de 2014].

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL
COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO AUTORIZADO**

PARTIDA	CONCEPTO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1000	SERVICIOS PERSONALES	144,403,900.00	193,268,500.00	220,799,000.00	357,374,604.00	563,369,350.00	726,567,963.00	786,790,338.00	828,114,080.00	824,100,000.00	879,766,865.00	1,153,113,635.00
4320	TRANSFERENCIAS PARA CREACIÓN DE PLAZAS											80,800,000.00
4302	TRANSFERENCIAS PARA ADQUISICIÓN DE MATERIALES Y SUMINISTROS	19,172,000.00	40,851,000.00	78,000,000.00	74,000,000.00	41,680,000.00	202,670,803.00	31,348,107.00	43,000,000.00	35,300,000.00		19,595,280.00
4303	TRANSFERENCIAS PARA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS	50,538,000.00	110,449,000.00	238,800,000.00	134,395,700.00	249,220,000.00	82,297,405.00	131,093,556.00	124,460,741.00	90,200,000.00		160,840,387.00
4304	TRANSFERENCIAS PARA ADQUISICIÓN DE BIENES MUEBLES	25,000,000.00	50,000,000.00	110,000,000.00	100,000,000.00	58,300,000.00	128,218,261.00	54,700,764.00	800,000.00	10,000.00		
4305	TRANSFERENCIAS PARA ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES					1,700,000.00		1,042,227.00		10,000.00		
4306	TRANSFERENCIAS PARA EL APOYO DE OBRAS PÚBLICAS							12,519,743.00		30,000.00		
4310	TRANSFERENCIAS PARA GASTOS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y NACIONAL						17,936,304.00	14,505,270.00	25,000,000.00	17,000,000.00		13,266,225.00
	TOTAL	239,113,900.00	394,568,500.00	647,599,000.00	665,770,304.00	954,269,350.00	1,157,790,756.00	1,034,000,005.00	1,021,374,821.00	966,850,000.00	879,766,865.00	1,153,113,635.00

Anexo 3. Grupo de los catorce o Zetas de primera generación.⁵⁵⁸

Grupo de los catorce o Zetas de primera generación.			
Nombre	Apodo	Puesto en el Ejército	Estatus
Arturo Guzmán Decenas	Z-1	Cabo de infantería.	Muerto
Alejandro Morales Lucio Betancourt	Z-2	Subteniente.	Detenido
Heriberto Lazcano Lazcano	Z-3 o <i>El Lazca</i>	Cabo de infantería, se dio de baja en marzo de 1998 con siete años de servicio.	Líder actual
Hugo Ponce Salazar	Z-4	Policía de Tamaulipas.	Detenido
Luis Alberto Guerrero Reyes	Z-5 o <i>El Guerrero</i>	ExGAFE.	Muerto
Mateo Díaz López	Z-6 o <i>Comandante Mateo</i>	ExGAFE, desertó en 1998.	Detenido
Jesús Enrique Rejón Aguilar	Z-7 o <i>El Mamito</i>	ExGAFE, experto en explosivos y francotirador.	Detenido
Oscar Guerrero Silva	Z-8 o <i>El Winnie Pooh</i>	Cabo de infantería, desertó en 1999. Estaba adscrito al agrupamiento de servicios generales del Estado Mayor.	Muerto
Omar Lormendez Pitalúa	Z-9 o <i>El Pita</i>	ExGAFE, desertó en 1998.	Detenido
Luis Reyes Enriquez	Z-12 o <i>El Rex</i>	ExGAFE.	Detenido
Efraín Teodoro Torres	Z-14 o <i>El Efra</i>	ExGAFE, desertó en 13 de septiembre de 1998.	Muerto

⁵⁵⁸ González Torres, Josué Ángel, *Óp. Cit.*, p 112.

Anexo 4 Principales detenciones de líderes de las Organizaciones del Tráfico de Drogas desde 2007.

Principales detenciones de líderes de las Organizaciones del Tráfico de Drogas desde 2007.			
Fecha	Nombre	Organización	Situación
28-09-07	Sandra Ávila Beltrán, (a) la reina del pacífico.		Detención, PGR, Ciudad de México
21-01-08	Alfredo Beltrán Leyva, (a) el mochomo.	Organización de Sinaloa.	Detención, ejército mexicano, Sinaloa.
22-10-08	Jesús Zambada García, (a) el rey.	Organización de Sinaloa.	Detención, Ciudad de México.
25-10-08	Eduardo Arellano Félix, (a) el doctor.	Organización de Tijuana.	Detención, Baja California.
15-03-09	Sergio Peña Mendoza, (a) el concord.	Los Zetas.	Detención, Tamaulipas.
19-03-09	Vicente Zambada Niebla, (a) el vicentillo.	Organización de Sinaloa.	Detención, Ciudad de México.
20-03-09	Sigifredo Nájera Talamantes, (a) el canicón.		
24-03-09	Héctor Huerta Ríos, (a) la burra.	Organización Beltrán Leyva.	Detenido, Nuevo León.
02-04-09	Vicente Carrilo Leyva	Organización de Juárez.	Detenido, Ciudad de México.
20-04-09	Raymundo Almanza Morales, (a) el gori.		
30-04-09	Gregorio Saucedo Gambia, (a) el caramuela o el goyo.	Los Zetas.	Detenido, Tamaulipas.
16-12-09	Arturo Beltrán Leyva, (a) el jefe de jefes.	Organización Beltrán Leyva.	Muerto, Morelos.
03-01-10	Carlos Beltrán Leyva.	Organización Beltrán Leyva	Muerto.
12-01-10	Tedoro García Simental, (a) el teo.		Detenido, Baja California Sur.
12-03-10	José Gerardo Álvarez, (a) el indio o el chayán.	Organización Beltrán Leyva.	Detenido, Estado de México.
29-07-10	Ignacio Coronel.	Organización de Sinaloa	Abatido, Jalisco.
30-08-10	Edgar Valdez, (a) la barbie.	Organización Beltrán Leyva.	Detenido.
12-09-10	Sergio Villarreal, (a) el grande.	Organización Beltrán Leyva.	Detenido.
05-11-10	Ezequiel Cárdenas Guillén, (a) tony tormenta.	Organización del Golfo.	Muerto, Tamaulipas.
09-12-10	Nazario Moreno, (a) el	La Familia	Abatido,

	chayo.	Michoacana.	Michoacán.
17-01-11	Flavio Méndez Santiago, (a) el amarillo.	Los Zetas.	Detenido, Oaxaca.
12-05-11	Martín Beltrán Coronel, (a) el águila.	Organización de Sinaloa.	Detenido, Jalisco.
21-06-11	José de Jesús Méndez, (a) el chango.	La Familia Michoacana.	Detenido, Aguascalientes.
03-07-11	Jesús Enrique Rejón Aguilar, (a) el mamito.	Los Zetas.	Detenido, Ciudad de México.
11-08-11	Óscar Osvaldo García Montoya, (a) el compayito.	Mano con Ojos.	Detenido, Estado de México.
13-12-11	Raúl Lucio Hernández Lechuga, (a) el lucky.	Los Zetas.	
13-09-12	Jorge Eduardo Costilla Sánchez, (a) el coss.	Los Zetas.	Detenido, Tamaulipas.
26-09-12	Iván Velásquez, (a) el talibán.	Los Zetas.	
08-10-12	Heriberto Lazcano, (a) el lazca.	Los Zetas.	Muerto,
16-07-13	Miguel Ángel Treviño Morales, (a) Z-40.	Los Zetas.	Detenido, Tamaulipas.
22-11-13	Serafín Zambada-Ortiz.	Organización de Sinaloa	Detenido, frontera México-Estados Unidos.
27-01-14	Dionisio Loya Plancarte, (a) el tío.	Caballeros Templarios.	Detenido, Michoacán.
22-02-14	Joaquín Loera Guzmán, (a) el chapo.	Organización de Sinaloa.	Detenido, Sinaloa.

Anexo 5. Estimación de la derrama anual por concepto de la industria del tráfico de drogas ilícitas en México.⁵⁵⁹

Cifra	Año	Fuente
13.8 mil millones de dólares (mdd)	2006	Office of National Drug Control Policy, White House.
Entre 18 y 19 mil mdd entre las organizaciones de Colombia y México anualmente.	2008	National Drug Intelligence Center, US Department of Justice, <i>National Drug Threat Assessment, 2008</i>
25 mil mdd	Marzo de 2009	Mencionado por Hilary Clinton, Secretaria de Estado en Monterrey.
Entre 17 y 38.3 mil mdd	Marzo de 2009	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Department of State, 2009, Washington, DC.
Entre 25 y 40 mil mdd	Septiembre de 2009	David Robillard, director general de Kroll México, Septiembre de 2009, Buenos Aires, Argentina.
Entre 19 mil y 29 mil mdd	Junio de 2010	Informe “Estados Unidos-México: estudio binacional de bienes ilícitos”, presentado por John Morton, subsecretario estadounidense del Departamento de Seguridad Interna del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE).Citado en <i>La Jornada</i> , jueves 3 de junio de 2010, p. 5

⁵⁵⁹Cabe mencionar que ninguna de las cifras presentadas en las tablas vienen acompañadas de un estudio metodológico que las respalde ni de una explicación de cómo se obtuvieron. *Vid.* Luis Astorga, conferencia “Consideraciones generales sobre el mercado de las drogas ilegales. 'tráfico al mayoreo' y 'tráfico al menudeo”, *Óp. Cit.*

Anexo 6. Breve cronología de la corrupción y el tráfico de drogas relacionadas con la Organización del Golfo (1988-1997).⁵⁶⁰

- **1988/12/01.** Carlos Salinas de Gortari toma la oficina de la presidencia y promete atacar las OTD con nuevos bríos.
- **1991/otoño.** Guillermo González Calderoni, entonces Director de Intercepción Aérea, Terrestre y Marítima de la PGR, comienza una serie de entrevistas confidenciales con miembros de seguridad estadounidense, en las cuales hace de su conocimiento que en las altas esferas de la política mexicana están envueltas en actos de corrupción relacionados con las drogas, incluyendo el hermano del presidente, Raúl Salinas. Después un largo debate, los oficiales americanos deciden no hacer una investigación exhaustiva sobre el caso.
- **1991/11.** Soldados mexicanos, aparentemente protegiendo un cargamento de psicotrópicos, disparan y dan muerte a siete policías federales, quienes están persiguiendo un cargamento aéreo de estupefacientes con asistencia de radares estadounidenses, en el estado de Veracruz. A pesar de la evidencia de la colusión militar con los traficantes, el embajador de Estados Unidos, John Negroponte, describió la situación como un “lamentable accidente”.
- **1992.** Carlos Salinas de Gortari impone por primera vez regulaciones a los oficiales de la DEA en México. Éstas limitan el número de los agentes, designan ciertas ciudades en las que deben vivir, niegan la inmunidad diplomática, obligan a enviar la información producida a las autoridades mexicanas y prohíben la portación de armas de fuego.
- **1992/01.** Carlos Enrique Cervantes de Gortari, sobrino de Carlos Salinas, y Magdalena Ruiz Pelayo, quien trabajó con el padre del presidente, son señalados por cometer delitos relacionados con trasiego de drogas en Estados Unidos, por lo que son sentenciados a

⁵⁶⁰ La línea del tiempo fue construida con información proveniente principalmente de Fineman, Mark y Hart, Lianne, *Óp. Cit.*; y Lupsha, Peter, *Óp. Cit.*

15 y 17 años respectivamente. Este es el primer vínculo que recibe castigo entre el tráfico de estupefacientes y la familia Salinas.

- **1992/04.** María Elena Vázquez Nava, titular de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación de México, hace del conocimiento del presidente que su hermano está envuelto en actividades de corrupción. Aparentemente por la insistencia del presidente, Raúl Salinas deja su cargo en el gobierno y toma un puesto de investigación en la Universidad de California, en San Diego.
- **1993.** La revista *Proceso* publica documentos que sugieren que Raúl Salinas, estando presente en una reunión que tomó lugar en Nuevo León, recibió dinero de parte de traficantes para darlo como pago a oficiales mexicanos de las instancias de seguridad.
- **1993/03.** La anteriormente citada Magdalena Ruiz Pelayo, convicta en Estados Unidos por traficar cocaína, comienza a ofrecer su testimonio a las instancias de justicia estadounidense. Sostiene que el padre del presidente Carlos Salinas, con quien trabajaba, mantuvo lazos con organizaciones del tráfico de drogas por años, especialmente la ODG.
- **1993/05.** El cardenal Juan Jesús Posadas es ultimado en Guadalajara. El asesinato parece ser producto de una balacera en la que participó la Organización de los Arellano Félix. De acuerdo con las investigaciones, los disparos hubieran estado dirigidas a Archivaldo Guzmán Loera, *el chapo*, miembro de la Organización de Sinaloa. Sin embargo, en la prensa circulan versiones extraoficiales que relacionan su muerte con motivos políticos.
- **1993/08/26.** Uno de los asociados con el traficante JGA, hace del conocimiento del FBI, en Houston, que la organización paga sobornos al Subprocurador de la lucha contra el tráfico de drogas, Javier Coello Trejo, el llamado *fiscal de hierro*, así como a otros oficiales en el encargados de combatir el negocio.
- **1993/11/08.** Miembros de inteligencia del gobierno mexicano interceptaron llamadas telefónicas que revelaron relaciones entre el Secretario de Comunicaciones y Transportes, Emilio Gamboa Patrón, y Marcela Bodenstedt asociada con García Ábrego. Gamboa se

defendió al decir que era su amiga pero negó cualquier tipo de complicidad con el jefe de la ODG.⁵⁶¹.

- **1994/01/01.** Una rebelión en Chiapas gana renombre y atención a nivel internacional. Los rebeldes que se llama a sí mismos Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) demandan en el término de la corrupción gubernamental y de la violación a los derechos humanos, así como reformas económicas, democratización y el mejoramiento de los estándares de vida. Esta rebelión irrumpe en el escenario político el mismo día que entra en vigor el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN).
- **1994/03/23.** Luis Donaldo Colosio, candidato a la presidencia por el PRI, es asesinado en Tijuana, Baja California.
- **1994/08/21.** El candidato del PRI, Ernesto Zedillo es electo presidente de México, recibiendo una votación de 48.69%, frente a su más cercano competidor, Diego Fernández de Cevallos del Partido Acción Nacional con 25.92%, y Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática con 16.59%.
- **1994/09/28.** Asesinan a José Francisco Ruiz Massieu en la Ciudad de México, quien era candidato electo del PRI a la Cámara de Diputados.
- **1994/10.** Humberto García Ábrego, hermano del líder de la ODG, es arrestado por lavar de dinero para la agrupación.
- **1994/11/30.** Carlos Salinas de Gortari sede la presidencia de la República a Ernesto Zedillo.
- **1994/12/20.** México experimenta una de las peores que crisis en la historia del país, el peso se devalúa, la economía pierde fuerza y las inversiones extranjeras salen del país.
- **1995/02/28.** Raúl Salinas de Gortari es arrestado bajo el cargo de ser autor intelectual del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, quien era su cuñado. A la postre se le encontraron más de 120 millones de dólares en cuentas nacionales e internacionales.

⁵⁶¹ Villamil, Genaro, “Emilio Gamboa Patrón, El Borker (primera parte)”, en *Homozapping* [en línea], México, 13 de junio de 2014, dirección URL: <http://homozapping.com.mx/2014/06/emilio-gamboa-patron-el-broker-primera-parte/> [consulta: julio de 2015].

- **1995/03.** Los Estados Unidos incautan una cuenta bancaria con 9 millones de dólares pertenecientes a Mario Ruiz Massieu. Las autoridades sospechan que el dinero tiene orígenes relacionados con el tráfico de drogas, la corrupción o el asesinato de su hermano. Hubo sospechas de que Ruiz Massieu hubiera sido pagado para mantener el nombre de Raúl Salinas fuera de la investigación.
- **1995/03/02.** Autoridades mexicanas cuestionan a Mario Ruiz Massieu por aproximadamente ocho horas tratando de determinar si las investigaciones del asesinato de su hermano están ligadas directamente con Raúl Salinas.
- **1995/03/03.** Mario Ruiz Massieu es arrestado en Newark, Nueva Jersey por intentar transportar dinero en efectivo no declarado hacia España.
- **1995/03/10.** Carlos Salinas de Gortari deja el país con destino incierto.
- **1995/11.** Un avión de carga usado para transportar drogas desde México hacia Estados Unidos es encontrado en Baja California. El avión es reportado por haber transportado 17 toneladas de cocaína originalmente proveniente de Colombia. El avión despegó y aterrizó con el apoyo de la Policía Federal, por lo que la investigación culminó con el arresto de veinte oficiales pertenecientes a dicho cuerpo policiaco.
- **1995/11/15.** Paulina Castañón, esposa de Raúl Salinas, es arrestada en Suiza por intentar acceder al depósito de seguridad de Raúl en un banco. Se le informa que la razón del arresto es porque las cuentas que suman aproximadamente 100 millones de dólares podrían estar ligadas a actividades ilícitas, como tráfico de drogas.
- **1996/01/14.** Juan García Ábrego, líder de la ODG, es arrestado por las autoridades mexicanas. Debido a su ciudadanía estadounidense, es enviado a ese país para sostener un juicio en Houston, Arizona.
- **1996/06.** Oficiales del Ejército Mexicano detienen a miembros de la Policía Federal con 50 kg de cocaína y 578 mil dólares.

- **1996/07.** Además de Magdalena Ruiz Pelayo, otro convicto por trasiego de estupefacientes, Marco Enrique Torres, testifica sobre los sobornos que se hicieron a favor de Raúl Salinas de Gortari.
- **1996/10/16.** JGA es sentenciado por tráfico de cocaína en una corte de Houston, Arizona, por lo cual de sentenciado a once cadenas perpetuas.
- **1996/11.** Investigadores cuestionan a Carlos Salinas de Gortari sobre el asesinato de Colosio.
- **1996/12.** Antonio Lozano Gracia es removido como Procurador General de la República, en su lugar Jorge Madrazo Cuéllar es designado por el presidente Zedillo.
- **1997/02/06.** El General Jesús Gutiérrez Rebollo, nombrado recientemente como encargado de la lucha contra el tráfico de drogas, es arrestado en la Ciudad de México y después culpado por haber trabajado con Amado Carrillo Fuentes, líder de la Organización de Juárez.
- **1997/02/16.** La revista *Proceso* publica información importante para el juicio sostenido en Estados Unidos que sugiere que Raúl Salinas de Gortari, su padre Raúl Salinas Lozano y su cuñado Francisco Ruiz Maciel, estarían relacionados con actividades de estupefacientes.
- **1997/02/23.** *The New York Times* publica información en la que acusa a Jorge Flores Olea, gobernador del estado de Morelos, y a Manlio Fabio Beltrones, gobernador de Sonora, de ser aliados con los traficantes de drogas, especialmente con Amado Carrillo Fuentes desde el año 1992. Ambos gobernadores niegan los cargos. *The New York Times* cita informes del gobierno estadounidense, documentos clasificados y una investigación propia de 4 meses, según los cuales Raúl Salinas recibió un maletín lleno de dinero proveniente de los traficantes para distribuirlo entre autoridades mexicanas, en una reunión que tuvo lugar en 1993.
- **1997/02/27.** Autoridades mexicanas capturan a Oscar Malherbe de León, supuesto heredero de la organización de García Ábrego. Los

oficiales a cargo alegan que Malherbe les ofreció 2 millones de dólares para ser liberado.

- **1997/02/28.** El presidente Clinton firma la certificación de que México está cooperando en la lucha contra el tráfico de drogas, pese a la oposición de gran parte del Congreso. Se espera que los congresistas debatan la certificación y posiblemente la reviertan.
- **1997/02/28.** Humberto García Ábrego, sospechoso por lavado de dinero, se escapa inexplicablemente de la policía mexicana, unas horas después de la certificación del gobierno de Clinton.
- **1997/03/06.** El presidente Zedillo hace un discurso en respuesta al comité de votación para revertir la certificación otorgada por el presidente estadounidense. Argumenta que muchas de las medidas que quieren que México siga violentan la soberanía nacional.
- **1997/03/10.** Juan Antonio Ortiz, miembro de la ODG testifica que él mismo coordinó el movimiento de 10 toneladas de cocaína con valía de 200 millones de dólares en ventas al por mayor, atravesando en la frontera tiempo antes de su arresto.
- **1997/03/10.** El presidente Zedillo nombra a Mario Herrán Salvatti como nuevo titular para la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud, reemplazando al general José de Jesús Gutiérrez Rebollo, quien es acusado por corrupción y por tener vínculos con traficantes.
- **1997/07.** Por primera vez en 70 años de dominancia del PRI en el gobierno, no obtiene la mayoría en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias, al tiempo que también pierde el control de la jefatura gubernamental del Distrito Federal, donde gana el candidato Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, del Partido de la Revolución Democrática. Hay algunas predicciones que sostienen que el PRI perderá la elección presidencial del año 2000.

FUENTES.

1. Bibliografía.

- Aguilar, Rubén, “La comunicación en el sexenio de Calderón”, en *Sexenio en perspectiva. Análisis académico del gobierno de Felipe Calderón*, México, Universidad Iberoamericana, 2012, 102 p.
- Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge, *El narco: una guerra fallida*, México, punto de lectura, 2009, 143 p.
- Amuchategui, Griselda, *Derecho Penal*, México, Oxford, Colección de textos jurídicos Universitarios, 2014, 532 p.
- Astorga, Luis, “Drug trafficking in Mexico: a first general assessment”, en *Management of Social Transformations, MOST, Discussion paper 36*, Francia, UNESCO, 1999, 35 p.
- Astorga, Luis, *El siglo de las drogas. El narcotráfico. Del porfiriato al nuevo milenio*, México, Grijalbo, Proceso, 198 p.
- Astorga, Luis, *La Mitología del narcotraficante en México*, México, Plaza y Valdez, 1995, 150 p.
- Astorga, Luis, *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, México, TusQuets editores, 2007, 337 p.
- Becker, Gary, “Crime and punishment: an economic approach”, en Becker, Gary y Landes, William, *Essays in the economics of crime and punishment*, National bureau of economic research, Columbia University Press, 1974, 54 p.
- Benítez Manaut, Raúl, *Encuesta. Ciudadanía, democracia y narcoviencia 2011*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Sistemas de Inteligencia de Mercado y Opinión, Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional, julio de 2012, 64 p.
- Brice, Jeff, “Legitimate and illicit entrepreneurship: an opinion concerning the relation of convergent and divergent business development strategies”, en *Hofstra Horizons*, Estados Unidos, Hofstra University, 2003, pp. 4-7.
- Buchanan, J. M., Conferencia “A defense of organised crime?”, en *The economics of organised crime and punishment*, Estados Unidos, julio de 1972.

- Bulcourf, Pablo y Cruz Vázquez, Juan, "Narcotráfico: dimensiones y elementos para su análisis", conferencia presentada en el *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba, Argentina, noviembre de 2005.
- Buscaglia, Edgardo, *Vacíos de poder en México. Cómo combatir a la delincuencia organizada*, México, Debate, 2013, 245 p.
- Buzan, Barry, *People, States and Fear*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, 1991, 191 p.
- Carbonell, Miguel, *Los Juicios Orales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, RENACE, 2010, 202 p.
- Chabat, Jorge, "La iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos: en búsqueda de la confianza perdida", *Documento de trabajo N°. 195*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, enero del 2010, 13 p.
- Chabat, Jorge, "Mexico's war on drugs: no margin for maneuver", en *Annals of the American academy of political and social science*, vol. 582, Estados Unidos, Cross-national drug policy, American Academy of Political and Social Science, 2002, pp. 134-148.
- Coleman, James Samuel, *Foundations of social theory*, Estados Unidos, Belknap, Universidad de Harvard, 1990, 993 p.
- Corcoran, William y Carlson, Martin, "Criminal prosecution of drug under the Continuing Criminal Enterprise Statue", en *Bulletin of Narcotics*, Vol. XXXV, N° 2, Estados Unidos, National Criminal Justice Reference Service, 1983, pp. 77-94.
- Cuervo, Álvaro, *et al.*, *Entrepreneurship: conceptos, teoría y perspectiva*, España, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Valencia.
- Curzio, Leonardo, *Toma de decisiones*, México, Instituto Federal Electoral, 1998.
- Di Nicola, Andrea y Scartezini, Alessandro, "When economic crime becomes organized: the role of information technologies. A case of study", en *Current Issue in Criminal Justice, Journal of the Institute of*

- Criminology*, Vol. 11, N° 3, Universidad de Sidney, Facultad de Derecho, marzo de 2000.
- De León, Isaac y Salcedo, Eduardo, *El crimen como oficio. Ensayos sobre economía del crimen en Colombia*, Colombia, Ingeniería Jurídica, Ediciones de la U, 2007, 396 p.
 - Dick, Andrew, "When does organised crime pay? A transaction cost analysis", en *International Review of Law and Economics*, Estados Unidos, enero de 1995, pp. 24-45.
 - Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia. Conferencia Internacional Sobre Seguridad y Justicia en Democracia. Hacia una Política de Estado en los Albores del Tercer Milenio*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, agosto de 2011, 39 p.
 - Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: julio de 2014*, México, Banco de México, agosto de 2014, 29 p.
 - Escalante Gonzalbo, *El crimen como realidad y representación*, México, El Colegio de México, 2012, 255 p.
 - Escalante Gonzalbo, Fernando, "Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1997-2007", en *Los grandes problemas de México. XV. Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México, El Colegio de México, 2010.
 - Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, México, Porrúa, UNAM, 2014, 634 p.
 - Fiorentini, Gianluca, *The economics of organised crime*, Reino Unido, Royal Economic Society, 2010.
 - Flores Pérez, Carlos Antonio, "La protección política en los orígenes del Cártel del Golfo", en *Boletín Criminológico*, N° 120, España, Universidad de Málaga, Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología, mayo de 2010, 4 p.
 - Flores Pérez, Carlos Antonio, *El Estado en Crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, México, Publicaciones de la casa chata, CIESAS, 2009, 358 p.

- Flores Pérez, Carlos Antonio, *Historias de Polvo y Sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*, México, Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS, CONACYT, 409 p.
- Garoupa, Nuno, *The economics of organized crime and optimal law enforcement*, España, Universitat Pompeu Fabra, Stanford Law School, 1997.
- Gottschalck, Peter, *Entrepreneurship and organised crime. Entrepreneurs in illegal bussines*, Estados Unidos, Edward Elgar Publishing Inc, 2009, 208 p.
- Gottschalk, Petter, "Entrepreneurship in organised crime", en *International journal of entrepreneurship and small business*, Vol. 9, N°3, 2010, p. 295-307.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios", en Atlas de la Seguridad y la Defensa 2012, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2013, pp. 73-82.
- Guerrero Gutierrez, Eduardo, *Security, drugs and violence in Mexico: a survey. 7th North American Forum*, Estados Unidos, Washington, Lantia Consultores, 2011, 145 p.
- Guliyeva, Gunel, "The concept of Joint Criminal Enterprise and ICC Jurisdiction", en *Eyes on the ICC*, Estados Unidos, Nueva York, Vol. 5, Council for American Students in International Negotiations, 2009.
- Herrera Lasso, Luis, *El quehacer de la inteligencia para la seguridad nacional*, CISEN, Escuela para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México.
- Herschel, Grossman, *Rival kleptocrats: the mafia versus the state*, en Fiorentini, Gianluca, The economics of organised crime, *The economics of organised crime*, Reino Unido, Royal Economic Society, 2010, pp. 143-155.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán. O de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Hodgkinson, Ross, "Targeting organized drugs syndicates as business entities", *Platypus Magazine*, Australia, Australian Federal Police, octubre de 2004, pp. 35-44.

- Izquierdo Martín, Javier, *Delitos, faltas y premio nobel. Ingeniería financiera y el sentido común de la justicia en las sociedades industriales avanzadas*, España, Universidad Nacional de Educación a Distancia, inédito.
 - Lasalle, Ferdinand, *Conferencia ¿Qué es una constitución? ¿Y ahora?, dictadas en 1862*, México, Elaleph.
 - Loaeza, Soledad, "Vicente Fox's presidential style and the new Mexican presidency", en *Mexican Studies*, Vol. 22, No. 1, University of California Institute for Mexico and the United States, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.
 - Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Ediciones Nuevaomar.
 - López de Medrano, Santiago, *Modelos matemáticos*, México, Trillas, 1990, 47 p.
 - Manaut Benítez, Raúl, "La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox", en *Revista Foro Internacional*, Vol. XLVIII, N°. 1-2, México, El Colegio de México, enero-junio de 2008, pp. 184-208.
 - Martínez, Óscar, "Migración centroamericana, dominio Zeta", *Revista Proceso*, N°. 1714, México, 6 de septiembre de 2009.
 - Mcillwain, Jeffrey, "Organized crime: a social network approach", en *Crime, law and social change*, Estados Unidos, Vol. 32, 1999, pp. 301-323.
 - Migdal, Joel, *Estados Débiles, Estados Fuertes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
 - Muñoz Fraga, Rafael, *Derecho Económico*, México, Porrúa, Facultad de Derecho, 339 p.
 - Pérez Armiñón, Karlos, "El concepto y uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos, en *Revista cidob d'afers internacionals 76. Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*, N°. 76, diciembre 2006-enero 2007, Barcelona, Centro de Relaciones Internacionales.
- Reuters, Peter, *Disorganized crime. Illegal markets and the mafia*, Estados Unidos, MIT press, 1986.
- Reuters, Peter, *Disorganized Crime: The Economics of the Visible Hand*, Cambridge, MIT press, 1983.

- Reuters, Peter, *The Organization of Illegal Markets*, Estados Unidos, Washington DC: National Institute of Justice, 1985.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social y El discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1998.
- Patenostro, Silvana, "Mexico as a narco-democracy", en *World Policy Journal*, Vol. 12, N° 1, Estados Unidos, The MIT Press and the World Policy Institute, 1995, pp. 41-47.
- Puig, Carlos, y Garza, Luis Ángel, "Cae el Viejo", en *Revista Proceso. Edición especial N° 33: Los rostros del narco, segunda parte*, texto original publicado en la *Revista Proceso*, N° 782, 28 de octubre de 1991, pp. 58-61.
- Quezada Aguayo, Sergio, *La Charola: una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 456 p.
- Ravelo, Ricardo, *Osiel. Vida y tragedia de un capo*, México, Grijalbo, 2009, 252 p.
- Resa Nestares, Carlos, *Narco-mex: economía política y administración de empresas en la industria mexicana de las drogas*, España, Universidad Autónoma de Madrid, 2005, 1065 p.
- Rowe, Elizabeth, et al., "Organized crime and public sector corruption: a crime scripts analysis of tactical displacement risk", en *Trends and issues in crime and criminal justice*, N° 444, Australia, Australian Institute of Criminology, diciembre de 2013, 7 p.
- Rush, Valerie, "Free trade=drugs: looking close up at the Salinas Model in Mexico", en *Executive Intelligence Review*, Vol. 22, N° 50, Estados Unidos, Founder and Contributing Editor Lyndon H. LaRouche, Jr, diciembre 1995, pp. 56-61.
- s/a, *Falcone. Conferencias Magistrales. La lucha contra la delincuencia organizada*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 119 p.
- s/a, *La economía de las drogas ilícitas. Escenarios de conflictos y derechos humanos*, Barcelona, Colectivo Maloka, Centre de informació i documentació internacionals a Barcelona, septiembre de 2009.

- s/a, “Mexican Gulf Cartel Leader Juan Garcia Abrego convicted on U.S. Drug Charges”, en *New Briefs*, Estados Unidos, National Drug Strategy Network, noviembre 1996.
- Salcedo-Albarán, Eduardo y Garay Salamanca, Luis, “Estructura de una red de narcotráfico Colombo-mexicano”, en *Vortex Working Paper N° 4*, Colombia, Grupo Vortex, septiembre de 2011, 49 p.
- Sánchez Lara, Gerardo Rodríguez, *Seguridad Nacional en México. Evaluación a dos años de gobierno del presidente Calderón*, México, Fundación Pérez Preciado, 2009, pp. 13-17.
- Santiago Vasconcelos, José Luis, “Aplicación de la Convención de Palermo”, en Edgardo Buscaglia y Samuel González Ruiz, Reflexiones en torno a la delincuencia organizada, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2005.
- Sarmiento, Luis y Krauthausen, *Ciro, Cocaína & Co. Un mercado ilegal por dentro, Colombia*, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Tercer mundo editores, 1991, p. 23-24.
- Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 1991.
- Sellin, Thorsten, “Organized Crime: A Business Enterprise”, en *American Academy of Political and Social Science*, Vol. 347, Estados Unidos, 1963, pp. 12-19.
- Shirk, David, y Astorga, Luis, *Drug Trafficking organizations and counter-drugs strategies in the U.S.-Mexican Context*, Estados Unidos, Wilson Center, pp. 31-61.
- Silva Meza, Juan, “El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, año XVIII, Colombia, pp. 151-172.
- Sistematización de las propuestas de Enrique Peña Nieto en materia de Seguridad y Justicia. Campaña electoral 2012*, México, Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, pp. 1-18.
- Skalitzky, William, “Aider and Abettor Liability, the Continuing Criminal Enterprise and Street Gangs: A New Twist in an Old War on Drugs”, en *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 81. N°. 2, verano, 1990, Estados Unidos, Northwestern University, pp. 348-397.

- Skaperdas, Stergios, "The political economy of organized crime: providing protection when the state does not", en *Economics of governance*, Estados Unidos, University of California, 2001.
- Smith, Dwight, "Paragons, pariahs and pirates: a spectrum-based theory of enterprise", en *Crime & delinquency*, julio de 1980, pp. 358-386.
- Smith, Michael, *Organization attributes sheet: Golfo Cartel*, Estados Unidos, Matthew B. Ridgway Center for International Security Studies, University of Pittsburgh, 2011, 6 p.
- Storrs, Larry, *Mexico's Counter-Narcotics Efforts under Zedillo and Fox, December 1994 – March 2001*, Estados Unidos, CRS Report for Congress, Congressional Research Services, Library of Congress, marzo de 2001, 10 p.
- Thoumi, Francisco. "Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia", en *Análisis Político*, N° 54, Bogotá, mayo-agosto de 2005, pp. 30-48.
- Velázquez Flores, Rafael, "El 11 de septiembre y la relación México-Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?", en *Revista Enfoques*, Vol. VI, N°. 008, Chile, Universidad Central de Chile, 2008, pp. 61-85.

2. Tesis.

- Campo Hurtado, Roberto, *La Seguridad Nacional y los servicios de inteligencia en México; desarrollo histórico y contexto actual*, México, UNAM, FCPyS, tesis de licenciatura, 2005, 201 p.
- Compin, Frédéric, *Approche Sociologique de la criminalité financière*, Francia, Univerisdad de Evry Val d'Essonne, UFR de Sciences Sociales et de Gestion, Centro Pierre Naville, tesis doctoral, diciembre de 2013, 492 p.
- Díaz Román, Mario Pavel, *Relaciones en conflicto. Operativos de la Policía Federal Preventiva, 2001-2009*, México, UNAM, FCPyS, tesis de maestría, 267 p.
- Díaz, Nayeli e Israel Gómez, *Interinstitucionalidad, Integralidad y Participación Ciudadana. Propuesta en Materia de Prevención del*

- Delito para el Mejoramiento de la Seguridad Pública en México*, México, UNAM, FCPyS, tesis de licenciatura, 2004, 172 p.
- González Torres, Jonathan Agustín, *La relación militar México-Estados Unidos en el marco de la Iniciativa Mérida*, México, UNAM, FCPyS, Tesis de licenciatura, mayo de 2010, 187 p.
- González Torres, Josué Ángel, *Los Zetas como Empresa Delincuencial (1998-2010)*, México, tesis de licenciatura, UNAM, FCPyS, 211 p.
- Hernández Ramos, José de Jesús, *Proyección Hegemónica de Estados Unidos en México: el caso de la Iniciativa Mérida*, México, UNAM, FCPyS, Tesis de licenciatura, junio de 2010, 163 p.
- Martinov Gounev, Philip, *Backdoor traders: illicit entrepreneurs and legitimate markets*, Gran Bretaña, Tesis de doctorado, The London School of Economics and Political Sciences, Department of Sociology, 2011.
- Norzagaray López, Miguel David, *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1998-2009*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, tesis de maestría, 239 p.

3. Documentos oficiales.

- **México.**

- Cifras de la incidencia delictiva 1997-2014*, México, Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, junio de 2014, pp. 301-329.
- Código Penal Federal*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 1931.
- Comparativo del presupuesto autorizado para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional*, [en línea], México, Secretaría de Gobernación, CISEN, Dirección URL: http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/38_2007_CISEN_COMPARATIVO_PRESUPUESTO_AUTORIZADO.pdf [consulta: 18 de agosto de 2014].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 1917.

- Estadísticas a propósito del día internacional de la no violencia. Datos nacionales*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, octubre de 2012, 17 p.
- Ley de Instituciones de Crédito*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1990.
- Ley Federal de Extinción de Dominio*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2009.
- Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1996.
- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Recursos de Procedencia Ilícita*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2012.
- Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, presentada en el Diario Oficial de la Federación en enero de 2009.
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación en noviembre de 2010.
- Planes locales de prevención: prevención situacional del delito*, México, Subsecretaría de prevención y participación ciudadana, Secretaría de Seguridad Pública, 2008, p.3.
- Plataforma México*, México, Secretaría de Seguridad Pública, Policía Federal, 2010, 17 p.
- Plataforma México, Sistema de interconexión para la generación de inteligencia operativa*, México, Secretaría de Seguridad Pública, octubre de 2008, 19 p.
- s/a, Acuerdo de la Procuradora General de la República por el que se crea la Unidad Especializada en Análisis Financiero y se establecen sus facultades*, México, Procuraduría General de la República, 2 de marzo de 2012, Dirección URL: <http://www.pgr.gob.mx/Normatec/Documentos/a-49-12.pdf> [consulta:

agosto de 2015].

- s/a, *Encuesta nacionales de victimización y percepción sobre seguridad pública 2013*, *Boletín de Prensa Núm. 390/13*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 30 de septiembre de 2013, 24 p.
- Segundo Informe de Gobierno. Estado de Derecho y Seguridad. 1.3. Información e inteligencia*, México, Presidencia de la República, 2008, pp. 20-22.
- Sexto Informe de Gobierno. 2. Estado de Derecho y Seguridad. II. Estadísticas Nacionales*, México, Presidencia de la República, septiembre de 2012, p. 71.
- Tasas por cada cien mil habitantes 1997-2014*, México, Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pp. 1-12.

- **Internacional.**

- Carlson, Kenneth, "Prosecuting criminal enterprise", en *Bureau of Justice Statics. Special Report*, Estados Unidos, US Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, noviembre 1993, 8 p.
- Drug Enforcement Administration 1994-1998*, Estados Unidos, DEA, pp. 90-114.
- International Narcotics Control Strategy Report, Volume I: Drug and Chemical Control*, Estados Unidos, Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, marzo del 2010, pp. 234-236.
- McFeely, Richard, "Enterprise Theory of Investigation", en *FBI Law Enforcement Bulletin*, Vol. 70, N° 5, Estados Unidos, Mayo de 2001, pp. 19-25.
- Milroy, Alastair, *Targeting the Criminal Enterprise*, Australia, ARC Centre of Excellence in Policing and Security, Criminal Investigations Workshop, noviembre de 2009, 15 p.
- s/a, "Délinquance économique et financière: défis pour le développement durable", en *Onzième Congrès des Nations Unies pour la prévention*

- du crime et la justice pénale*, Tailandia, 18-25 de abril, Office contre la drogue et le crime, pp.1-2.
- s/a, "Organised Crime Groups", en *Crime Profile Series*, Australia, Australian Crime Commission, julio de 2013, 4 p.
 - s/a, *Organized Crime in Australia*, Australian Crime Commission, Camberra, 2009, 16 p.
 - The globalization of crime. A transnational Organized crimen threat assessment*, Viena, ONU, ONUCD, 2010, prefacio.
 - The National Drugs Assessment 2010*, Estados Unidos, U.S. Department of justice National Drug Intelligence Center, 2010, 84 p.
 - United States of America Vs American Express Bank International*, United States Court for the Southern District of Florida, agosto 2007, 36 p.
 - United States of America Vs Reynaldo Marmolejo*, N° 95-20983, United States Court of Appeals, Fifth circuit, Houston, Arizona, 21 de febrero de 1997.
 - World Drug Report 2012*, Austria, Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2012, 100 p.

4. Fuentes electrónicas.

- Ajenjo, Manuel, "Comisión Nacional Anticorrupción, promesa incumplida de Peña Nieto" [en línea], en *Diario El Economista*, México, agosto de 2014, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2014/08/18/comision-nacional-anticorrupcion-promesa-incumplida-pe> [consulta: 21 de agosto de 2014].
- Alvarado, Ignacio, "Una historia de narcopolítica" [en línea], en *El Universal*, México, 17 de junio de 2012, dirección URL: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/853903.html> [consulta: julio de 2015].
- Alvarado, Noel, "Secuestro de información, nueva modalidad de extorsión por internet" [en línea], en *Diario La Prensa*, México, Organización Editorial Mexicana, 6 de febrero de 2014, Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3281449.htm> [consulta: 12 de julio de 2014].

- Aranda Jesús, “Acude exgobernador de Michoacán Fausto Vallejo ante la PGR” [en línea], en *Diario La Jornada*, México, agosto de 2014, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/08/04/fausto-vallejo-llego-hace-unos-minutos-a-la-pgr-6176.html> [consulta: 1 de septiembre de 2014].
- Aranda, Jesús, “El ejército se mantendrá en Michoacán hasta octubre de 2015” [en línea], en *Diario La Jornada*, México, febrero de 2014, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/02/07/milicia-y-justicia-el-ejercito-se-mantendra-en-michoacan-hasta-octubre-de-2015-2852.html> [consulta: 1 de septiembre de 2014].
- Astorga, Luis, “Drug Trafficking in Mexico: a first general assessment” [en línea], en *Discusssion Paper N°. 36*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), s/p, Dirección URL: <http://www.unesco.org/most/astorga.htm> [consulta: 15 de julio de 2014].
- Avance de la reforma penal por estado, México, Reforma Penal Mx* [en línea], 2013, Dirección URL: <https://www.reformapenalmexico.org/estados/avances> [consulta: 22 de agosto de 2014].
- Badillo, Miguel, “Sin freno, lavado de dinero en bancos” [en línea], en *Contralínea*, México, mayo de 2014, Dirección URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/05/11/sin-freno-el-lavado-de-dinero-en-bancos/> [consulta: agosto de 2015].
- Bauer, Carlos, “¿Qué es el mando policial único y cuándo se va a implementar?” [en línea], en *Revolución tres punto cero*, México, mayo de 2013, Dirección URL: <http://revoluciontrespuntocero.com/que-es-el-mando-unico-policial-y-cuando-se-va-a-implementar/> [consulta: 22 de agosto de 2014].
- Cabrera, Rafael, “Gobierno de Peña Nieto no tiene ningún éxito en seguridad” [en línea], en *Animal Político*, México, noviembre de 2013, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2013/11/gobierno-de->

pena-nieto-tiene-ningun-exito-en-seguridad/#axzz3B0m3hGWI

[consulta: 21 de agosto de 2014].

- Camacho Serví, Fernando, “Peña Nieto aplica la misma táctica de seguridad de -Calderón: WOLA” [en línea], en *Diario La Jornada*, México, noviembre de 2013, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/11/28/politica/007n2pol> [consulta: 2 de septiembre de 2014].
- Carbonell, Miguel, *Hallazgos sobre los avances en la implementación del nuevo sistema de justicia penal en México* [en línea], México, junio de 2014, Dirección URL: http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Hallazgos_sobre_los_avances_en_la_implementaci_n_del_nuevo_sistema_de_justicia_penal_en_M_xico.shtml [consulta: 22 de agosto de 2014].
- Carbonell, Miguel, “Presidente: ¿dónde están los detenidos?” [en línea], en *Diario El Universal*, México, noviembre de 2010, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/50492.html> [consulta: 04 de septiembre de 2014].
- Carreño Figueras, José, “Revelan en EU que CIA grabó tortura a Enrique Camarena” [en línea], *Diario Excélsior*, México, 12 de octubre de 2013, Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/12/923092> [consulta: 15 de agosto de 2014].
- Castillo García, Gustavo, “Cayó 44% la destrucción de plantíos de marihuana y amapola este sexenio”, [en línea] en *La Jornada*, México, 12 de septiembre de 2012, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/12/politica/007n2pol> [consulta: junio de 2015].
- Castillo García, Gustavo, “Mondragón presentó un nuevo modelo de Plataforma México: funcionarios de CNS” [en línea], *Diario La Jornada*, México, 2 de febrero de 2014, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2014/02/02/politica/007n1pol> [consulta: 1 de agosto de 2014].
- Castillo, Gustavo y Urrutia, Alonso, “Niega el jefe del ejecutivo haber utilizado el concepto 'guerra’” [en línea], en *Diario La Jornada*, México,

- enero de 2011, Dirección URL:
<http://www.jornada.unam.mx/2011/01/13/politica/007n2pol> [consulta:
 25 de agosto de 2014].
- Chávez García, José Luis, *La seguridad nacional en México (2006-2012). Bases teórico-metodológicas para su interpretación* [en línea], México, Cámara de Diputados, Dirección General SEDIA, 2013, p. 3, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CRV-VI-04-13.pdf> [consulta: 12 de marzo de 2014].
- Dieterlen, Paulette, *Teoría de la Elección Racional. Un ejemplo del individualismo metodológico* [en línea], México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1987, Dirección URL: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras11/textos3/textos3.html> [consulta: 29 de noviembre de 2013].
- Discurso completo de Felipe Calderón en el Auditorio Nacional* [en línea], *Periódico El Porvenir*, México, 2 de diciembre de 2006, Dirección URL: http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=99278 [consulta: 18 de junio del 2011].
- Discurso de toma de posesión de Vicente Fox* [en línea], en *Retóricas*, México, 2000, Dirección URL: <http://www.retoricas.com/2010/05/vicente-fox-discurso-investidura-toma.html> [consulta: 19 de julio de 2014].
- Domínguez Alejandro, “Estrategias en Michoacán comenzaron en 2006 y siguen” [en línea], en *Diario Milenio*, México, enero de 2014, Dirección URL: http://www.milenio.com/politica/seguridad-estrategias_Michoacan-Calderon_Michoacan-Pena_Nieto_Michoacan-violencia_0_226177863.html [consulta: 19 de agosto de 2014].
- Eissa Barroso, Francisco, “Qué ofreció Fox” [en línea], en *Revista Etcétera. Política y cultura en línea*, México, 2000, Dirección URL: <http://www.etcetera.com.mx/2000/388/propuestas.html> [consulta: 16 de julio de 2014].
- Estrada, Javier, “Evaluaciones policiales, secuestros y robos: los pendientes de la CONAGO” [en línea], México, junio de 2011, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/06/22/evaluaciones-policiales->

- secuestros-y-robos-los-pendientes-de-la-conago [consulta: 22 de agosto de 2014].
- Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad* [en línea], México, Secretaría de Salud, 2010, Dirección URL: http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/todos_somos_juarez_28junio.pdf, [consulta: 19 de agosto de 2014].
 - Fineman, Mark y Hart, Lianne, “Misreading Mexico: How Washigton stumbled. Mexico and Drugs: Was U.S. Napping – A special report” [en línea], en *The New York Times*, Premio Pulitzer 1998, dirección URL: <http://www.pulitzer.org/archives/6140> [consulta: julio de 2015].
 - Flores Pérez, Carlos, “Narcotráfico y política” [en línea], *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), 2009, Dirección URL: http://www.seguridadcondemocracia.org/atlas_2009/amenazas_y_vulnerabilidades_5.pdf [consulta: 15 de agosto del 2010].
 - Foucault, Michel, *El sujeto y poder* [en línea], Chile, Universidad de Artes y Ciencias Sociales, p. 4, Dirección URL: <http://www.philosophia.cl/biblioteca/Foucault/EI%20sujeto%20y%20el%20poder.pdf> [consulta: 12 de marzo de 2014].
 - García Rodríguez, Arturo, “Fausto Vallejo renuncia al gobierno de Michoacán” [en línea], en *Revista Proceso*, México, junio de 2014, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=375043> [consulta: 01 de septiembre de 2014].
 - García, Elvia, “Aprobado Mando Único policial en 26 estados: Osorio” [en línea], en *Diario Milenio*, México, febrero de 2014, Dirección URL: http://www.milenio.com/region/Faltan-Mando-Unico-Osorio-Chong_0_241176137.html [consulta: 27 de agosto de 2014].
 - Garduño, Roberto, “Ocupa narco tres veces más personal que PEMEX” [en línea], en *La Jornada*, México, 31 de marzo de 2013, dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/03/31/politica/005n1pol> [consulta: julio de 2015]
 - Glosary terms* [en línea], Estados Unidos, FBI, Dirección URL: <http://www.fbi.gov/about-us/investigate/organizedcrime/glossary> [consulta: febrero de 2012].

- Gómez, María, “Intacta, la estructura económica y operativa del Chapo” [en línea], 24 horas, México, 7 de abril del 2014, Dirección URL: <http://www.24-horas.mx/intacta-la-estructura-economica-y-operativa-de-el-chapo/> [consulta: agosto de 2015].
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “202” [en línea], en *El Financiero*, México, 27 de julio de 2015, Dirección URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/202.html> [consulta: julio de 2015].
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Narcotráfico, S.A.” [en línea], *Revista Nexos*, México, enero del 2009, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=54> [consulta: 8 de junio del 2011].
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “Pandillas y cárteles: la gran alianza” [en línea], *Revista Nexos*, México, 1 de junio del 2010, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=73224> [consulta: 5 de septiembre del 2011].
- Guevara, Melitón, “Nadie recordó a los muertos” [en línea], en *Hoy Tamaulipas*, México, 11 de junio de 2011, dirección URL: <http://www.hoytamaulipas.net/notas/35434/Nadie-recordo-a-los-muertos.html> [consulta: julio de 2015].
- Introducción a la “Ley Federal para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita y beneficios por su cumplimiento* [en línea], México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, septiembre de 2013, Dirección URL: http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/LFPIORPI/Paginas/introduccion.aspx [consulta: 24 de agosto de 2014].
- Kaplan, Marcos, “Economía criminal y lavado de dinero” [en línea], en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Biblioteca Jurídica Virtual, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/85/art/art10.htm> [consulta: marzo de 2015].
- Los 5 acuerdos* [en línea], México, Pacto por México, Dirección URL: <http://pactopormexico.org/acuerdos/seguridad-y-justicia/> [consulta: 26 de agosto de 2014].

- Lupsha, Peter, "Chronology. What's going on in Mexico today is beyond fiction" [en línea], en *PBS*, Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/mexico/etc/cron.html> [consulta: julio de 2015].
- Martínez Serrano, Alejandro, ¿Qué es la seguridad nacional? [en línea], México, UNAM, mayo de 2001, Dirección URL: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html> [consulta: febrero de 2014].
- Martínez, Fabiola, "El programa Todos Somos Juárez, modelo a aplica a escala nacional" [en línea], *Diario La Jornada*, México, febrero de 2013, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2013/02/15/politica/003n1pol> [consulta: 19 de agosto de 2014].
- Mejía, José, "Ley contra narcomenudeo y de dosis mínimas entra en vigor" [en línea], en *Diario El Universal*, México, agosto de 2009, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170767.html> [consulta: 20 de agosto de 2014].
- Méndez, Alfredo, "Desaprovechada, la oportunidad de indagar los bienes del Chapo" [en línea], en *La Jornada*, México, 20 de julio de 2015, Dirección URL: <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/20/politica/003n1pol> [consulta: agosto de 2015].
- Moloeznik, Marcos Pablo, "Tráfico de drogas ilegales y respuesta gubernamental: balance de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada" [en línea], México, en *Revista Criminología y Sociedad*, Dirección URL: <http://www.criminologiaysociedad.com/articulos/archivos/Trafico%20de%20drogas%20ilegales%20y%20respuesta%20gubernamental.pdf> [consulta: 19 de de julio 2014].
- Monroy, Jorge, "Cadetes, al frente de primera gendarmería en México" [en línea], en *El Economista*, México, agosto de 2014, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/08/20/cadetes-frente-primera-gendarmeria-mexico> [consulta: 21 de agosto de 2014].

- Montalvo, Tania, “De Solidaridad a la Cruzada contra el Hambre” [en línea], en *CNN México*, México, enero de 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/22/oportunidades-2006> [consulta: 24 de agosto de 2014].
- Montalvo, Tania, “El gobierno federal delimita las regiones de la estrategia de seguridad” [en línea], en *CNN México*, México, enero de 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/01/10/el-gobierno-federal-delimita-las-regiones-de-la-estrategia-de-seguridad> [consulta: 22 de agosto de 2014].
- Montalvo, Tania, “Sin atender, 57% de casos de Mecanismos para la Protección de Periodistas” [en línea], en *Animal Político*, México, marzo de 2014, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2014/03/los-cambios-en-el-mecanismo-de-proteccion-periodistas-provocan-rezago-en-la-atencion-de-casos/#axzz3Ap7S7l1C> [consulta: 24 de agosto de 2014].
- Mosso, Rubén, “Poiré: hay ajustes a estrategia antinarco” [en línea], *Periódico Milenio*, 31 de mayo 2011, Dirección URL: <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/097e2dc1ad58f2e2a699ce42040fbce7> [consulta: 1 de agosto del 2011].
- Números y cifras del Segundo Informe de Gobierno* [en línea], México, Presidencia de la República, septiembre de 2014, Dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/numeros-y-cifras-del-segundo-informe-de-gobierno/> [consulta: 5 de septiembre de 2014].
- Oliva Posada, Javier, “La inseguridad pública en el PIB” [en línea], en *Diario Sol de México*, México, Organización Editorial Mexicana, junio de 2014, Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n3418314.htm> [consulta: septiembre de 2014].
- Osorno, Diego Enrique, “Monterrey. Generación Zeta” [en línea], *Revista Nexos*, México, 1 de agosto de 2009, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=731> [consulta: 16 de junio del 2010].
- Pérez Silva, Ciro, “decomisa la PGR 28 casas y dos bodegas de García Ábrego”, en *La Jornada*, México, 8 de julio de 1996, Dirección URL:

<http://www.jornada.unam.mx/1996/07/08/ABREGO00-PG.html>

[consulta: julio de 2015].

- Plataforma México* [en línea], Estados Unidos, Universidad de Georgetown, Dirección URL: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/InformeLabores-plataformamexico.pdf> [consulta: 3 de agosto de 2014].
- Poiré Romero, Alejandro, “Los Operativos Conjuntos” [en línea], en *Blog de la Presidencia*, México, Presidencia de la República, mayo de 2011, Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/los-operativos-conjuntos/#more-66269> [consulta: 19 de agosto de 2014].
- Quinto Informe de Gobierno, Resumen Ejecutivo. Estado de Derecho y Seguridad* [en línea], México, Presidencia de la República, Dirección URL: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/quinto/resumen-ejecutivo/estado-de-derecho-y-seguridad/> [consulta: 3 de agosto de 2014].
- Ramírez de Alba, Leticia, “Doce años después: SSP” [en línea], en *Revista Letras Libres*, México, 28 de noviembre de 2012, Dirección URL: <http://www.letraslibres.com/blogs/serial/doce-anos-despues-ssp> [consulta: 19 de julio de 2014].
- Ramos, Jorge, “Calderón reclama a Congreso reformas de seguridad” [en línea], *Diario El Universal*, México, marzo de 2012, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/836746.html> [consulta: 25 de agosto de 2014].
- Retana Yarto, Jorge, “El plan de seguridad de Peña Nieto” [en línea], en *Contralínea*, México, junio de 2013, Dirección URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/06/30/el-plan-de-seguridad-de-pena-nieto/> [consulta: 25 de agosto de 2014].
- Reyna, José Luis, “¿Y la Comisión Nacional Anticorrupción?” [en línea], en *Diario Milenio*, México, agosto de 2014, Dirección URL: http://www.milenio.com/firmas/jose_luis_reyna/Comision-Nacional-Anticorrupcion_18_348145195.html [consulta: 21 de agosto de 2014].
- Rosas, Tania, “PGR se declara incapaz para declara la extinción de dominio” [en línea], en *El Financiero*, México, 28 de Julio de 2015, Dirección

- URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/07/28/pgr-se-declara-ineficaz-ejecutar-extincion-dominio> [consulta: agosto de 2015].
- Rosas, Tania, “Piden que la ASF participe en extinción de dominio” [en línea], en *El Financiero*, México, 25 de junio de 2015, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/06/25/piden-que-asf-participe-extincion-dominio> [consulta: agosto de 2015].
- s/a, “¿Qué es la CONCANACO?” [en línea], México, CONCANACO, Dirección URL: <http://www.concanaco.com.mx/index.php/layout-1/layout-2/layout-3/layout-4/style-2/style-4/style-6/columns--com-left-right/columns--left-com-right/columns--right-left-com/columns--right-com-left/regions-1234/regions-1324/regions-1423/regions-4123/institución/¿qué-es-la-concanaco.html> [consulta: agosto de 2015].
- s/a, “El Chapo' Guzmán se fuga de la cárcel por un túnel de 1,500 metros” [en línea], en CNN México, México, 12 de julio de 2015, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/07/12/joaquin-el-chapo-guzman-se-fuga-de-la-carcel> [consulta: julio de 2015].
- s/a, “1.1. Originalidad del principio” [en línea], México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), otoño de 1992, Dirección URL: http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras30/notas2/sec_3.html [consulta: 30 de septiembre del 2011].
- s/a, “Accused money launderer slips Mexican police Escape was kept secret until U.S. certification of antidrug efforts” [en línea], en *The Baltimore Sun*, Estados Unidos, 3 de marzo de 1997, dirección URL: http://articles.baltimoresun.com/1997-03-02/news/1997061056_1_humberto-garcia-abrego-mexico-city [consulta: julio de 2015].
- s/a, “Calderón debe aclarar la cifra de muertos por narcotráfico: Barbosa Huerta” [en línea], en *Diario La Prensa*, México, Organización Editorial Mexicana, 29 de octubre de 2012, Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n2751406.htm> [consulta: 5 de septiembre de 2014].
- s/a, “Caro Quintero cumple seis meses en libertad; dos países lo buscan” [en línea], en *CNN México*, México, febrero de 2014, Dirección URL:

- <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/09/caro-quintero-cumple-seis-meses-en-libertad-dos-paises-lo-buscan> [consulta: 02 de septiembre de 2014].
- s/a, “Confederación de Cámaras Industriales” [en línea], México, CONCAMIN, Dirección URL: <http://www.concamin.mx/concamin.php> [consulta: agosto de 2015].
- s/a, “Detienen a Elba Esther Gordillo, la PGR la acusa de malversación de fondos”, en *Excelsior*, México, 26 de febrero de 2013, Dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886284> [consulta: agosto de 2015].
- s/a, “Dice AMLO que salió del PRD por 'Pacto por México'” [en línea], en Diario El Siglo de Torreón, México, junio de 2014, Dirección URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1003387.dice-amlo-que-salio-del-prd-por-pacto-por-mexico.html> [consulta: 6 de septiembre de 2014].
- s/a, “Drug Lord's Web of Payoffs Spans U.S.-Mexico Border”, en *Los Angeles times*, Estados Unidos, 4 de septiembre de 1995, dirección URL: http://articles.latimes.com/1995-09-04/news/mn-42137_1_garcia-abrego [consulta: julio de 2015].
- s/a, “El CISEN está de regreso: investigación Noticias MVS” [en línea], en *Aristegui Noticias*, México, agosto 2014, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/1308/mexico/el-cisen-esta-de-regreso-investigacion-noticias-mvs/> [consulta: 29 de agosto de 2014].
- s/a, “El Pacto por México acumula siete meses de críticas, polémicas y disputas entre los partidos y EPN” [en línea], en *Sin Embargo*, México, julio de 2012, Dirección URL: <http://www.sinembargo.mx/12-07-2013/684041> [consulta: 6 de septiembre de 2014].
- s/a, “Especialistas opinan sobre minuta que crea la Comisión Nacional Anticorrupción” [en línea], en *Boletín N°. 3234*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, marzo 2014, Dirección URL: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Marzo/21/3234-Especialistas-opinan-sobre-minuta-que-crea-la-Comision-Nacional--Anticorrupcion> [consulta: 21 de agosto de 2014].

- s/a, “Estamos avanzando en reducción de violencia: Peña” [en línea], en *Diario Milenio*, agosto de 2014, Dirección URL: http://www.milenio.com/politica/Pena_Nieto_violencia-Pena_Homicidios-seguridad-Enrique_Pena_Nieto-Marina_0_353964752.html [consulta: 21 de agosto de 2014].
- s/a, “Falla plan Todos Somos Juárez” [en línea], *Diario El Universal*, México, enero de 2011, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/36266.html>, [consulta: 19 de agosto de 2014].
- s/a, “Firma Bush ley que aprueba recursos para Iniciativa Mérida” [en línea], *Diario El Universal*, México, junio de 2008, Dirección URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/518831.html> [consulta: 19 de agosto de 2014].
- s/a, “García Ábrego fue capturado en Nuevo León y será deportado a Estados Unidos” [en línea], en *Notimex*, México, 15 de enero de 1996, dirección URL: <http://cdn.preterhuman.net/texts/computing/gopher-archive/serpiente.dgsca.unam.mx/notimex/1996/Jan/16/NACIONAL/NA.091407.01> [consulta: julio de 2015].
- s/a, “Incrementa Sedena efectivo contra narco” [en línea], en *El Mañana*, México, 4 de abril del 2011, Dirección URL: <http://www.elmanana.com/XStatic/manana/template/notaimprimir.aspx?id=1101078> [consulta: 19 de julio de 2014].
- s/a, “Juez exonera a Raúl Salinas de Gortari de enriquecimiento ilícito” [en línea], en *El Informador*, México, Dirección URL: <http://www.informador.com.mx/mexico/2013/475526/6/juez-exonera-a-raul-salinas-de-gortari-enriquecimiento-ilicito.htm> [consulta: 01 de septiembre de 2014].
- s/a, “La prevención del delito situacional” [en línea], trad. Jesús Camacho, en *Problem Oriented Policing Organization*, Estados Unidos, Center for problem oriented policing, University of Albany, State University of New York, Dirección URL: http://www.popcenter.org/library/pdfs/espanol/scp_esp.pdf [consulta: marzo de 2015].

- s/a, "Las 13 propuestas de Peña Nieto (discurso íntegro)" [en línea], en *Animal Político*, México, diciembre de 2012, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2012/12/conoce-las-13-propuestas-de-pena-nieto/#axzz3B0m3hGWI> [consulta: 26 de agosto de 2014].
- s/a, "Las reformas aprobadas de EPN rumbo al 1S" [en línea], en *Aristegui Noticias*, México, agosto de 2013, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/2808/mexico/las-reformas-aprobadas-de-epn-rumbo-al-1s/> [consulta: 6 de septiembre de 2014].
- s/a, "Mexico deports drug lord to US Garcia Abrego called one of the most powerful in the hemisphere", en *The Baltimore Sun*, Estados Unidos, 16 de junio de 1996, dirección URL: http://articles.baltimoresun.com/1996-01-16/news/1996016071_1_abrego-garcia-traffickers [consulta: julio de 2015].
- s/a, "Michoacán: ejército y PF refuerzan presencia" [en línea], en *Aristegui Noticias*, México, enero de 2014, Dirección URL: <http://aristeguinoticias.com/1201/mexico/michoacan-ejercito-y-pf-refuerzan-presencia/> [consulta: 01 de septiembre de 2014].
- s/a, "Sobrepoblación, violencia y autogobierno: realidad de las cárceles en México" [en línea], en *Diario Milenio*, México, noviembre de 2013, Dirección URL: http://www.milenio.com/bajacalifornia/Sobrepoblacion-violencia-autogobierno-carceles-Mexico_0_193780637.html, [consulta: 20 de agosto de 2014].
- s/a, "The complete Interview with president Felipe Calderón in Spanish (La entrevista completa en español)" [en línea], en *The New York Times*, Estados Unidos, 17 de octubre de 2011, Dirección URL: http://www.nytimes.com/2011/10/24/world/americas/calderon-transcript-in-spanish.html?pagewanted=all&_r=0 [consulta: 22 de julio de 2014].
- s/a, "Ubican las 6 formas de extorsión más comunes" [en línea], en *Diario El Sol de México*, México, Organización Editorial Mexicana, 17 de julio de 2011, Dirección URL: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2149396.htm> [consulta: 12 de julio de 2014].

- s/a, "Victimización, incidencia y cifra negra en México" [en línea], en Cuaderno del ICESI 8, México, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad, Dirección URL: https://www.oas.org/dsp/documents/victimization_surveys/mexico/mexico_analisis_ensi6.pdf [consulta: 08 de julio de 2014].
- s/a, *Former leader of the Arellano-Felix Organization extradited from Mexico to United States to face charges* [en línea], Estados Unidos, Departamento de Justicia, Oficina de Asuntos Públicos, 2011, Dirección URL: <http://www.justice.gov/opa/pr/former5leader5arellano5felix5organization5extradited5mexico5united5states5face5charges> [consulta: enero de 2015].
- s/a, *Marcha 2004. 10 años después* [en línea], México, México Unido Contra la Delincuencia, 2014, Dirección URL: <http://www.mucd.org.mx/Marcha-2004-10-a%C3%B1os-despu%C3%A9s-c145i0.html> [consulta: 21 de julio de 2014].
- s/a, *Ministerio Público de la Federación* [en línea], México, Procuraduría General de la República, septiembre de 2011, Dirección URL: http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Ministerio_Publico.asp [consulta: 04 de julio de 2014].
- s/a, *Observatorio de Seguridad Ciudadana: homicidio doloso* [en línea], Organización de Estados Americanos, Observatorio de Seguridad Hemisférico de la OEA, Dirección URL: <http://www.oas.org/dsp/observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?language=es&indicator=15> [consulta: 09 de julio de 2014].
- s/a, *Solicitud de Información Pública al CISEN sobre el EZLN con número 0410000030707* [en línea], México, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, 2008, Dirección URL: http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/29_2007_EZLN.pdf [consulta: 20 de julio de 2014].
- Saint-Pierre, Héctor, Jaime, *Defensa y Seguridad* [en línea], Honduras, Centro de Documentación de Honduras, Dirección URL: <http://www.cedoh.org/proyectos/FFAA/downloads/lecturas/files/defensa.pdf> [consulta: marzo de 2014].

- Sánchez de Tagle, Omar, “No se cuenta con un diagnóstico confiable en materia de seguridad; nuevamente se modifican las cifras” [en línea], en *Animal Político*, México, agosto de 2014, Dirección URL: <http://www.animalpolitico.com/2014/08/se-cuenta-con-un-diagnostico-confiable-en-materia-de-seguridad-nuevamente-se-modifican-las-cifras/> [consulta: 24 de agosto de 2014].
- Sánchez Valdés, Víctor Manuel, *Las redes criminales y las políticas de seguridad* [en línea], Mexico Institute, Wilson Center, Dirección URL: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/criminal_networks_sanchez_espanol.pdf [consulta: marzo de 2015].
- Schiller, Dane, “García Ábrego arraigned in U.S. FBI fugitive could spend life in prison”, en *Brownsville Herald*, Estados Unidos, 17 de junio de 1996, dirección URL: http://www.brownsvilleherald.com/news/local/article_f0292b61-cd9e-5144-8493-e59b6da0f4f0.html [consulta: julio de 2015].
- Sergio Aguayo Quezada, “Seguridad nacional: los costos de la evasión” [en línea], *Periódico Reforma*, México, 18 de julio de 2001, Dirección URL: <http://www.sergioaguayo.org/articulos/2001/ART01-07-18.pdf> [consulta: 29 de julio del 2011]-
- Taylor, Marisa, “Jury Ábrego Guilty”, en *Brownsville Herald*, Estados Unidos, 17 de octubre de 1996, dirección URL: http://www.brownsvilleherald.com/news/local/article_20512436-3f3d-564c-ae6-a1b188ef86c4.html[consulta: julio de 2015].
- Torres, Mauricio, “ONG: 10 años de exigir seguridad...con pocos resultados” [en línea], en *ADN Político*, México, 27 de junio de 2014, Dirección URL: <http://www.adnpolitico.com/ciudadanos/2014/06/27/ong-10-anos-de-exigir-seguridad-con-pocos-resultados> [consulta: 20 de julio de 2014].
- Torres, Mauricio, “Tras un año de desacuerdos, el Senado avala la comisión anticorrupción” [en línea], en *CNN México*, México, diciembre de 2013, Dirección URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/13/tras-un-ano-de-desacuerdos-el-senado-avala-la-comision-anticorrupcion> [consulta: 21 de agosto de 2014].

- Vergara, Rosalía, “Maquilla gobierno de Calderón cifra de muertos por guerra antinarco: PRD” [en línea], en *Revista Proceso*, México, 12 de enero de 2012, Dirección URL: <http://www.proceso.com.mx/?p=294667> [consulta: 05 de septiembre de 2014];
- Vicenteño, David, “Nueva Gendarmería Nacional capacitada por la Secretaría de la Defensa Nacional” [en línea], en *Imagen*, México, abril de 2014, Dirección URL: <http://www.imagen.com.mx/nueva-gendarmeria-nacional-capacitada-por-la-secretaria-de-defensa-nacional> [consulta: 21 de agosto de 2014].
- Villamil, Genaro, “Emilio Gamboa Patrón, El Borker (primera parte)”, en Homozapping [en línea], México, 13 de junio de 2014, dirección URL: <http://homozapping.com.mx/2014/06/emilio-gamboa-patron-el-broker-primera-parte/> [consulta: julio de 2015].
- Virgen, Ángel, “Terror al amanecer” [en línea], en *Reporteros en la Red*, México, 16 de mayo de 2009, dirección URL: <http://www.reporterosenlared.com/?laNotaID=244&laCategoria=6> [consulta: julio de 2015].
- Wallengren, Maja, “La lista de los más buscados se reduce en México con los arrestos y la muerte de miembros de los cárteles” [en línea], en *Revista Ágora. El lugar de convergencia de los profesionales de defensa y seguridad*, México, junio de 2011, Dirección URL: <http://agorarevista.com/es/articles/rmim/features/online/2011/06/16/mexico-most-wanted> [consulta: 20 de agosto de 2014].
- Ward, John, “Hard times find the Salinas Brothers” [en línea], en *The Washington Post*, Estados Unidos, 13 de marzo de 1996, dirección URL: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/mexico/overview/keysalinasr.htm> [consulta: julio de 2015].
- Williams, Phill, *El crimen organizado y la violencia México: una perspectiva comparativa* [en línea], México, Centro de Investigación y Docencia Económica, Dirección URL: http://www.istor.cide.edu/archivos/num_42/dossier2.pdf [consulta: marzo de 2014].