

19/2012

11 diciembre de 2012

*Xavier Servitja Roca\**

**EL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO  
Y EL 'TRIÁNGULO NORTE' DURANTE EL  
MANDATO DE FELIPE CALDERÓN**

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## EL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y EL 'TRIÁNGULO NORTE' DURANTE EL MANDATO DE FELIPE CALDERÓN

### Resumen:

El Documento de Trabajo (DT) se centra en la descripción y el análisis de las políticas de seguridad en la lucha contra el crimen organizado aplicadas en México y el "Triángulo Norte", formado por Guatemala, Honduras y El Salvador, durante el mandato del presidente de México, Felipe Calderón, desde el 1 de diciembre de 2006 hasta octubre de 2012. Además, el DT también describe y analiza los efectos que estas políticas de seguridad pueden generar en la región, así como los enfoques de seguridad que se presentan como alternativos a los aplicados en el área de estudio para luchar contra el crimen organizado.

### Abstract:

*The Working Paper is focused on the description and analysis of security policies against organized crime implemented in Mexico and the "Northern Triangle" during the Calderon's presidency of Mexico from the 1 of December 2006 to October 2012. This WP also describes and analyzes the effects that these security policies could generate in the area and it introduces and analyzes alternative security approaches to those applied for fighting organized crime in the region as well.*

**Palabras clave:** México, Felipe Calderón, Triángulo Norte, Crimen Organizado, Políticas de Seguridad, "Mexicanización" de la Seguridad, Fuerzas Armadas, Seguridad Nacional y Seguridad Pública.

*Keywords: Mexico, Felipe Calderón, Northern Triangle, Organized Crime, Security Policies, "Mexicanization" of Security, Armed Forces, National Security and Public Security.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

## INTRODUCCIÓN

Actualmente, el crimen organizado de carácter transnacional adquiere una gran importancia dentro de las nuevas amenazas en seguridad por el incremento de la violencia y las actividades ilegales relacionadas con estos grupos. Por este motivo, el crimen organizado ya se encuentra incluido en documentos y algunas estrategias de seguridad elaboradas por organizaciones internacionales y Estados a partir del año 2000. Sirva de ejemplo la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional aprobada por su Asamblea General el 15 de noviembre del año 2000<sup>1</sup>, o el caso de España y su Estrategia Española de Seguridad aprobada en el año 2011<sup>2</sup> en la que se contempla a la lucha contra el crimen organizado como una de las principales amenazas para la estabilidad nacional.

De hecho, la última Directiva de Defensa Nacional 2012 presentada por el actual ministro de Defensa de España, Pedro Morenés, realiza una mención especial a la amenaza que supone el crimen organizado transnacional y los tráfico ilícitos procedentes de Iberoamérica, no sólo para la seguridad de España, sino también para la seguridad regional<sup>3</sup>. No se debe olvidar que España es una de las puertas de entrada a Europa de este tipo de tráfico.

Esta preocupación se ve incrementada por la detención en Madrid en agosto de 2012 de cuatro miembros del Cartel de Sinaloa en una operación conjunta de la Policía Nacional y del FBI estadounidense<sup>4</sup>. Según todas las investigaciones, el Cartel mexicano pretendía crear una estructura estable con base en España para dirigir y controlar sus actividades ilícitas en Europa.

Debido a este conjunto de sucesos y durante el transcurso de la primera Reunión Iberoamericana de Ministros de Interior y Seguridad Pública celebrada en Valencia en septiembre de 2012, se produce un encuentro bilateral entre representantes de España y México para abordar el problema del crimen organizado y buscar vías de cooperación. En la reunión, Max Alberto Diener, subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de México, explica a sus homólogos españoles cuáles son las políticas de seguridad aplicadas por México para combatir a los cárteles<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Resolución 55/25, 15 de noviembre de 2000.

<sup>2</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia Española de Seguridad*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, 2011, 53-54, disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/D0D9A8EB-17D0-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/0/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf>. Fecha de consulta: 15.07.2012.

<sup>3</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Directiva Defensa Nacional 2012*, Madrid, Gabinete de la Presidencia del Gobierno, julio de 2012, 3-4, disponible en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-DirectivaDefensaNacional-2012.pdf>. Fecha de consulta: 29.09.2012.

<sup>4</sup> El Mundo, *La Policía Nacional y el FBI desmantelan la división europea del Cartel de Sinaloa*, El Mundo (11.08.2012), disponible en <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/08/10/espana/1344598134.html>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>5</sup> MILENIO, *Analizan México y España la cooperación contra el narcotráfico*, Milenio (18.09.2012), disponible en <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/64346adc04d78af50bf575d54fb63ec8>. Fecha de consulta: 30.09.2012.

En este sentido, México y los estados del “Triángulo Norte” aplican la política de movilización de las Fuerzas Armadas para luchar contra el crimen organizado por la dimensión que adquiere esta amenaza en el área. Tal y como declaraba el jefe del Comando Sur de Estados Unidos, el general Douglas Fraser, a finales de 2011, el crimen organizado es el principal reto en seguridad del S. XXI para la región de América Central<sup>6</sup>. De la misma opinión es la coordinadora del programa de Cooperación en Seguridad Regional de la *Friedrich Ebert Stiftung* (FES) para América Latina, Catalina Niño, que señala al crimen organizado como el principal problema de seguridad en México, el Caribe y Centroamérica<sup>7</sup>. Prueba de ello, es la I Reunión Hemisférica de Alto Nivel contra el Crimen Organizado Transnacional organizada en Ciudad de México en marzo de 2012. En la misma, el presidente de México, Felipe Calderón, exhorta a crear un frente organizado internacional para luchar contra los grupos criminales<sup>8</sup>.

Precisamente con la llegada al poder de Felipe Calderón el 1 de diciembre de 2006, se inicia la estrategia de seguridad en la lucha contra el crimen organizado basada en la “militarización” de la seguridad que moviliza a las Fuerzas Armadas para combatir a los cárteles. Según diversas fuentes y durante la aplicación de esta política de seguridad, se producen en México entre 45.000 y 60.000 muertes relacionadas con el crimen organizado y sus actividades hasta el año 2011 incluido.

Además, los grupos criminales que tienen su origen en México amplían su campo de actuación hacia los Estados vecinos de América Central como Guatemala, Honduras y El Salvador donde se detecta su presencia junto a otros grupos locales del crimen organizado que ya operan con anterioridad. Por ello, estos Estados empiezan a aplicar políticas de movilización de las Fuerzas Armadas como la realizada por Calderón<sup>9</sup>.

Sin embargo, la movilización de las Fuerzas Armadas en México genera críticas por parte de algunos sectores que abre un debate, en términos de seguridad, sobre la idoneidad de la política de “militarización” de la seguridad para luchar contra el crimen organizado en la

<sup>6</sup> LA TRIBUNA, *Entrevista al General Douglas Fraser*, La Tribuna (21.11.2011), disponible en <http://old.latribuna.hn/2011/11/21/douglas-fraser-crimen-organizado-es-el-principal-reto-del-siglo-xxi/>. Fecha de consulta: 15.07.2012.

<sup>7</sup> NIÑO Catalina, “Introducción. La Seguridad en América Latina: Respuestas Fragmentadas a Desafíos Transnacionales”, en MATHIEU H. y NIÑO C. (ed.), *Anuario 2011 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, octubre de 2011, xxiii, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2011.pdf>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>8</sup> INFOLATAM, *Calderón pide 'frente organizado' en Latinoamérica ante crimen transnacional*, Infolatam (01.03.2012), disponible en <http://www.infolatam.com/2012/03/01/mexico-calderon-pide-frente-organizado-en-latinoamerica-ante-crimen-transnacional/>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>9</sup> COMOLLI Virginia, *The militarisation of Central America's law enforcement*, IISS Experts' Commentary, (05.12.2011), disponible en <http://www.iiss.org/whats-new/iiss-experts-commentary/the-militarisation-of-central-americas-law-enforcement/>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

región. Así, algunos autores, políticos y académicos proponen políticas de seguridad alternativas a la movilización de las Fuerzas Armadas.

Por todas estas razones, el objetivo de este Documento de Trabajo (DT) será describir y analizar en cuatro capítulos las políticas de seguridad aplicadas en México y el "Triángulo Norte" contra el crimen organizado durante el mandato del presidente de México, Felipe Calderón, desde el 1 de diciembre de 2006 hasta octubre de 2012<sup>10</sup>; analizar si los resultados planteados en los objetivos iniciales se cumplen en el caso mexicano y observar qué efectos colaterales producen estas políticas; y, finalmente, determinar si otros enfoques de seguridad alternativos al aplicado en el área de estudio para combatir a los grupos del crimen organizado hubiesen podido ser implementados por los respectivos presidentes de los Estados cuando éstos acceden al poder. Además, en este DT se introducirá un nuevo concepto elaborado por el autor para definir la política de seguridad que moviliza a las Fuerzas Armadas para luchar contra el crimen organizado: la política de "Mexicanización" de la seguridad.

## EL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO Y EL "TRIÁNGULO NORTE"

### La importancia del crimen organizado en México

En la última década, los grupos del crimen organizado en México se convierten en los mayores traficantes de drogas ilegales con destino a Estados Unidos, el mayor demandante mundial, desplazando progresivamente a los carteles colombianos. Además, las organizaciones criminales mexicanas también pasan a controlar todo el proceso de transporte y distribución del producto junto a grupos locales de los diferentes Estados donde operan y con los cuales tiene alianzas establecidas<sup>11</sup>.

Anteriormente a esta etapa y durante las décadas de los ochenta y noventa, se produce un proceso de transición en el papel que desarrolla el Estado de México dentro del comercio internacional de tráfico ilícito, especialmente en el de la droga. En dicho periodo, los cárteles colombianos que dominan el tráfico de cocaína hacia Estados Unidos, deben variar su tradicional ruta de acceso al mismo por el Caribe. Esto se debe a la aplicación de nuevas políticas de seguridad como el seguimiento aéreo y por radar en el Caribe por parte de Estados Unidos. Pero este éxito de la estrategia de interceptación de drogas por el Caribe

<sup>10</sup> Recordar que el Presidente Felipe Calderón finaliza su mandato de forma oficial el próximo 30 de noviembre de 2012 cuando realizará el traspaso de poderes al nuevo presidente electo surgido de las elecciones de julio de 2012, Enrique Peña Nieto.

<sup>11</sup> BEITTEL June, *Mexico's Drug trafficking Organizations: Sources and Scope of the Rising Violence*, Congressional Research Service, January 2011, 3, disponible en [http://assets.opencrs.com/rpts/R41576\\_20110107.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/R41576_20110107.pdf). Fecha de consulta: 31.08.2012.

obliga a los cárteles colombianos a buscar una nueva ruta principal que pasa por América Central y México<sup>12</sup>.

Este desplazamiento de la ruta hacia México confiere a este Estado una mayor importancia estratégica al pasar de ser una ruta secundaria a una ruta principal dentro del transporte de los tráficos ilícitos. Del mismo modo, los cárteles mexicanos pasan a ser actores subcontratados por los cárteles colombianos de Cali y Medellín. Este hecho, les permite ir incrementando paulatinamente su poder ayudados por tres factores dentro del contexto mexicano: la preexistencia de altos niveles de corrupción, la incapacidad de las instituciones públicas para combatir al crimen organizado y la alta demanda de productos ilícitos del mercado estadounidense<sup>13</sup>.

Pero el punto de inflexión y el desplazamiento definitivo de poder de los cárteles colombianos hacia los mexicanos como principales traficantes de productos ilícitos en la región, se produce tras la caída de los líderes del Cartel de Medellín entre 1991 y 1993 y tras la detención o muerte de los principales dirigentes del Cartel de Cali en 1995<sup>14</sup>. Esto provoca que a finales de los años 90 los cárteles mexicanos pasen a controlar una de las rutas más lucrativas de la región. Pero, al mismo tiempo, conllevará un aumento de las rivalidades y disputas entre los diferentes grupos del crimen organizado mexicanos para hacerse con el control de las rutas (*plazas*) y distribución (*corredores*) de los tráficos ilícitos que atraviesan México con el objetivo de acumular más poder y más beneficios. La principal consecuencia es el incremento del uso de la violencia entre los cárteles para proteger las rutas que controlan<sup>15</sup>.

Actualmente, los grupos del crimen organizado mexicanos no sólo se dedican al tráfico de una gran variedad de drogas como la cocaína, la marihuana, la heroína o las metanfetaminas, siendo México uno de los mayores productores y distribuidores para el mercado estadounidense en el caso de las tres últimas, sino que además están involucrados en un gran número de actividades delictivas como el tráfico de personas, el tráfico de inmigrantes ilegales, el tráfico de armas, el tráfico de recursos naturales (petróleo), la extorsión, el cobro de impuestos (*piso*) a otros grupos o individuos para permitir su paso o el de sus productos por las *plazas* que dominan, secuestros, asesinatos por encargo, ajustes de cuentas, blanqueo de dinero, entre otros. Además, el crimen organizado utiliza la corrupción

<sup>12</sup> HOOPER Karen, *The Mexican Drug Cartel Threat in Central America*, Stratfor (17.11.2011), disponible en <http://www.stratfor.com/weekly/20111116-mexican-drug-cartel-threat-central-america>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>13</sup> ARNSON Cynthia J. y OLSON Eric L., (Ed.), *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, nº 29, noviembre de 2011, disponible en [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP\\_single\\_page.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_single_page.pdf). Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>14</sup> DE LA CORTE Luís y GIMÉNEZ SALINAS Andrea, *Crimen.org*, Madrid, Ariel, 2010, 139-147.

<sup>15</sup> BEITTEL, op. cit., 5.

y su habitual *modus operandi* del “plata o plomo” (o te dejas sobornar o mueres) en todos los niveles del Estado para mantener y aumentar sus negocios<sup>16</sup>.

### Los principales cárteles mexicanos operativos

Cuando Felipe Calderón accede a la presidencia de México el 1 de diciembre de 2006, hay dos grandes cárteles considerados como los más fuertes y poderosos de México: el Cartel de Sinaloa y el Cartel del Golfo. También existen otros dos cárteles que aun siendo de gran importancia, no llegan al poder de los dos primeros por la debilitación que sufren durante el mandato del anterior presidente, Vicente Fox: la Organización Arellano Félix o Cartel de Tijuana y la Organización Vicente Carrillo Fuentes o Cartel de Juárez<sup>17</sup>. Además, hay que destacar la relevancia de tres cárteles menores como el Cartel de Colima, el Cartel de Oaxaca y el Cartel del Milenio<sup>18</sup>.

Seis años después, existen siete cárteles principales que siguen compitiendo por el control de las rutas de los tráficos ilícitos hacia Estados Unidos. Al Cartel de Sinaloa, Cartel del Golfo, Organización Arellano Félix o Cartel de Tijuana y Organización Vicente Carrillo Fuentes o Cartel de Juárez, se debe añadir la Organización Beltrán Leyva / Cartel del Pacífico Sur, La Familia Michoacana y sus sucesores de Los Caballeros Templarios, y Los Zetas<sup>19</sup>. Además, hay tres grupos que sobresalen de entre las organizaciones menores que son el Cartel de Jalisco-Nueva Generación, el Cartel Independiente de Acapulco y La Resistencia<sup>20</sup>.

Estos cárteles que operan en México, se pueden clasificar en cuatro categorías: los cárteles estatales, los cárteles de “peaje”, los cárteles regionales y los cárteles locales<sup>21</sup>.

El Cartel de Sinaloa, también conocido como el Cartel del Pacífico, Los Zetas y el Cartel del Golfo pertenecen a la categoría de cárteles estatales. Estos se caracterizan por controlar y tener presencia en las principales rutas de los tráficos ilícitos tanto nacionales como

<sup>16</sup> Ibid, 5-6.

<sup>17</sup> BAGLEY Bruce y HERNÁNDEZ Aline, “Crimen Organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos”, en MATHIEU et al., op. cit., 332.

<sup>18</sup> CELAYA PACHECO Fernando, *Narcofearance: How has narcoterrorism settled in Mexico?*, Studies in Conflict and Terrorism, nº 32, diciembre de 2009, 1027, disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10576100903319797>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>19</sup> BEITTEL, op. cit., 6.

<sup>20</sup> La información de los diferentes cárteles que se citan a continuación se encuentra en: GUERRERO GUTIÉRREZ Eduardo, *Security, Drugs and Violence in Mexico: A Survey*, México D.F., Lantia Consultores, 2011, 32-37, disponible en [http://iis-db.stanford.edu/evnts/6716/NAF\\_2011\\_EG\\_\(Final\).pdf](http://iis-db.stanford.edu/evnts/6716/NAF_2011_EG_(Final).pdf). Fecha de consulta: 31.08.2012; INSIGHT CRIME, archivos cárteles de México, disponible en <http://www.insightcrime.org/mexico-organized-crime-news>. Fecha de consulta: 30.09.2012 y STRATFOR, *Polarization and sustained violence in Mexico's Cartel War*, Stratfor (24.01.2012), disponible en <http://www.stratfor.com/sample/analysis/polarization-and-sustained-violence-mexicos-cartel-war>. Fecha de consulta: 30.09.2012.

<sup>21</sup> GUERRERO GUTIÉRREZ, op. cit., 28.



internacionales, con puntos de entrada y salida del Estado. Además, la obtención de sus beneficios no sólo proviene del tráfico de drogas, sino que han diversificado sus actividades ilegales. El Cartel de Sinaloa y Los Zetas son considerados los dos grupos del crimen organizado más importantes de México ya que el primero controla la ruta del Pacífico o del oeste, mientras que el segundo domina la ruta del Golfo o del este. Además, ambos tienen presencia en Estados centroamericanos.

La segunda categoría, los cárteles de “peaje”, son aquellos que, principalmente, obtienen su beneficio del pago de peajes que reciben de los cárteles estatales para dejar pasar sus cargamentos de tráficos ilícitos por las *plazas* que ellos dominan. Estas *plazas* suelen estar situadas en municipios o Estados fronterizos clave para las rutas de los tráficos. Para su propia supervivencia, necesitan mantener el control sobre el territorio utilizando cualquier tipo de instrumento para ello (violencia, corrupción, etc.). A esta categoría pertenecen la Organización Arellano Félix o Cartel de Tijuana, que controla la ruta de Tijuana a San Diego (EE.UU.) una de las más importantes; y la Organización Vicente Carrillo Fuentes o Cartel de Juárez que controla otro de los principales corredores de los tráficos entre Ciudad Juárez y El Paso (Texas, EE.UU.).

Los cárteles regionales conforman la tercera categoría de la clasificación y se caracterizan por tener un ámbito de actuación que abarca sólo un territorio o partes del mismo que no llegan a controlar en su totalidad. Estos territorios no son fronterizos pero si forman parte de las rutas del Pacífico o del Golfo. Dentro de esta categoría se pueden incluir a la Organización Beltrán Leyva / Cartel del Pacífico Sur y a La Familia Michoacán / Los Caballeros Templarios.

La última categoría, los cárteles locales, son aquellos surgidos por escisiones de los cárteles nacionales o regionales, o son nuevas organizaciones que se localizan en pequeños grupos de municipios. Su poder es limitado y se dedican básicamente a la distribución de drogas en las localidades que dominan. Los tres cárteles locales que adquieren mayor importancia en México son el Cartel de Jalisco-Nueva Generación, La Resistencia y el Cartel Independiente de Acapulco.

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

situación también obliga a los cárteles de “peaje”, los cárteles regionales y los cárteles locales a buscar alianzas con cada uno de los dos actores dominantes para poder sobrevivir<sup>22</sup>.

### **El Crimen Organizado en el “Triángulo Norte”: El Salvador, Guatemala y Honduras**

El “Triángulo Norte”, formado por El Salvador, Guatemala y Honduras, forma parte de la principal ruta de tráfico de drogas entre los Estados productores de Sudamérica, Bolivia, Colombia y Perú, y su mercado final en Estados Unidos. Como afirma el presidente del Council on Foreign Relations, Richard Haass, América Central está apesada entre los mayores productores mundiales de coca y el mayor demandante de la misma<sup>23</sup>. De hecho, esta área geográfica se convierte en un punto estratégico para los tráficos ilícitos por tres grandes razones<sup>24</sup>:

- Su proximidad con México y con los cárteles que controlan las rutas de los tráficos ilícitos y que también se encuentran presentes en la zona.
- Por la gran extensión de costas de las que disponen que la hace propicia para la llegada de cargamentos de tráficos ilícitos por vía marítima.
- Y, finalmente, por poseer espacios fronterizos y regiones con un gran vacío de poder del Estado o con instituciones frágiles.

A todo ello, se debe añadir las propias condiciones internas de cada Estado, con sistemas judiciales incapaces de hacer frente al crimen organizado, con los procesos de reforma de las Fuerzas de Seguridad del Estado incompletos, con altos niveles de impunidad y corrupción en los mismos, con unos índices de homicidios de los más altos de Latinoamérica y con un elevado paro juvenil, entre otros muchos factores.

Por estos motivos y al igual que México, América Central se consolida como una pieza clave para las actividades de los grupos criminales. Según estimaciones de la Bureau of International Narcotics Control and Law Enforcement del Departamento de Estado de EE.UU. del año 2010, se calcula que el 60% del total del tráfico de cocaína hacia Estados Unidos pasa por América Central<sup>25</sup>. Estos hechos podrían explicar el incremento de la presencia de los poderosos cárteles mexicanos en el “Triángulo Norte” donde establecen alianzas con grupos

---

<sup>22</sup> STRATFOR, op. cit.

<sup>23</sup> En la introducción de: SHIFTER Michael, *Countering criminal violence in Central America*, Council on Foreign Relations, abril de 2012, viii, disponible en <http://www.cfr.org/central-america/countering-criminal-violence-central-america/p27740>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>24</sup> ARNSON et al., op. cit., 18.

<sup>25</sup> Ibid., 3-4.



locales. Así y según diversos expertos, existen dos grandes categorías dentro de los grupos del crimen organizado en el "Triángulo Norte": los *managers* y los *transportistas*<sup>26</sup>.

Los *managers* son los que controlan la ruta y tienen el poder de decisión. Este rol es ejercido en su totalidad por los cárteles mexicanos que se establecen en la región. Éstos obtienen el producto ilícito para traficar directamente de los mercados de origen. Para su recepción, almacenamiento, transporte y protección hacia el mercado final, contratan a grupos locales supervisados por ellos conocidos como *Transportistas* que, a su vez, pueden actuar de distribuidores en el mercado local ya que parte de su trabajo es pagado con el producto traficado.

Otro aspecto a destacar, es que los cárteles están substituyendo al Estado como proveedores de servicios sociales básicos como sanidad, educación, seguridad e infraestructuras en algunas partes del "Triángulo Norte" para ganarse "los corazones y las mentes" ("hearts and minds") de la población local<sup>27</sup>.

Por todos estos factores, algunos analistas como el político y ex guerrillero salvadoreño, Joaquín Villalobos, hablan del peligro de que la región Centroamericana y el "Triángulo Norte" se convierta en una especie de Somalia Latinoamericana<sup>28</sup>.

En el caso de Guatemala, este Estado ocupa una posición estratégica en la ruta de los tráficos ilícitos y en la cadena de distribución de la misma ya que posee una frontera con México de 572 km. con unos 152 "puntos ciegos" (fuera del control de las autoridades) aproximadamente<sup>29</sup>. A ello, se debe añadir que Guatemala es la última plaza donde el precio del kilo de cocaína pura mantiene un precio bajo y donde el crimen organizado puede obtener mayores beneficios<sup>30</sup>.

Referente al crimen organizado local, el escenario guatemalteco presenta cinco grandes grupos criminales de *transportistas* que compiten entre ellos para mantener sus plazas: la familia León, la familia Lorenzana, la familia Mendoza, el grupo de Juan Ortiz Chamalé y el grupo de Horst Walther Overdick<sup>31</sup>. A ello, hay que añadir la presencia de Los Zetas y del Cartel de Sinaloa que actúan como los *managers* de las rutas y trasladan su rivalidad y

<sup>26</sup> Ibid., 19 y 25.

<sup>27</sup> SHIFTER, op. cit., 6.

<sup>28</sup> VILLALOBOS Joaquín, *El peligro de una Somalia latinoamericana*, El País (20.02.2012), disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/19/actualidad/1329672218\\_170025.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/02/19/actualidad/1329672218_170025.html). Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>29</sup> PARDO José Luís y INZUNZA Alejandra, *Aquí no entran los mexicanos*, El Universal (19.08.2012), disponible en <http://www.domingoeluniversal.mx/historias/detalle/Agu%C3%AD+no+entran+los+mexicanos-842>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>30</sup> DUDLEY Steven, *Los Zetas en Guatemala*, Washington D.C., InSight Crime, septiembre de 2011, 3.

<sup>31</sup> En: ARNSON et al., op. cit., 26 y INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *Guatemala: Drug trafficking and violence*, Latin American Report nº 39, octubre de 2011, 12-20, disponible en <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/39%20Guatemala%20-%20Drug%20Trafficking%20and%20Violence.pdf>. Fecha de consulta: 14.10.2012.

enfrentamiento hasta la región centroamericana. Esto provoca un incremento del nivel de violencia e inseguridad en Guatemala.

Esto se ve agravado porque tanto *managers* como *transportistas* trabajan junto a los llamados Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS). Estos grupos formados por ex miembros de los servicios de inteligencia guatemalteca, ex militares, militares en activo, miembros de la seguridad privada o funcionarios del gobierno ofrecen servicios y facilitan el acceso a información a otras organizaciones criminales. El más famoso de los grupos del CIACS es "La Cofradía"<sup>32</sup>.

Respecto a El Salvador, los grupos locales de *transportistas* más importantes son Los Perrones Orientales y el Cartel de Taxis que ofrecen protección a los cargamentos de los grupos mexicanos con operativos en el Estado, el Cartel de Sinaloa, el Cartel del Golfo y Los Zetas<sup>33</sup>. Además, tanto los cárteles mexicanos como los grupos locales del crimen organizado también establecen vínculos con bandas juveniles como la Mara Salvatrucha (MS-13) o Barrio 18 (M-18)<sup>34</sup>, presentes igualmente en Guatemala y Honduras, para que les proporcionen seguridad o les presten otro tipo de servicios<sup>35</sup>.

Además, se tienen indicios que los cárteles mexicanos se han infiltrado en la clase política municipal de las provincias donde pasan sus rutas, incluso financiando campañas electorales a los candidatos<sup>36</sup>.

Finalmente, en Honduras las organizaciones de *transportistas* más relevantes son la Banda de los Cachiros; el grupo de Reynerio Flores Lazo, que tiene su propia flota de camiones para el transporte de contrabando y drogas desde Panamá hasta Honduras y El Salvador; el grupo de José Natividad Luna "Chapo"; y la banda de los Reñazcos que operan entre la frontera de Honduras y Nicaragua<sup>37</sup>.

En relación a los *managers*, en Honduras, se detecta la actividad del Cartel del Golfo, de Los Zetas y del Cartel de Sinaloa. Aunque al contrario que en el caso de Guatemala, ningún cartel controla amplios territorios dentro de Honduras. Pero su poder de corrupción y violencia a nivel local y municipal les hace especialmente peligrosos para el Estado. Sirva de ejemplo el

---

<sup>32</sup> DUDLEY Steven, "Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras", en ARNSON et al., op. cit., 34-35.

<sup>33</sup> FARAH Douglas, "Organized Crime in El Salvador: Its Homegrown and Transnational Dimensions", en ARNSON et al., op. cit., 116.

<sup>34</sup> Consultar la diferencia entre organización criminal y banda juvenil en: DE LA CORTE et al., op. cit., 27-28.

<sup>35</sup> HOOPER, op. cit.

<sup>36</sup> ARNSON et al., op. cit., 4-5.

<sup>37</sup> DUDLEY, op. cit., 27 y 64.

asesinato en diciembre de 2009 de Julián Arístides González, jefe de la unidad antidroga de Honduras por orden del Cartel de Sinaloa<sup>38</sup>.

### **Los ejércitos privados dentro del crimen organizado en México: El incremento de la violencia intra-cartel e inter-cárteles y la “militarización” de la seguridad**

La amenaza que puede suponer el crimen organizado en términos de seguridad nacional y regional por el aumento de su actividad y violencia tanto en México como en el “Triángulo Norte”, no se podría entender sin analizar la aparición de los ejércitos privados dentro de las estructuras de las organizaciones mexicanas. La formación de estos brazos armados tiene especial incidencia sobre las tres dimensiones que conforman la “Guerra de los cárteles”: la guerra inter-cárteles entre las diferentes organizaciones por dominar las *plazas* y las actividades ilegales; la guerra intra-cartel dentro de las propias organizaciones por el control de la misma tras el arresto o muerte de algún líder, por rivalidades internas o para imponer la disciplina y la lealtad del dirigente; y, finalmente, la guerra contra la autoridad pública<sup>39</sup>.

En concreto, la aparición de los ejércitos privados viene provocada por la guerra inter-cárteles. La hegemonía que ejercen los cárteles mexicanos sobre las rutas de los tráficos ilícitos hace aumentar la competición entre ellos para arrebatar las plazas a los grupos rivales. Este choque deriva en un enfrentamiento abierto inter-cárteles y la creación de ejércitos privados formados, en general, por ex militares o policías con experiencia en el combate y el manejo de armas, para defender las *plazas* y atacar a sus enemigos con mayor efectividad. Esta “Guerra de los cárteles” está protagonizada por lo que Bunker y Sullivan denominan el cartel de tercera fase o cárteles de tercera generación. Para estos dos expertos en seguridad y contrainsurgencia, existen tres grandes evoluciones en el mundo de los cárteles<sup>40</sup>:

El cartel de primera fase o “aggressive competitors” es jerarquizado, con conexiones transnacionales limitadas y se especializa en la actividad ilegal de un producto. Además, se caracteriza por el uso de una violencia indiscriminada y por desafiar directamente a la autoridad del Estado. El modelo de cartel de primera fase es el Cartel de Medellín de los años ochenta y principios de los noventa dirigido por Pablo Escobar.

Por el contrario, el cartel de segunda fase o “subtle co-opter” tiene una estructura de jerarquía de racimo compuesta por diversas células que se dedican a una gran variedad de

<sup>38</sup> BOSWORTH James, “Honduras. Organized Crime gained amid Political Crisis”, en ARNSON et al., op. cit., 66.

<sup>39</sup> BEITTEL, op. cit., 12-13.

<sup>40</sup> BUNKER Robert J. y SULLIVAN John P., *Cartel evolution revisited: Third phase cartel potentials and alternative futures in Mexico, Small Wars & Insurgencies*, vol. 21, nº 1, marzo de 2010, 33-35, disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09592310903561379>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

actividades ilícitas y al tráfico de varios tipos de droga. En esta categoría, los contactos transnacionales son más amplios y prevalece el uso de la corrupción por encima de la violencia, que adquiere un cariz más simbólico y discriminado. Además, el ejercicio de la violencia se va cediendo progresivamente a grupos de mercenarios especializados. El modelo en esta categoría es el Cartel de Cali y la mayoría de cárteles mexicanos activos en la década de los noventa.

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

La diferencia más importante entre el cartel de tercera fase y las dos categorías anteriores es que el primero intenta crear un poder paralelo dentro del Estado. Aquí aparecen dos subcategorías dentro del cartel de tercera generación diferenciados por la forma de lograr dicho objetivo<sup>41</sup>: El primero de ellos es el cartel “político” que utiliza la corrupción para someter a la autoridad política, en vez de competir directamente con ella por el poder. El modelo para esta subcategoría es el Cartel de Sinaloa.

Por otro lado, la segunda subcategoría, el cartel “insurgente criminal”, que también podría llamarse cartel de cuarta fase o cuarta generación, busca crear “enclaves criminales” bajo su dominio y control en los cuales el poder del Estado desaparezca a través de la violencia y la intimidación. Esta subcategoría es cercana a la definición de insurgencia, también llamada insurgencia criminal por Bunker y Sullivan. El modelo de cartel “insurgente criminal” es representado por La Familia Michoacán y Los Zetas.

Precisamente, el mejor caso de estudio sobre los ejércitos privados y el cartel de tercera fase en su subcategoría de cartel “insurgente criminal” es el de Los Zetas. Este grupo fue formado a finales de los años noventa por ex miembros de la unidad de élite del Grupo Aeromóvil de las Fuerzas Especiales (GAFES) del ejército mexicano que desertaron para pasar a ser el brazo armado del Cartel del Golfo. Ya en el año 2007, Los Zetas empiezan a operar de forma independiente y se convierten en el primer grupo del crimen organizado mexicano surgido del ejército privado de un Cartel.

---

<sup>41</sup> Las subcategorías del cartel de tercera fase son creadas y definidas por el autor de este DT a partir de la clasificación establecida en: BUNKER et al., op. cit., 35.

La aparición de Los Zetas supone un antes y un después dentro del mundo de los cárteles y su *modus operandi* por la extrema violencia que utilizan en sus acciones y, al mismo tiempo, por ser los primeros en aplicar a las mismas técnicas y tácticas de combate de guerrilla urbana, de guerra de guerrillas y de contrainsurgencia<sup>42</sup>. Así, el surgimiento de Los Zetas a finales de los noventa supone un salto cualitativo en el uso de la violencia, provocando que los otros cárteles empiecen a crear sus propios brazos armados para luchar contra ellos<sup>43</sup>.

Así, la contratación de ex militares y policías para integrar estos ejércitos privados tanto en México como en el "Triángulo Norte", es la dirección seguida por los grupos del crimen organizado mexicanos durante la última década y de la que acaba surgiendo el cartel de tercera fase<sup>44</sup>. En el contexto del cartel de tercera generación es donde se desarrolla la actual "Guerra de los cárteles" en sus tres dimensiones.

La violencia inter-cárteles e intra-cartel también está relacionada con la tercera dimensión de la "Guerra de los cárteles": la guerra contra la autoridad pública. Así, durante el periodo comprendido entre enero del año 2000 hasta septiembre de 2006, casi coincidente con el tiempo de mandato de Vicente Fox en México, las autoridades mexicanas arrestan a un total de 15 líderes de cárteles y 74 de sus lugartenientes<sup>45</sup>. La respuesta que se obtiene a las políticas de seguridad del gobierno dirigidas a la detención de los líderes de los cárteles es el incremento de la violencia contra objetivos públicos y autoridades, tanto a nivel local, estatal y federal<sup>46</sup>. Así, la guerra contra la autoridad pública entra en la espiral de acción-reacción: Cuanta más represión al cartel, más aumenta la violencia contra objetivos públicos<sup>47</sup>.

Además, la detención o muerte de líderes de cárteles provoca un vacío de poder (efecto de "silla vacía") en su estructura y en las plazas que dominan que puede derivar en un incremento de la guerra inter-cárteles porque los grupos rivales intentan apoderarse de las *plazas* aprovechando la situación de incertidumbre. Además, se puede iniciar una guerra intra-cartel entre diferentes grupos para decidir quién es el sucesor en el liderazgo del cartel

---

<sup>42</sup> SULLIVAN John P. y LOGAN Samuel, *Los Zetas: Massacres, assassinations and infantry tactics*, Security Solutions International, noviembre de 2010, disponible en <http://www.homeland1.com/domestic-international-terrorism/articles/913612-Los-Zetas-Massacres-Assassinations-and-Infantry-Tactics/>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>43</sup> BRANDS H, *Los Zetas and Mexico's Transnational Drug War*, World Politics Review (15.09.2009), disponible en <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/4866/los-zetas-and-mexicos-transnational-drug-war>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>44</sup> DUDLEY, op. cit., 32-33.

<sup>45</sup> COOK Colleen, *Mexico's Drug Cartels*, Congressional Research Service, febrero de 2008, 3, disponible en <http://www.hsdl.org/?abstract&did=485233>. Fecha de consulta: 31.08.2012).

<sup>46</sup> Sirva de ejemplo el asesinato de varios familiares de un marine mexicano días después que participara en un operativo que acaba con la vida de Arturo Beltrán Leyva, líder de la Organización Beltrán Leyva, el 16 de diciembre de 2009, en: CASAS-ZAMORA Kevin, *Mexico's Forever War*, Foreign Policy, 22 de diciembre de 2010, disponible en [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/12/22/mexico\\_s\\_forever\\_war](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/12/22/mexico_s_forever_war). Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>47</sup> BEITTEL, op. cit., 25.

y que, en algunos casos, puede terminar en la escisión de alguna facción creando otro cartel, el llamado “efecto de la atomización”<sup>48</sup>.

Así pues, la aparición del cartel de tercera fase y sus “enclaves criminales” y los altos niveles de violencia y brutalidad que muestran dentro de la “Guerra de los cárteles”, suponen un desafío para las políticas de seguridad de México y de los Estados del “Triángulo Norte” donde se detecta su presencia.

Esto se ve agravado porque los cuerpos de seguridad local, estatal y federal mexicanos se muestran incapaces de frenar la actividad de los cárteles ya sea porque están infiltrados por la corrupción de las propias organizaciones criminales, o porque no están preparados ni entrenados para hacer frente al cartel de tercera fase, ni disponen del equipamiento adecuado para ello. Se da la circunstancia que estos grupos criminales disponen de mejor armamento y equipamiento que los miembros de la seguridad pública<sup>49</sup>.

En este contexto, Felipe Calderón es nombrado presidente de México el 1 de diciembre de 2006 y propone una política de seguridad contra el crimen organizado basada en la movilización de las Fuerzas Armadas. La “militarización” de la seguridad responde a la idea de que sólo las Fuerzas Armadas están preparadas para combatir a grupos que actúan con el mismo *modus operandi*.

## LA “MEXICANIZACIÓN” DE LA SEGURIDAD APLICADA DURANTE EL MANDATO DE FELIPE CALDERÓN

### Marco legal y antecedentes del uso de las Fuerzas Armadas contra el crimen organizado en México

Felipe Calderón, como candidato del Partido de Acción Nacional (PAN), gana las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006 y asume la presidencia de México el 1 de diciembre del mismo año en un contexto marcado por la “Guerra de los cárteles”, por un flujo estable de tráficos ilícitos hacia Estados Unidos, y por “enclaves criminales” controlados por los cárteles<sup>50</sup>. Como afirma el secretario de Seguridad Pública durante el gobierno de Vicente Fox, Eduardo Medina Mora, en esta etapa no hay ninguna zona que esté libre del crimen organizado en México<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Ibid., 12-13.

<sup>49</sup> Ibid., 25-26.

<sup>50</sup> CHABAT Jorge, “La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en: ALVARADO A. y SERRANO M., *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, México D.F., Colegio de México, 2010, 29.

<sup>51</sup> BENÍTEZ MANAUT Raúl, *La crisis de seguridad en México*, Nueva Sociedad, nº 220, marzo-abril de 2009, 182-183, disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3601\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3601_1.pdf). Fecha de consulta: 31.08.2012.



Durante la campaña electoral, Felipe Calderón promete una política de mano dura contra los grupos del crimen organizado mexicanos a los que considera un problema de seguridad nacional. Por seguridad nacional se entiende la defensa de la integridad del territorio nacional, de su población, de sus instituciones y del ejercicio pleno de su soberanía e independencia<sup>52</sup>. Así, según Calderón el crimen organizado constituye una amenaza a esta integridad y a las instituciones del Estado que la seguridad pública<sup>53</sup>, bajo responsabilidad de la policía, no puede afrontar porque supera su capacidad humana y material. De esta manera y cumpliendo sus promesa electoral, Calderón “securitiza” la amenaza y establece como la gran prioridad de su administración la “Lucha contra el Cartel”.

Para cumplir dicho objetivo, el nuevo presidente emplea una política de “militarización” de la seguridad basada en la movilización de las Fuerzas Armadas para luchar contra el crimen organizado. Este tipo de política de seguridad suele ser utilizada para restablecer el orden público o para luchar contra actores no estatales como grupos terroristas o grupos insurgentes, entre otros, que suponen una amenaza directa para el Estado

Legalmente, en México el art. 129 de la Constitución Federal impedía que en tiempos de paz ninguna autoridad militar pudiera ejercer más funciones que las relacionadas con la disciplina militar. No obstante, y tras una petición de inconstitucionalidad por parte de un grupo de diputados en enero de 1996, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emite una resolución en la que establece la constitucionalidad de la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado y en apoyo de las autoridades civiles en tareas de seguridad pública, aunque sea en tiempos que no se haya decretado suspensiones de garantías. Eso sí, su participación debe realizarse a petición expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles y deben estar subordinadas a ellos y al orden jurídico previsto en la Constitución<sup>54</sup>.

Este es el mecanismo empleado en los mandatos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006) para utilizar a las Fuerzas Armadas para luchar contra el crimen organizado y que constituyen los antecedentes previos a Calderón. Con el primero, se asignan funciones de patrullaje a las Fuerzas Armadas en Distrito Federal en 1997, medida presentada como temporal hasta que fuera recuperado el orden público. Sin embargo, el poder de los cárteles sigue aumentando durante el gobierno de Zedillo. Esto se debe a la política de no

---

<sup>52</sup> BORJÓN NIETO José J., *Presente y Futuro de la Seguridad Pública en México*, Centro de Estudios Superiores Navales, abril-junio de 2011, 63 y 65, disponible en [http://cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas\\_completas/2011-2.pdf](http://cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas_completas/2011-2.pdf). Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>53</sup> La Seguridad Pública es aquella cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracterizan por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad, en: GARCÍA RAMÍREZ Sergio, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en PEÑALOZA, P. J. y GARZA SALINAS, M. (Coord.). *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México D.F., UNAM-PGR-Universidad Iberoamericana, 2002, 81.

<sup>54</sup> BORJÓN NIETO, op. cit., 68.

confrontación con el crimen organizado aplicada por los gobiernos del PRI en los 71 años seguidos que ostentan el poder<sup>55</sup>.

Pero con la llegada de Vicente Fox y de un nuevo partido al poder, el PAN, la aproximación de seguridad para combatir a los cárteles se reorienta hacia una política de confrontación dado el poder que van adquiriendo. Durante el primer año de su mandato, crea la Secretaría de Seguridad Pública y la Agencia Federal de Investigación. Asimismo, Fox sigue utilizando a las Fuerzas Armadas para realizar las operaciones de captura de elementos criminales de los cárteles por tener mayor confianza en ellos.

En la parte final de su presidencia, Fox inicia la "Operación México Seguro" en junio de 2005 en Nuevo Laredo, para sustituir a 700 policías locales con supuestos vínculos con los cárteles, y en otros Estados como Baja California y Tamaulipas con la misma intención de depurar las filas policiales. Para ello, se despliegan efectivos del ejército de forma provisional<sup>56</sup>.

Sin embargo y a pesar de la captura de algunos líderes de cárteles, los tráfico ilícitos siguen fluyendo y las organizaciones criminales ganan terreno al Estado al no ser desarticuladas. Además, se inicia un ciclo de violencia inter-cárteles entre el Cartel de Sinaloa y el Cartel del Golfo por el control del estado de Nuevo Laredo.

### **La política de "Mexicanización" de la seguridad y su evolución**

Felipe Calderón inicia una estrategia de seguridad nacional basada en tres prioridades con respecto al crimen organizado<sup>57</sup>: La defensa de la soberanía y la integridad territorial a través del aumento de las capacidades de las Fuerzas Armadas; el reforzamiento de la seguridad fronteriza con unidades mixtas de la policía federal estatal y de operativos de las Fuerzas Armadas; y, finalmente, fortalecer la cooperación internacional para la seguridad y la defensa nacional basadas en seis estrategias contra el crimen organizado, contra el tráfico de drogas, contra el tráfico ilegal de armas y personas, contra las bandas juveniles transnacionales, de estandarización de la legislación nacional con los tratados internacionales contra el crimen organizado y el fortalecimiento de los mecanismos de extradición.

Según las propias palabras de Calderón, a corto plazo la estrategia de seguridad busca la restitución de la autoridad y la potestad del Estado en aquellas zonas donde peligra la misma. A largo plazo, la estrategia implica la reconstrucción institucional de las estructuras

<sup>55</sup> CHABAT, op. cit., 27.

<sup>56</sup> BENÍTEZ MANAUT, op. cit., 186.

<sup>57</sup> PIÑEYRO José Luís, "Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional", en ALVARADO A. et al., op. cit., 185.

policiales y de las estructuras públicas<sup>58</sup>. Es decir, abordar los problemas coyunturales y estructurales al mismo tiempo.

En esta estrategia y como núcleo central de la misma, las Fuerzas Armadas asumen funciones de seguridad pública, que en México están asignadas a los tres niveles de policía federal, estatal y local<sup>59</sup>, al considerarse que la “militarización” de la seguridad es la única vía eficiente para luchar contra los cárteles de tercera generación.

A esta política de seguridad aplicada por el gobierno de Calderón, yo la denomino la política de “Mexicanización” de la seguridad. Con “Mexicanización” de la seguridad se define las políticas de seguridad establecidas en un sistema democrático que utilizan a las Fuerzas Armadas de forma temporal y transitoria para combatir a los grupos del crimen organizado.

En este punto, es preciso aclarar que la definición de “Mexicanización” se refiere sólo a la lucha contra el crimen organizado, cuyo objetivo principal es el beneficio económico, y se excluye de ella a grupos terroristas, que se mueven por motivaciones políticas, y grupos insurgentes, cuyo objetivo es derrocar a un gobierno constituido<sup>60</sup>.

Una segunda aclaración es que la “Mexicanización” de la seguridad no es comparable con otras iniciativas anteriores de movilización de las Fuerzas Armadas aplicadas en otros Estados del continente como Colombia. En el caso de la “Mexicanización”, el crimen organizado es la única causa que provoca la utilización de las Fuerzas Armadas. Mientras que en Colombia, tanto antes como después de la aprobación del “Plan Colombia” en el año 2000 junto a Estados Unidos, la política de seguridad moviliza al ejército para luchar contra los cárteles, contra los grupos guerrilleros como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y también contra los grupos paramilitares.

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

---

<sup>58</sup> CALDERÓN Felipe, “La Guerra al Crimen Organizado”, en BENÍTEZ MANAUT R., RODRÍGUEZ SUMANO A. y RODRÍGUEZ A. (ed.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*, México D.F., CASEDE, 2009, 17-18, disponible en <http://www.seguridadcondemocracia.org/contenido-y-descargas-de-libros/contenidos/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2009.html>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>59</sup> GUERRERO GUTIÉRREZ, op. cit., 20.

<sup>60</sup> Ver definiciones en: WILLIAMS Paul D. (ed.), *Security Studies: An Introduction*, New York, Routledge, 2009, 173-174 y 182.

gran impacto en términos de seguridad humana y suponen una amenaza directa contra las personas<sup>61</sup>.

Según Calderón, la evolución de la “Guerra de los cárteles”, el nivel de violencia adquirido por la misma y la formación de “enclaves criminales” suponen una amenaza real para el propio Estado mexicano<sup>62</sup>. En base a ello y a su estrategia de seguridad, Calderón decide llevar a cabo la política de “Mexicanización” de la seguridad a partir del año 2007 cuyos objetivos son<sup>63</sup>:

- La reducción del número de homicidios relacionados con la violencia de los cárteles en México.
- La reducción de la actividad de los cárteles en los llamados “enclaves criminales” conformada por los Estados de Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. En estos Estados se da la mayor concentración de actividad y violencia de los grupos del crimen organizado.
- La detención de sus líderes a través de lo que denomino el método “Headhunters”. Con el mismo, la estrategia de seguridad de Calderón persigue descabezar a las organizaciones criminales de sus principales líderes para provocar la fragmentación o el “efecto de la atomización” de los grupos. Con ello, se intenta crear un nuevo escenario de cárteles más pequeños, menos poderosos y, teóricamente, más fáciles de combatir a nivel de seguridad pública. El gobierno mexicano considera más factible el control de este escenario que no uno con cárteles grandes y poderosos.
- La vuelta del crimen organizado a la agenda de seguridad pública dejando de ser una amenaza para el Estado. Así, se pretende traspasar de nuevo la responsabilidad de la seguridad contra el crimen organizado desde las Fuerzas Armadas a un cuerpo de policía federal reformado<sup>64</sup>.

Calderón afirma en primera instancia que se requieren un mínimo de dos años para cumplir dichos objetivos y recuperar el control de los Estados donde actúan los cárteles<sup>65</sup>. Sin embargo, esta previsión no resulta acertada y la política de “Mexicanización” de la seguridad en la “Guerra contra el Cartel” se aplica durante todo el mandato transcurrido del presidente Felipe Calderón.

---

<sup>61</sup> Ibid., 463-464.

<sup>62</sup> COOK, op. cit., 18-19.

<sup>63</sup> GUERRERO GUTIÉRREZ, op. cit., 63.

<sup>64</sup> Esta reforma se establece en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública de 2009.

<sup>65</sup> BEITTEL, op. cit., 26.

En ella, se implican a casi todos los órganos del Gabinete de Seguridad. Así, en la estrategia de seguridad de Calderón participan de forma directa la Procuraduría General de la República, así como los departamentos federales de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); la Secretaría de Marina (SEMAR); la Secretaría de Seguridad Pública, tanto sus unidades de inteligencia como del Sistema Federal Penitenciario; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la lucha contra el blanqueo de dinero; la Secretaría de Salud, para tratar el problema de las adicciones y el consumo de droga; y la Secretaría de Gobernación, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Según Benítez Manaut, casi el 80% de las estructuras de la Procuraduría General de la República se centra en la lucha contra el crimen organizado. Entre sus órganos destacan la Agencia Federal de Investigación (AFI); la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO); el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; y la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas<sup>66</sup>.

Además, la Secretaría de Relaciones Exteriores se encarga de la gestión de los recursos procedentes de los programas de cooperación entre México y Estados Unidos en la lucha contra el crimen organizado y para la contención del tráfico de drogas, la "Iniciativa Mérida", proyecto que dura hasta 2010, y "Beyond Merida", que es su continuación y actualmente en vigor<sup>67</sup>.

Asimismo, el presidente mexicano hace del proceso de extradición hacia Estados Unidos uno de los instrumentos esenciales en la "Lucha contra el Cartel". Así y ya en el año 2007, México extradita al Estado vecino a 83 miembros de cárteles. Este número asciende a 95 en el año 2008; 107 en 2009; y en 2010 desciende a 94<sup>68</sup>.

De esta manera y siguiendo su estrategia de seguridad contra los cárteles, Felipe Calderón, en diciembre de 2006 y justo pocos días después de tomar posesión del cargo, inicia su primera operación enviando a 6.700 soldados aproximadamente a su Estado natal de Michoacán por requerimiento de su gobernador<sup>69</sup>. En el mismo año 2007, Calderón envía en una primera fase a 24.000 soldados a nueve de los treinta y dos Estados mexicanos para combatir al crimen organizado, entre ellos Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Nuevo León y Sinaloa<sup>70</sup>.

<sup>66</sup> BENÍTEZ MANAUT, op. cit., 183-184.

<sup>67</sup> Íbid.

<sup>68</sup> RIBANDO SEELKE Clare y FINKLEA Kristin M., *US Mexican security cooperation: the Merida Initiative and beyond*, Congressional Research Service, agosto de 2011, 32, disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>69</sup> GUERRERO GUTIÉRREZ, op. cit., 69.

<sup>70</sup> O'NEIL Shannon, *The real war in Mexico*, Foreign Affairs, julio/agosto de 2009, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/65175/shannon-k-oneil/the-real-war-in-mexico>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

En el transcurso del mandato de Felipe Calderón, se desarrollan operaciones con presencia de las Fuerzas Armadas en 16 Estados, ocho de los cuales con un millar o más de efectivos. Se calcula que el número de efectivos participantes en estos operativos de la “Guerra contra el Cartel” es de unos 40.000 del total de 260.000 que conforman las Fuerzas Armadas<sup>71</sup>, aunque otras fuentes sitúan los soldados movilizados en casi 50.000<sup>72</sup>.

Sin embargo, las operaciones no consiguen reducir los homicidios relacionados con la violencia de la “Guerra de los cárteles”. Al contrario, a pesar de la “Mexicanización” de la seguridad, la cifra total de este tipo de homicidios en México presenta una línea ascendente a lo largo del mandato de Calderón. Es más, la guerra intra-cartel e inter-cárteles se acrecienta y el nivel de violencia aumenta.

Este aumento de la violencia, hace surgir algunas voces críticas, sobre todo desde Estados Unidos y en los sectores académicos relacionados con temas de seguridad y contrainsurgencia, sobre la capacidad del gobierno de Felipe Calderón para controlar ciertos Estados de México y poder reducir el alto número de homicidios relacionados con la violencia de la “Guerra de los cárteles” a través de la “Mexicanización” de la seguridad. Incluso se debate si México es un Estado Fallido o no<sup>73</sup>.

De hecho, la propia Secretaria de Estado de EE.UU., Hillary Clinton, realiza unas declaraciones en una conferencia en el Council on Foreign Relations el día 8 de septiembre de 2010, afirmando que el gobierno mexicano no controla partes de su territorio<sup>74</sup>. Ya en 2009, un informe del Pentágono señala que México puede convertirse en un Estado Fallido<sup>75</sup>.

Sin embargo, esta afirmación es rebatida por el propio presidente Calderón y por algunos expertos en seguridad como el presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), Raúl Benítez Manaut. Éste considera que México no es un Estado Fallido, si no que más bien se puede hablar de “estructuras fallidas” en seguridad, en inteligencia, en los cuerpos policiales y en el sistema judicial por la falta de reformas y de

---

<sup>71</sup> Sumado el personal de la SEDENA y de la SEMAR, en: BENÍTEZ MANAUT, op. cit., 183-184 y GUERRERO GUTIÉRREZ, op. cit., 101.

<sup>72</sup> BEITTEL, op. cit., 12.

<sup>73</sup> En: BEITTEL, op. cit., 2 y BENÍTEZ MANAUT Raúl, “México 2010. Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica”, en BENÍTEZ MANAUT, R. (ed.), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, México D.F., CASEDE, 2010, 12-13, disponible en: <http://www.seguridadcondemocracia.org/contenido-y-descargas-de-libros/descargas/crimen-organizado-e-iniciativa-merida-en-las-relaciones-mexico-estados-unidos.html>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>74</sup> COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, *A conversation with U.S. Secretary of State Hillary Rodham Clinton*, CFR, 8 de septiembre de 2010, disponible en <http://www.cfr.org/us-strategy-and-politics/conversation-us-secretary-state-hillary-rodham-clinton-video/p22894>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>75</sup> BROOKS David, *Crece en México “insurgencia” de cárteles: Clinton*, La Jornada (09.09.2010), disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/09/politica/002n1pol>. Fecha de consulta: 31.08.2012.



déficit democrático en su interior que, durante el mandato de Calderón, aún persisten a pesar de los intentos de reforma iniciados<sup>76</sup>.

### Los resultados de la política de “Mexicanización” de la seguridad en base a los objetivos iniciales planteados

En base a los cuatro objetivos iniciales planteados por Calderón y utilizando los datos cuantitativos disponibles para el análisis extraídos de los estudios realizados por Eduardo Guerrero Gutiérrez, por el Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego<sup>77</sup> y por los datos ofrecidos por el propio gobierno mexicano, se analizará si la “Mexicanización” de la seguridad logra alcanzar los resultados previstos.

#### *Número de homicidios relacionados con la violencia de los cárteles en México*

El análisis de los resultados disponibles de los homicidios relacionadas con la violencia de la “Guerra de los cárteles” durante el periodo de estudio indican que las cifras no disminuyen y no se logra cumplir el objetivo. Así, los homicidios aumentan año tras año dentro del mandato de Calderón. De los 2.776 muertes del año 2007, primero de Calderón como presidente, se pasa a las 6.883 de 2008, incrementándose más del doble en sólo un año. En 2009, las muertes se elevan a 9.604, y en 2010 se llega a los dos dígitos con un número de muertes de 15.263 muertos. Finalmente, en 2011, las muertes ascienden a 16.603 resultando una cifra total de homicidios relacionados con la violencia de los cárteles de 51.079 muertos para el periodo 2007-2011<sup>78</sup>. Si se compara la cifra de 2007 con la de 2011, se observa que el número de homicidios se incrementa en casi seis veces más.

Además, hay otro dato que debe ser tomado en consideración: las muertes por violencia relacionada con el crimen organizado representan el 31,9% del total de homicidios intencionados en 2007, mientras que en 2010 y 2011 representan el 63,4% y el 53,8% respectivamente<sup>79</sup>.

Otro punto de análisis es la comparación entre las cifras expuestas del mandato de Calderón, con los datos que se disponen del periodo previo de la presidencia de Vicente Fox. Así, durante el periodo de mandato de Vicente Fox de 2000 a 2006 se contabilizan 8.907

<sup>76</sup> BENÍTEZ MANAUT, op. cit., 174.

<sup>77</sup> Las cifras y datos presentados en este sub apartado son extraídos de: GUERRERO GUTIÉRREZ, op. cit. y MOLZAHN Cory, RÍOS Viridiana y SHIRK David A., *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis through 2011*, Trans-Border Institute, University of San Diego, marzo de 2012, disponible en <http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2012/03/2012-tbi-drugviolence.pdf>. Fecha de consulta: 30.09.2012. La metodología y el sistema de recolección de datos se encuentra recogida en las pp. 2-11.

<sup>78</sup> GUERRERO GUTIÉRREZ, op. cit., 43-46.

<sup>79</sup> MOLZAHN et al., op. cit., 13.

homicidios relacionados con la violencia de los cárteles<sup>80</sup>, siendo en los dos últimos años de Fox como presidente, 2005 y 2006, de 1.543 y 1.600 respectivamente<sup>81</sup>. Así, durante el mandato de Calderón se producen más homicidios de la categoría analizada que durante la presidencia de Fox.

#### *La reducción de la actividad de los cárteles en los llamados “enclaves criminales”*

Al inicio del mandato de Felipe Calderón, hay 8 Estados mexicanos conocidos como “enclaves criminales” que concentran la mayoría de homicidios relacionados con la “Guerra de los cárteles”. Estos son Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. El número de estos homicidios presupone qué nivel de actividad del crimen organizado existe en estos territorios. Para ello, se utilizará la variación en el número de homicidios relacionados con la violencia de los cárteles para saber si las actividades del crimen organizado siguen concentradas en estos Estados.

Así y con datos del año 2011, los Estados con mayor número de homicidios de la categoría citada son Chihuahua con un total de 2.925 muertes, representando casi el 18% del total; Guerrero, con 1.813; Sinaloa, con 1.481 homicidios; Nuevo León, con 1.472; y, finalmente, Tamaulipas que contabiliza 1.257 homicidios. Estos cinco Estados concentran aproximadamente el 55% del total de homicidios relacionados con la violencia de los cárteles en 2011<sup>82</sup>.

Pero, al mismo tiempo, algunos de ellos son los que presentan la reducción de homicidios más importantes respecto a 2010. Este es el caso del Estado de Chihuahua con aproximadamente 1.500 homicidios menos y que supone casi dos terceras partes de la reducción total de homicidios en 2011; o Sinaloa, con una cifra inferior cercana a los 300 muertos. Otros Estados con reducción de homicidios entre 2010 y 2011 son Baja California y Sonora con cerca de 190 y 175 casos menos respectivamente<sup>83</sup>.

Sin embargo, la reducción de homicidios en determinados Estados como Tamaulipas es contrarrestada por el aumento de los mismos en otros Estados como Nuevo León (con 850 homicidios más), Veracruz, con 709 nuevas víctimas, Guerrero, que sufre un aumento de 680 homicidios, o Coahuila con un incremento de 470 muertes<sup>84</sup>.

Este desplazamiento de la actividad también es visible en los Estados de la frontera. En 2010, aproximadamente el 50% de los homicidios relacionados con la violencia del crimen

---

<sup>80</sup> NIÑO, op. cit., xxiv.

<sup>81</sup> BENÍTEZ MANAUT, op. cit., 184.

<sup>82</sup> MOLZAHN et al., op. cit., 14.

<sup>83</sup> Ibid., 15-16.

<sup>84</sup> Ibid.

organizado se registran en los seis Estados fronterizos con Estados Unidos. En 2011, esta cifra decrece hasta el 44 %<sup>85</sup>.

Con los datos presentados, se puede señalar que aún persiste un elevado nivel de concentración de la actividad de los cárteles en cinco de los ocho Estados citados en el año 2007 como “enclaves criminales” que son Chihuahua, Guerrero, Nuevo León, Sinaloa y Tamaulipas. Al mismo tiempo, se produce una dispersión en la actividad de los grupos del crimen organizado hacia nuevos Estados.

#### *La detención de los líderes de los cárteles y su fragmentación*

La aplicación del método “Headhunters” con el objetivo de provocar la fragmentación de los grupos del crimen organizado y el “efecto de la atomización” se inicia a través de un proceso de investigación previa para averiguar los nombres de los miembros de las cúpulas de los cárteles. Con ello, la Procuraduría General de la República elabora en marzo de 2009 una lista en la que figuran 24 líderes y 13 lugartenientes pertenecientes a los cárteles más importantes y que son considerados los más peligrosos y prioritarios para ser arrestados<sup>86</sup>.

Con los datos disponibles ofrecidos, entre otras fuentes, por la Procuraduría General de la República, la estrategia de Calderón hasta octubre de 2012 logra detener o dar muerte a 25 miembros de los 37 sujetos incluidos en la lista<sup>87</sup>. Así, el método “Headhunters” logra la captura de aproximadamente el 68% de los objetivos fijados.

En relación a la fragmentación de la escena del crimen organizado, a pesar de las detenciones efectuadas y del incremento de la guerra intra-cartel que provocan escisiones y la creación de pequeños cárteles locales o mini-cárteles, Calderón no logra el “efecto de la atomización” necesario para devolver el tema del crimen organizado a la agenda de seguridad pública. Su único logro de “atomización” por la acción directa de la “Mexicanización” de la seguridad se produce con la Organización Beltrán Leyva y, en parte, con el Cartel de Juárez<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Ibid., 18-19.

<sup>86</sup> Consultar lista en: UNIVISION, *México ofrece millonarias recompensas por 37 líderes del narco*, Univision (23.03.2009), disponible en <http://noticias.univision.com/mexico/noticias/article/2009-03-23/mexico-ofrece-millonarias-recompensas-por#axzz26496kg14>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>87</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Sexto Informe de Gobierno 2012*, Procuraduría General de la República, 1 de septiembre de 2012, 41, disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/2012/1.4%20Crimen%20Organizado.pdf>. Fecha de consulta: 02.09.2012.

<sup>88</sup> Como afirma el experto en narcotráfico, Alejandro Hope, se debe mencionar que el “efecto de la atomización” no necesariamente es originado por el abatimiento o arresto de un líder. También puede producirse por rivalidades internas dentro de una organización criminal en: HOPE Alejandro, *Después de Los Zetas*, Animal Político (30.07.2012), disponible en <http://www.animalpolitico.com/blogueros-plata-o-plomo/2012/07/30/despues-de-los-zetas/>. Fecha de consulta: 12.10.2012.

Es más, el método “Headhunters” para provocar el efecto de la “atomización” le reporta algunas críticas porque se considera que con el mismo se incrementa la guerra intra-cartel y la guerra inter-cárteles con el consiguiente aumento de la violencia y de la dispersión en la actividad de los grupos del crimen organizado<sup>89</sup>.

Así, la realidad del análisis indica que hasta el momento, este tercer objetivo no se logra. Cuando Calderón llega al poder en diciembre de 2006, se encuentra con dos grandes cárteles estatales que sobresalen por encima de los otros y compiten entre sí: el Cartel de Sinaloa que controla la ruta del Pacífico, y el Cartel del Golfo que hace lo propio con la ruta de la costa este. En octubre de 2012, este sigue siendo el *statu quo* en el mundo de los cárteles, aunque con un protagonista diferente. Dos cárteles estatales, el Cartel de Sinaloa que sigue controlando su ruta, y Los Zetas que, a pesar de la muerte de su líder “El Lazca” y el conflicto interno en el que se encuentran, aún tienen el control sobre la ruta del Golfo, dividen el escenario de los cárteles en dos.

Por ello, Calderón fracasa en el objetivo de lograr la fragmentación total del mundo de los cárteles. Algunos analistas cuestionan el método utilizado por Calderón para lograr dicha fragmentación al considerar que el enfoque “uno por uno” puede ser más efectivo para luchar contra los cárteles.

El enfoque “uno por uno” es una variante del método “Headhunters” dentro de la propia política de “Mexicanización” de la seguridad. En México, Calderón lucha a la vez contra todos los cárteles activos teniendo varios frentes abiertos contra ellos. En cambio, el enfoque “uno por uno” sugiere que la política de “Mexicanización” de la seguridad debería priorizar un objetivo y focalizar la lucha primero en un cartel, y una vez derrotado o debilitado, centrarse en acabar con el siguiente de la lista.

Así, el politólogo Eduardo Guerrero piensa que ningún Estado tiene la capacidad suficiente para luchar contra todos los grupos criminales de forma simultánea, y si lo hace, el resultado es ineficaz. Para Guerrero, las políticas de seguridad deben elegir prioridades, centrarse en un grupo criminal primero y cuando se acabe con él, ir a luchar contra otro<sup>90</sup>.

El ejemplo más conocido de aplicación del enfoque “uno por uno” es en Colombia durante el periodo de existencia de los Cárteles de Cali y de Medellín en los años noventa. En esta etapa, la estrategia de seguridad del gobierno colombiano decide atacar al Cartel de Medellín en primer lugar. Y una vez detenida o eliminada su cúpula, la estrategia se vuelve

---

<sup>89</sup> CASAS-ZAMORA, op. cit.

<sup>90</sup> OLSON Georgina, *Margarita Zavala y Alejandro Poiré juzgan inútil legalizar droga*, Excelsior (15.02.2012), disponible en [http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=frio&cat=10&id\\_nota=810588](http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&seccion=frio&cat=10&id_nota=810588). Fecha de consulta: 31.08.2012.

hacia el Cartel de Cali. En Colombia, esta política obtiene sus resultados de eliminación de los dos cárteles al cabo de una década de implementación<sup>91</sup>.

Sin embargo, tal y como indica Felbab-Brown, en el enfoque “uno por uno” se debe tener en cuenta el contexto de aplicación. Así, el escenario de los cárteles colombianos de los noventa dista mucho del actual mexicano. Según ella, en Colombia sólo existían dos grandes cárteles y ningún cartel menor estaba en disposición de ocupar el vacío de poder de ambos<sup>92</sup>. En cambio en México, existen otros cárteles además del Cartel de Sinaloa y Los Zetas que tienen alcance estatal como el Cartel del Golfo, además de la importancia y capacidades que tienen los cárteles de “peaje” y regionales. Por lo tanto, el contexto mexicano hace más complejo la aplicación de un enfoque “uno por uno”.

#### *La vuelta del crimen organizado a la agenda de seguridad pública*

Respecto al cuarto objetivo y teniendo en cuenta el análisis de los resultados de los tres anteriores, Calderón no logra devolver el tema del crimen organizado a la agenda de seguridad pública en el transcurso del periodo de mandato estudiado porque se sigue considerando un tema de seguridad nacional.

Tanto los niveles de homicidios relacionados con la violencia del crimen organizado, como la concentración en determinados Estados y propagación a otros de su violencia y actividad, como la no fragmentación y permanencia de dos grandes cárteles que dominan las rutas de los tráficos ilícitos, así como las reformas incompletas dentro de las instituciones públicas dedicadas a la seguridad pública, no hacen posible este traspaso.

#### **La “Mexicanización” de la seguridad y su efecto sobre los Derechos Humanos<sup>93</sup>**

Uno de los aspectos más debatidos y polémicos de la política de “Mexicanización” de la seguridad son las supuestas violaciones de los Derechos Humanos cometidos por parte de las Fuerzas Armadas desplegadas en los operativos.

---

<sup>91</sup> BONNER Robert, *The new cocaine cowboys. How to defeat Mexico's Drug Cartels*, Foreign Affairs, Julio/agosto de 2010, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/66472/robert-c-bonner/the-new-cocaine-cowboys>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>92</sup> FELBAB-BROWN Vanda, *Lessons from Colombia for Mexico? Caveat Emptor*, Brookings, 24 de febrero de 2012, disponible en <http://www.brookings.edu/research/articles/2012/02/24-colombia-mexico-felbabbrown>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>93</sup> Los datos que se presentan en este apartado pueden consultarse en: DALY Catherine, HEINLE Kimberly y SHIRK David A., *Armed with Impunity: Curbing Military Human Right Abuses in Mexico*, Trans-Border Institute – Sant Diego University, 2012, disponible en [http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2012/07/12\\_07\\_31\\_armed-with-impunity.pdf](http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2012/07/12_07_31_armed-with-impunity.pdf). Fecha de consulta: 31.08.2012.

De hecho, existe una demanda en proceso de estudio presentada ante la Corte Penal Internacional el pasado 25 de noviembre de 2011 contra el propio presidente Felipe Calderón, el secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván, el secretario de Marina, Francisco Saynez, y el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, en la cual se les acusa de crímenes de lesa humanidad perpetrados en el marco de la política de "Mexicanización", que incluyen cargos de asesinatos y desapariciones<sup>94</sup>.

Ante ello, el gobierno mexicano y el propio Calderón declaran que siempre han actuado de acuerdo a la ley. Sin embargo, el presidente sí reconoce casos mínimos de violaciones de Derechos Humanos perpetrados por parte de miembros de las Fuerzas Armadas. Pero para Calderón, estas situaciones son excepcionales y no sistemáticas<sup>95</sup>.

Lo evidente es que la participación y el despliegue de las Fuerzas Armadas en la política de seguridad contra los cárteles suponen una mayor exposición a sus acciones y un aumento de la vulnerabilidad de la población civil en los Estados donde actúan. Frente a ello, uno de los órganos donde los ciudadanos pueden presentar reclamaciones es la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) creada por la propia Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) en enero de 2008 para asesorar jurídicamente al cuerpo militar y fortalecer la cultura del respeto a los Derechos Humanos<sup>96</sup>.

Durante el periodo analizado, la CNDH recibe 367 reclamaciones contra la SEDENA en el año 2007; 1.230 en 2008; 1.800 en 2009; en 2010 bajan hasta las 1.415; en 2011 vuelve a subir para llegar a las 1.626 reclamaciones; y hasta abril de 2012 se han registrado 479 quejas. Del total de reclamaciones presentadas contra la SEDENA, la CNDH estima cerca de 100 como creíbles de vulneración de Derechos Humanos. Además, la CNDH realiza un total de 101 informes o recomendaciones a la SEDENA y 17 a la Secretaría de Marina (SEMAR)<sup>97</sup>.

Otra crítica relacionada con el tema de la violación de los Derechos Humanos es que durante el mandato de Calderón, los casos en los que estaban implicados miembros de las Fuerzas Armadas sólo podían ser juzgados bajo la jurisdicción militar. Sin embargo, a partir de septiembre de 2012 esto ya no será así como consecuencia de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que declara inconstitucional el Art. 57, Fracción II, Inciso

<sup>94</sup> CAMACHO SERVÍN Fernando, *Demandan a Calderón en La Haya por "delitos de lesa humanidad"*, La Jornada (26.11.2011), disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2011/11/26/politica/005n1pol>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>95</sup> PRADOS Luís y CAMARENA Salvador, *Entrevista al presidente Felipe Calderón*, El País (14.07.2012), disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/07/14/actualidad/1342286287\\_360991.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/07/14/actualidad/1342286287_360991.html). Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>96</sup> BENÍTEZ MANAUT Raúl y RODRÍGUEZ LUNA Armando, "México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional", en MATHIEU H. y NIÑO C. (ed.), *Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung, 2010, 178, disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2010.pdf>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>97</sup> DALY et al., op. cit., 11.



“A” del Código de Justicia Militar que establece que los delitos realizados por militares contra civiles sean resueltos por tribunales militares<sup>98</sup>. Así, los militares implicados en violaciones de Derechos Humanos contra civiles podrán ser juzgados por tribunales ordinarios<sup>99</sup>.

Además, el senado mexicano está pendiente de debatir una nueva Ley de Fuero Militar que actualmente se encuentra bloqueada a pesar de ser aprobada por las Comisiones unidas de Justicia y Estudios Legislativos. Este es uno de los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano ante víctimas de abusos y organizaciones internacionales. Esta ley establece que todos los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas contra civiles deben ser juzgados por jueces federales en el fuero civil<sup>100</sup>.

### **Los efectos colaterales de la política de “Mexicanización” de la seguridad: el “efecto globo”, el “efecto cucaracha” y la expansión del cartel de tercera fase hacia Centroamérica**

Analizar si la aplicación de la política de “Mexicanización” de la seguridad contra los cárteles ayuda a producir los llamados “efecto globo” y “efecto cucaracha” es esencial para ver si la estrategia de Felipe Calderón en la lucha contra los cárteles puede llegar a ser efectiva para México, a pesar de no alcanzar los objetivos iniciales previstos. Se parte de la idea que la política de “Mexicanización” puede provocar efectos colaterales no previstos en el planteamiento de la estrategia de seguridad inicial. Y dentro de estos efectos en materia de crimen organizado y actividades ilícitas, destacan el “efecto cucaracha” y el “efecto globo”.

Por “efecto globo” se entiende aquel desplazamiento de recolocación de las economías ilícitas desde un área inicial, en la que sufre una presión por parte de la autoridad pública o grupos rivales, hacia otra área de destino en la cual esta presión es inferior o inexistente. En el “efecto globo” se desplaza la actividad. En todo caso, si la demanda persiste, las economías ilícitas no desaparecen<sup>101</sup>.

<sup>98</sup> CNN MEXICO, *La Suprema Corte establece las limitaciones al Fuero Militar*, CNN México (14.09.2012), disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/14/la-suprema-corte-establece-las-limitaciones-al-fuero-militar>. Fecha de consulta: 30.09.2012.

<sup>99</sup> EL SIGLO DE TORREÓN, *Aplauden decisión de SCJN en fueros militares*, El Siglo de Torreón (10.08.2012), disponible en <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/774076.aplauden-decision-de-scn-en-fueros-militares.html>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>100</sup> CRITERIO, *Senadores frenaron ley sobre fuero*, Criterio (27.04.2012), disponible en <http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=89650>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>101</sup> FELBAB-BROWN Vanda, *Human Security and Crime in Latin America: The Political Capital and Political Impact of Criminal Groups and Belligerents Involved in Illicit Economies*, Brookings, septiembre de 2011, 6, disponible en [http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2011/9/latin%20america%20crime%20felbab%20brown/09\\_latin\\_america\\_crime\\_felbab\\_brown.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2011/9/latin%20america%20crime%20felbab%20brown/09_latin_america_crime_felbab_brown.pdf). Fecha de consulta: 31.08.2012.

En cuanto al “efecto cucaracha” o teoría del desplazamiento, muy relacionado con el “efecto globo”, se refiere específicamente al desplazamiento de los grupos criminales de una ciudad, Estado o región, a otra dentro de un mismo Estado, o su desplazamiento de un Estado a otro, buscando un contexto mejor para establecerse y llevar a cabo sus actividades criminales. En el “efecto cucaracha”, cuando se eliminan las oportunidades para que se cometa un delito en una zona determinada, ello no impide que el delincuente se desplace a otra área donde la situación sea más propicia para cometerlo. De este modo, el delito se comete de todas formas<sup>102</sup>.

Como explica el Dr. Maihold, el “efecto globo” y el “efecto cucaracha” muestran la gran capacidad de los grupos criminales para desplazarse hacia aquellas áreas con una presencia limitada del Estado y el imperio de la ley, cuando en otra zona la presión ejercida hacia el grupo o hacia su actividad aumenta. Ello hace que el éxito en aplicar una política de seguridad contra el crimen organizado en un Estado, pueda representar el inicio de un problema de seguridad para los Estados vecinos que no están preparados para combatir a los grupos criminales o a las actividades ilícitas desplazadas desde el primer Estado hacia los otros<sup>103</sup>.

Así, a través del “efecto cucaracha” y del “efecto globo” y cogiendo los ejemplos de Los Zetas y la región de América Central, se puede demostrar que la política de “Mexicanización” de la seguridad puede llegar a ser efectiva en su cometido de lucha contra el crimen organizado a nivel estatal, aunque no a nivel del área regional vecina.

En este sentido, la política de “Mexicanización” de la seguridad no logra eliminar a los cárteles y no logra sus objetivos iniciales. Sin embargo, la utilización de las Fuerzas Armadas en determinados Estados de México, sobre todo fronterizos, sí ejerce una presión al crimen organizado que opera en el mismo. Cuanta más presencia militar, menos pasos de frontera quedan habilitados para la ruta de los tráficos ilícitos y esto provoca el efecto “embudo” o “cuello de botella”, la convergencia de las rutas en unas pocas vías de entrada, y el consiguiente “choque de grupos” para controlarlas o facilitar el acceso de sus productos ilícitos.

Esto provoca un aumento de los costes humanos y materiales y el incremento de la peligrosidad de las rutas de los tráficos ilícitos por la violencia generada en las disputas, debiendo buscar en algunos casos rutas alternativas. Con estos hechos, grupos del crimen organizado pueden plantearse un desplazamiento hacia territorios donde la presencia del

---

<sup>102</sup> FELSON M y CLARKE RV, *Opportunity makes the thief: practical theory for crime prevention*, London, Home Office, Police Research Series nº 98, 1998, disponible en: <http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/thief.pdf>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>103</sup> MAIHOLD Günther, *Crimen Organizado y Seguridad en América Latina*, Política Exterior, vol. XXV, nº 143, septiembre-octubre 2011, disponible en <http://www.politicaexterior.com/articulo?id=4712>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

Estado y su autoridad sea más débil, para dirigir desde ahí parte de las operaciones de las actividades ilícitas, el llamado “efecto cucaracha”, o el traslado de parte de sus actividades a la nueva área, el “efecto globo”<sup>104</sup>.

Siguiendo este planteamiento y en el caso de las rutas de los tráficos ilícitos, se detecta un cambio en los corredores de acceso al mercado estadounidense por la presión ejercida por la “Mexicanización” de la seguridad en la frontera Norte entre México y Estados Unidos, tal y como indica la administradora de la Drug Enforcement Administration (DEA), Michele Leonhart<sup>105</sup>, y el director de la DEA en el Caribe, Pedro Janer. Así, los grupos criminales empiezan a buscar rutas alternativas a la mexicana como la tradicional vía de acceso a Estados Unidos de los años ochenta y principios de los noventa, la ruta Este que pasa por el Caribe, que está recobrando importancia en detrimento de la ruta por México<sup>106</sup>.

En el caso de los grupos criminales y como declara el Dr. Maihold, la presión que el gobierno mexicano ejerce sobre los cárteles les obliga a desplazarse a Centroamérica donde la capacidad de las Fuerzas de seguridad es más limitada<sup>107</sup>. Este es uno de los factores que, junto al propósito de controlar la ruta en toda su extensión, pueden explicar el desplazamiento y la presencia de los grupos del crimen organizado mexicanos en Centroamérica, especialmente en El Salvador, Guatemala y Honduras.

A pesar que la presencia del Cartel de Sinaloa en Guatemala es anterior a la llegada al poder de Felipe Calderón, sí es cierto que el incremento de su actividad en dicho Estado y la aparición de Los Zetas en el mismo, se dan a partir del periodo 2007-2008, justo iniciada la política de “Mexicanización” de la seguridad en México. Además, Los Zetas no sólo trasladan parte de su operativo al Estado vecino, también lo hacen algunas de sus actividades ilícitas.

Por lo tanto, la presión que ejerce la política de “Mexicanización” de la seguridad hacia los grupos del crimen organizado que operan en México y en la frontera Norte, sí puede

<sup>104</sup> BAGLEY Bruce, *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, agosto de 2012, 7, disponible en <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/BB%20Final.pdf>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>105</sup> LEONHART Michele, *Oversight of the Drug Enforcement Administration*, Department of Justice, 20 de junio de 2012, 6, disponible en [http://www.justice.gov/dea/pr/speeches-testimony/2012-2009/120620\\_testimony.pdf](http://www.justice.gov/dea/pr/speeches-testimony/2012-2009/120620_testimony.pdf). Fecha de consulta: 30.09.2012.

<sup>106</sup> RODRÍGUEZ Alfonso, *La presión en la frontera mexicana desvía la droga colombiana a Puerto Rico*, La Información.com (21.05.2012), disponible en [http://noticias.lainformacion.com/policia-y-justicia/narcotrafico/la-presion-en-la-frontera-mexicana-desvia-la-droga-colombiana-a-puerto-rico\\_6CUnHARTVWfs4uLoA12vI6/](http://noticias.lainformacion.com/policia-y-justicia/narcotrafico/la-presion-en-la-frontera-mexicana-desvia-la-droga-colombiana-a-puerto-rico_6CUnHARTVWfs4uLoA12vI6/). Fecha de consulta: 30.09.2012 y ROSSI Victoria, *US observes uptick in drug trafficking through Caribbean*, Insight Crime (10.09.2012), disponible en <http://www.insightcrime.org/news-briefs/united-states-drug-trafficking-caribbean>. Fecha de consulta: 30.09.2012.

<sup>107</sup> DIALOGO AMERICAS, *Presidente guatemalteco Otto Pérez Molina ordena energicas operaciones contra Los Zetas*, Diálogo Américas (20.02.2012), disponible en [http://www.dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional\\_news/2012/02/20/aa-guatemala-army-fights-zetas](http://www.dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/regional_news/2012/02/20/aa-guatemala-army-fights-zetas). Fecha de consulta: 31.08.2012.

provocar el “efecto cucaracha” y el “efecto globo” y el desplazamiento de algunos cárteles y parte de sus actividades hacia Estados vecinos en Centroamérica.

Desde el punto de vista de la seguridad nacional de México, los efectos colaterales provocados por la política de “Mexicanización” pueden considerarse positivos porque logra trasladar parte de los operativos de estos grupos fuera de su territorio y, además, provoca que la ruta de los tráficos ilícitos empiece a evitar la frontera mexicana.

Pero todo lo contrario ocurre desde la óptica regional, porque se traspa un problema de seguridad de un Estado a otros Estados vecinos con el riesgo que ello supone para los mismos. Esto puede implicar un cambio en las aproximaciones de seguridad de los Estados receptores para hacer frente a la nueva amenaza.

## EL PROCESO DE “MEXICANIZACIÓN” DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN EL “TRIÁNGULO NORTE”

### El proceso de “Mexicanización” de la seguridad

Se entiende por proceso de “Mexicanización” de la seguridad en el “Triángulo Norte” a la aplicación de una política de seguridad que moviliza a las Fuerzas Armadas para luchar contra el crimen organizado del mismo modo que el empleado en México bajo el mandato de Felipe Calderón. Para comprender la importancia de este proceso de “Mexicanización” es preciso tener en cuenta tres factores claves de esta área:

El primero es el incremento de la actividad de los grupos criminales que operan en el “Triángulo Norte”. Para los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, el aumento de la violencia y la interferencia de los cárteles mexicanos en asuntos internos pueden suponer una amenaza a la seguridad nacional de sus Estados.

El segundo aspecto, tiene que ver con los altos índices de homicidios en los Estados del “Triángulo Norte” que hacen de esta región una de las más violentas del mundo<sup>108</sup>.

Finalmente, el tercer factor son los conflictos armados que los tres Estados han sufrido en el pasado reciente de su historia con la participación de las Fuerzas Armadas, con la carga que esto conlleva actualmente para movilizar a este actor con el objetivo de hacerse cargo de asuntos de seguridad pública.

---

<sup>108</sup> INFOLATAM, *Por la violencia, uno de cada 50 jóvenes en Centroamérica morirá asesinado: ONU*, Infolatam (16.05.2012), disponible en <http://www.infolatam.com/2012/05/16/por-la-violencia-uno-de-cada-50-jovenes-en-centroamerica-morira-asesinado-onu/>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

### *Honduras*

El primer Estado en seguir un proceso de “Mexicanización” de la seguridad en el “Triángulo Norte” es Honduras durante el mandato del actual presidente electo, Porfirio Lobo, cuya campaña electoral se basa en el lema “Trabajo y Seguridad”.

Lobo recibe las herencias de las políticas de seguridad del anterior presidente electo, Manuel Zelaya, contrario a la aplicación de políticas de seguridad de “mano dura” y más centrado en políticas de prevención; y la de Roberto Micheletti y los golpistas que destituyen a Zelaya en junio de 2009, que ignoraron la lucha contra el crimen organizado en el poco tiempo que estuvieron en el poder. En este periodo comprendido entre el año 2006 y 2009, el crimen organizado incrementa su actividad en Honduras, sobre todo, los cárteles mexicanos<sup>109</sup>.

Tras ganar las elecciones presidenciales el 29 de noviembre de 2009 y tomar posesión de su cargo el 27 de enero de 2010, Lobo reorienta la política de seguridad hondureña hacia una aproximación de mano dura en la lucha contra el crimen organizado. De hecho, durante el periodo intermedio que va de las elecciones hasta su nombramiento como presidente, el máximo responsable de la lucha contra la droga en Honduras, Julián Arístides González, es asesinado por orden del Cartel de Sinaloa<sup>110</sup>.

Así, Lobo inicia la “Mexicanización” de la seguridad en el primer año de su legislatura. Ya en abril de 2010 su gobierno anuncia la aprobación de un decreto para utilizar a las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública. Ello le permite movilizar a 2.000 soldados en la costa atlántica para participar en operativos de interceptación de drogas y armas. Además, se autoriza a las Fuerzas Armadas a usar sus capacidades en inteligencia para procesos de investigación sobre las organizaciones criminales y para la búsqueda y captura de miembros de estos grupos.

Para reforzar el papel de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, en junio de 2010 el Congreso Nacional hondureño aprueba una iniciativa que permite una mayor participación del personal militar en asistencia a la policía en operativos de combate contra el crimen organizado y las bandas juveniles<sup>111</sup>.

Aunque el gran paso en la “Mexicanización” de la seguridad se da en noviembre de 2011 por la convergencia de dos factores: el primero es el descubrimiento de una amplia red de policías corruptos con vínculos con el crimen organizado que se destapa tras el asesinato de dos estudiantes cometido por la propia policía. El segundo se refiere al incremento de la violencia y la actividad de los cárteles mexicanos del Cartel del Golfo, Los Zetas y el Cartel de

<sup>109</sup> BOSWORTH, op. cit., 84.

<sup>110</sup> Ibid., 66.

<sup>111</sup> Ibid., 89.

Sinaloa. Estas dos situaciones, obligan al gobierno de Lobo a decretar la situación de emergencia para recuperar el orden público en Honduras<sup>112</sup>. Para lograr este objetivo, el Congreso Nacional, a petición del presidente Lobo, aprueba un decreto que autoriza de forma transitoria a las Fuerzas Armadas a asumir las funciones de la seguridad pública en la lucha contra el crimen organizado. El decreto aprobado está avalado por la interpretación que el Congreso Nacional hace del Art. 274 de la Constitución hondureña que permite realizar a las Fuerzas Armadas funciones específicas de la policía, cuando sea declarado un Estado de emergencia en seguridad pública, y siempre que el decreto sea aprobado por el gobierno y se fije un espacio de tiempo determinado para la movilización.

Así, a partir de noviembre los 11.000 efectivos de las Fuerzas Armadas pueden ejecutar todas las funciones asignadas a la policía (registros, capturas, desarmes, etc.) y pueden actuar contra este mismo cuerpo si están implicados en delitos<sup>113</sup>. Los poderes de este decreto son renovados por tercera vez en junio de 2012 para un periodo de 90 días más<sup>114</sup>. En este periodo, se realizan algunos operativos contra el crimen organizado como la "Operación Relámpago"<sup>115</sup>.

Sin embargo, la "Mexicanización" de la seguridad en Honduras abre un nuevo debate en marzo de 2012 cuando el presidente Lobo propone la creación de un cuerpo de policía militar permanente con funciones de seguridad pública y que actúe de forma independiente a las Fuerzas Armadas. Esta propuesta tiene algunas voces críticas que señalan que las Fuerzas Armadas, una vez hayan completado su misión de restablecimiento del orden público, deberían volver a las asignaciones inicialmente previstas en la Constitución de la República. Otras voces indican que la idea de crear una policía militar que apoye a la policía de forma temporal es buena, siempre y cuando el nuevo cuerpo esté integrado dentro de las Fuerzas Armadas<sup>116</sup>.

Sin embargo y a pesar de estas críticas, el gobierno de Lobo presenta en julio de 2012 el proyecto de ley para crear la "Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de

<sup>112</sup> EL HERALDO HONDURAS, *Proponen facultades policiales para FFAA*, El Heraldo Honduras (15.11.2011), disponible en <http://archivo.elheraldo.hn/Ediciones/2011/11/16/Noticias/Proponen-facultades-policiales-para-FF-AA>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>113</sup> EL HERALDO HONDURAS, *Presidente da luz verde a intervención de la Policía Nacional*, El Heraldo Honduras (02.12.2011), disponible en <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/Presidente-de-Honduras-da-luz-verde-a-intervencion-de-la-Policia-Nacional>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>114</sup> STONE Hannah, *Honduras to set up "TIGERS" military police unit*, InSight Crime (10.08.2012), disponible en <http://www.insightcrime.org/news-briefs/honduras-to-set-up-tigers-military-police-unit>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>115</sup> EL HERALDO HONDURAS, *Fuerzas Armadas reactivan "Operación Relámpago" en capital de Honduras*, El Heraldo Honduras (03.05.2012), disponible en <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Sucesos/Militares-reactivan-Operacion-Relampago-en-capital-de-Honduras>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>116</sup> LA TRIBUNA, *Fuerzas Armadas podrían tener funciones policiales permanentes*, La Tribuna (22.03.2012), disponible en <http://www.latribuna.hn/2012/03/22/ff-aa-podrian-tener-funciones-policiales-permanentes/>. Fecha de consulta: 31.08.2012.



Seguridad" (TIGRES), la Ley TIGRES. El proyecto de ley contempla en su Art. 1 del total de 46 que los TIGRES son un instituto armado con formación, entrenamiento, escalafón y disciplina militar entre cuyas misiones se incluye la lucha contra el crimen organizado. Además, los TIGRES cuentan con su propio presupuesto y son asignados al mando del Departamento de Seguridad de la Secretaría de Estado. Por lo tanto, los TIGRES quedan fuera de la estructura de las Fuerzas Armadas aunque sus efectivos, cerca de 200, quedan acuartelados en sus instalaciones. Sólo en caso de declaración de guerra, los TIGRES previa aprobación del Congreso Nacional, pasarán a jurisdicción de la Secretaría de Defensa<sup>117</sup>. Este es un paso más dentro del proceso de "Mexicanización" de la seguridad en Honduras que aún sigue su curso.

### Guatemala

Respecto a Guatemala, la "Mexicanización" de la seguridad se produce con el acceso a la presidencia del general retirado Otto Pérez Molina tras ganar las elecciones el día 6 de noviembre de 2011. Aunque su antecesor, Álvaro Colom (2008-2012) ya establece el precedente de movilizar a las Fuerzas Armadas temporalmente en tres ocasiones: la primera, en julio de 2010, cuando 500 efectivos del ejército son enviados a Ciudad de Guatemala para ayudar a la policía civil a recuperar el orden público; la segunda, al decretar el estado de sitio en la provincia de Alta Verapaz porque Los Zetas incrementan su presencia y sus acciones violentas en el mismo; y la última, cuando se decreta el estado de sitio y se moviliza al ejército en mayo de 2011 en la provincia de Petén, tras el asesinato de 27 campesinos a manos de Los Zetas<sup>118</sup>.

Así, Pérez Molina centra la prioridad de su agenda en el tema de la seguridad y la lucha contra el crimen organizado, especialmente contra los cárteles mexicanos de tercera fase que se instalan en Guatemala importando su rivalidad y su *modus operandi* de extrema violencia. Asimismo y de forma paralela, propone abrir un debate regional en torno a la despenalización o legalización de la droga como política de seguridad alternativa para luchar contra el crimen organizado.

Durante la campaña electoral, Pérez Molina anuncia una lucha frontal y una política de mano dura contra el crimen organizado. En su plan de gobierno, su primer apartado está dedicado a "Seguridad y Justicia" que incluye el objetivo de neutralizar al crimen organizado<sup>119</sup>. Para

<sup>117</sup> LA TRIBUNA, *Presentado proyecto de ley para crear fuerza policial militar TIGRES*, La Tribuna (27.07.2012), disponible en <http://www.latribuna.hn/2012/07/27/presentado-proyecto-de-ley-para-crear-fuerza-policial-militar-tigres/>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>118</sup> En: DUDLEY, "Los Zetas...", op. cit., 12 y 16 y EL UNIVERSAL, *Decretan estado de sitio por masacre en Petén, Guatemala*, El Universal (17.05.2011), disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/765978.html>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>119</sup> ELÍAS José, *Un general llega a la presidencia de Guatemala*, El País (07.11.2011), disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/06/actualidad/1320606679\\_168640.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/06/actualidad/1320606679_168640.html). Fecha de consulta: 31.08.2012.

ello y tras jurar el cargo de presidente el 14 de enero de 2012, inicia el proceso de "Mexicanización" de la seguridad.

Legalmente y según el Art. 244 de la Constitución de la República, las Fuerzas Armadas guatemaltecas son la institución encargada de mantener la independencia y soberanía de Guatemala, su integridad territorial, la paz y la seguridad interior y exterior. Pero es el Decreto nº 40 de 07/06/2000 el que habilita a las Fuerzas Armadas a prestar asistencia y cooperación en la lucha contra el crimen organizado a los efectivos de las Fuerzas de Seguridad civiles encargadas de la seguridad pública<sup>120</sup>.

La política de "Mexicanización" de la seguridad de Pérez Molina plantea una estrategia de seguridad basada en cuatro pilares fundamentales<sup>121</sup>:

- Recuperar las partes de territorio que se encuentran bajo control del crimen organizado.
- Defender aquel territorio que esté amenazado de caer en manos del crimen organizado y plantear una nueva aproximación de seguridad en las fronteras, sobre todo, centradas en operaciones de interdicción de los tráfico ilícitos.
- Asegurar las partes de territorio recuperadas al crimen organizado.
- Y, finalmente, iniciar un proceso de institucionalización y reforma del sistema de gestión para garantizar la presencia del poder del Estado en el territorio y evitar episodios de corrupción.

Además y como en el caso de México, se prevé la reforma de las Fuerzas de Seguridad públicas y la creación de cinco unidades especializadas en investigación de extorsiones, robo de vehículos, secuestros, narcotráfico y crimen organizado.

Como se deduce del análisis de la estrategia, el gobierno de Guatemala reconoce de manera explícita que no controla algunas partes de su territorio y que estas áreas están en manos del crimen organizado.

Para lograr los objetivos planteados y en un discurso ante efectivos de las Fuerzas Armadas, Pérez Molina pide la máxima entrega para neutralizar a los grupos criminales y recuperar el control de los espacios aéreos, marítimos y terrestres<sup>122</sup>. Esta ofensiva del presidente Pérez

---

<sup>120</sup> RESDAL, *Índice de Seguridad Pública y Ciudadana en América Latina. El Salvador, Guatemala y Honduras*, Buenos Aires, RESDAL, 25 de agosto de 2011, 54.

<sup>121</sup> NÚÑEZ Rogelio, *Pérez Molina, contra los cárteles y la inseguridad*, Infolatam (24.11.2011), disponible en <http://www.infolatam.com/2011/11/23/guatemala-otto-perez-molina-y-su-plan-contra-los-carteles-y-la-inseguridad/>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>122</sup> EL PAÍS, *Guatemala utilizará al Ejército para combatir el narcotráfico*, El País (16.01.2012), disponible en

Molina pone en el punto de mira a los cárteles mexicanos al ordenar “enérgicas operaciones contra Los Zetas” a los que culpa de querer apoderarse de los territorios por donde discurren los tráficos ilícitos<sup>123</sup>. Por ello, la “Mexicanización” de la seguridad en Guatemala adopta un cierto enfoque “uno por uno” al priorizar la lucha contra Los Zetas en detrimento de otros grupos criminales.

De hecho, el contexto de la campaña electoral de las elecciones presidenciales de octubre y noviembre, viene marcado por el año 2011 que es definido por alguno de los medios de comunicación más influyentes de Guatemala como el año de Los Zetas<sup>124</sup>. Y es que en el transcurso de ese año, se produce un incremento de las acciones y el uso de la violencia ejercida por este grupo criminal en los territorios donde desarrolla su actividad<sup>125</sup>. Así y tal como afirma el Dr. Maihold, contrarrestar la presencia y las incursiones de los cárteles mexicanos es un reto para la estrategia de seguridad de Pérez Molina<sup>126</sup>.

En este sentido, una de las primeras medidas adoptadas por Pérez Molina es la creación de dos nuevos cuerpos especiales en el ejército con 2.500 efectivos destinados a la lucha contra el crimen organizado en la zona fronteriza con México, así como la movilización de las Fuerzas de Élite del ejército, los Kaibiles, y a la Brigada de Paracaidistas. Además de crear órganos de cooperación entre la inteligencia civil y militar para combatir a los grupos del crimen organizado.

A esto se añade la inauguración en junio de 2012 de una nueva base militar ubicada en el departamento de Petén, fronterizo con México, que alberga a la Brigada Especial de Operaciones de Selva cuya misión es la lucha contra el crimen organizado<sup>127</sup>. En esta misma línea, el gobierno guatemalteco anuncia en septiembre de 2012 que abrirá tres nuevas bases militares en el sector del Caribe y en la frontera con México<sup>128</sup>.

Al mismo tiempo, se demanda mayor ayuda financiera y cooperación de Estados Unidos, a quién Pérez Molina cita como el Estado causante del problema por ser el consumidor y

---

[http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/16/actualidad/1326708065\\_318007.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/16/actualidad/1326708065_318007.html). Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>123</sup> ÁLAVA Hólger, *Presidente de Guatemala Otto Pérez Molina ordena ofensiva contra Los Zetas*, *agorarevista.com* (30.01.2012), disponible en <http://agorarevista.com/es/articulos/rmim/features/online/2012/01/30/guatemala-army-fights-zetas>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>124</sup> HURTADO Paola, *El año de los Zetas*, *El Periódico de Guatemala* (10.10.2011), disponible en <http://www.elperiodico.com.gt/es/20111010/investigacion/202103/>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>125</sup> Para más detalles sobre las acciones de Los Zetas en Guatemala en el año 2011, consultar: DUDLEY, “Los Zetas...”. op. cit.

<sup>126</sup> ÁLAVA, op. cit.

<sup>127</sup> LA INFORMACIÓN.COM, *Guatemala inaugura dos bases militares y anuncia la creación de otras nueve*, *La Información.com* (30.06.2012), disponible en [http://noticias.lainformacion.com/politica/fuerzas-armadas/guatemala-inaugura-dos-bases-militares-y-anuncia-la-creacion-de-otras-nueve\\_YzwDespNNc06taUZ2pgyR6/](http://noticias.lainformacion.com/politica/fuerzas-armadas/guatemala-inaugura-dos-bases-militares-y-anuncia-la-creacion-de-otras-nueve_YzwDespNNc06taUZ2pgyR6/). Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>128</sup> MELÉNDEZ José, *Guatemala abre bases en frontera con México*, *El Universal* (04.09.2012), disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/internacional/79240.html>. Fecha de consulta: 30.09.2012.

destino final de la mayoría de tráfico ilícitos que pasan por Centroamérica. La ayuda que presta Estados Unidos a América Central en materia de cooperación en seguridad se transfiere a través del programa Central America Regional Security Initiative (CARSI). Este programa nace dentro de la Iniciativa Mérida en el año 2008, pero en 2010 se convierte en un programa independiente<sup>129</sup>.

### *El Salvador*

Pasando ya al tercer Estado del "Triángulo Norte", El Salvador, Mauricio Funes ocupa el cargo de presidente desde el 1 de junio de 2009 tras ganar las elecciones del 15 de marzo del mismo año como candidato del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, la ex guerrilla salvadoreña convertida en partido político.

Nada más llegar al poder, Funes anuncia su intención de recurrir a las Fuerzas Armadas para que ayude a la Policía Nacional Civil (PNC) a rebajar los niveles de violencia provocados por las bandas juveniles de la Mara Salvatrucha (M-13) y la Mara 18 (M-18), acusadas también de colaborar con los cárteles mexicanos. Esta decisión está amparada por el Art. 168 de la Constitución que faculta al presidente a disponer de las Fuerzas Armadas en casos calificados como excepcionales para que colaboren en el mantenimiento de la seguridad pública<sup>130</sup>. Así, desde noviembre de 2009 efectivos de las Fuerzas Armadas participan en operativos conjuntos con la PNC para mejorar la seguridad en las zonas pero dirigidos sólo contra bandas juveniles.

Pero no es hasta el año 2011 cuando Funes inicia el proceso de "Mexicanización" de la seguridad y moviliza a las Fuerzas Armadas contra el crimen organizado debido al incremento de la actividad de los cárteles mexicanos en El Salvador. Así, las Fuerzas Armadas cooperan con la PNC en el mantenimiento de la seguridad pública a través de dos planes relacionados con la lucha contra el crimen organizado: El Plan Nuevo Amanecer y el Plan Cuscatlán. En ellos hay el Grupo Conjunto de Apoyo a la Comunidad (GCAC), formado por efectivos de la PNC y del ejército que actúan a nivel nacional; el Comando Zeus, formado por ocho unidades militares que apoyan a la PNC en aquellos municipios con mayor impacto criminal; y el Grupo Conjunto Cuscatlán, con unos 300 efectivos y dedicado a la lucha contra el narcotráfico<sup>131</sup>.

Además y para reforzar el perfil de mano dura en la lucha contra el crimen organizado y las bandas juveniles, Funes designa a los ex generales Munguía Payés, como Ministro de Justicia y Seguridad en noviembre de 2011, así como a Francisco Salinas como nuevo director de la

<sup>129</sup> ARNSON et al, op. cit., 12.

<sup>130</sup> RESDAL, op. cit., 33.

<sup>131</sup> Ibid., 34.

Policía Nacional Civil en enero de 2012<sup>132</sup>. Estos nombramientos provocan duras críticas hacia el presidente desde movimientos defensores de los Derechos Humanos y desde su propio partido del FMLN por dar un paso más hacia la “militarización” de la seguridad y, porque según ellos, viola los principios de los Acuerdos de Paz establecidos tras la guerra civil.

Actualmente, hay aproximadamente 8.000 miembros de las Fuerzas Armadas participando en operativos de seguridad pública. Además, en mayo de 2012, el presidente Funes firma la prórroga del Decreto ejecutivo que permite la utilización de las Fuerzas Armadas durante seis meses más para apoyar a la PNC en la lucha contra la delincuencia común y el crimen organizado<sup>133</sup>.

Como se observa, la “Mexicanización” de la seguridad es la respuesta directa temporal y de alcance estatal utilizada por los respectivos gobiernos para luchar contra el crimen organizado. Sin embargo y tal como declara el ministro de Exteriores de El Salvador, Hugo Martínez, la lucha contra el crimen organizado no puede ser una estrategia aislada sino que requiere una respuesta coordinada por la amenaza que supone<sup>134</sup>.

En la misma línea, el Dr. Maihold afirma que una respuesta de alcance nacional a una amenaza transnacional como el crimen organizado, no destruye a la estructura criminal porque siempre encuentra otro lugar para establecerse (“efecto cucaracha”). Para cortar esta cadena de desplazamientos de los grupos criminales y de sus actividades se requiere un esfuerzo regional para evitar efectos como los producidos por la política de “Mexicanización” de la seguridad de México, que puede resolver su problema traspasándolo a los Estados vecinos con menos recursos para afrontarlo<sup>135</sup>.

### La “Mexicanización” de la seguridad regional

En la dirección mostrada por el Dr. Maihold y el ministro salvadoreño, se inician algunas iniciativas conjuntas por parte de los tres Estados del “Triángulo Norte” en el que podrían ser denominadas como la “Mexicanización” de la seguridad regional. En este sentido, sirva de

---

<sup>132</sup> PRENSALIBRE.COM, *Polémica en El Salvador por militares al frente de seguridad*, Prensa Libre.com (30.01.2012), disponible en [http://www.prensalibre.com/internacional/Polemica-Salvador-militares-seguridad-ciudadana\\_0\\_637136490.html](http://www.prensalibre.com/internacional/Polemica-Salvador-militares-seguridad-ciudadana_0_637136490.html). Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>133</sup> CABRERA Amadeo, *Ejército reforzará a PNC seis meses más*, La Prensa Gráfica (06.05.2012), disponible en <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/261532-ejercito-reforzara-a-pnc-seis-meses-mas.html>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>134</sup> CALDERÓN Verónica, *Entrevista al ministro de Exteriores de El Salvador, Hugo Martínez*, El País (31.01.2012), disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/31/actualidad/1327997846\\_717786.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/31/actualidad/1327997846_717786.html). Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>135</sup> MAIHOLD, op. cit.

ejemplo la reunión de los ministros de Seguridad de El Salvador, David Munguía Payés, Guatemala, Héctor López, y Honduras, Pompeyo Bonilla, en mayo de 2012 para abordar una estrategia regional contra el crimen organizado y estudiar la viabilidad de crear una policía trinacional, con apoyo de las Fuerzas Armadas, para proteger las áreas de frontera común frente a los grupos criminales<sup>136</sup>.

Además, en febrero de 2012 se lanza la "Operación Martillo" liderada por el Comando Sur de Estados Unidos e integrada por fuerzas multinacionales de 13 Estados americanos y europeos<sup>137</sup>, entre ellos los efectivos de la Armada y de las Fuerzas Aéreas de El Salvador, Guatemala y Honduras, para luchar contra el tráfico de drogas y el crimen organizado en las costas de Centroamérica<sup>138</sup>. Esta estrategia que se aplica en el Atlántico y en el Pacífico se articula en tres fases que se inicia con la planificación de los operativos en la sede del Comando Sur, y termina con la fase operacional en las rutas marítimas de los tráficos ilícitos<sup>139</sup>.

Sin embargo, en la región centroamericana existen ciertos obstáculos para implementar estrategias unificadas contra el crimen organizado ya que la incidencia del problema difiere dependiendo del Estado. Además, disponen de recursos y capacidades diferentes para afrontarlo, así como sistemas normativos no armonizados, entre otros. A ello se debe sumar la desconfianza y diferencias políticas dentro de la región. Esto dificulta una estrategia regional coordinada.

Para superar estas dificultades, se busca crear mecanismos de seguridad colectiva para luchar contra el crimen organizado dentro de las organizaciones internacionales regionales existentes. Este es el caso del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y su Estrategia de Seguridad de Centroamérica<sup>140</sup> de la que forman parte los siete Estados de la región: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, y que incluye un Plan regional contra el crimen organizado.

---

<sup>136</sup> LÓPEZ A. *Los titulares de seguridad centroamericanos afinan estrategias para crear una policía trinacional*, Infodefensa.com (29.05.2012), disponible en <http://www.infodefensa.com/?noticia=titulares-de-seguridad-centroamericanos-afinan-estrategias-para-crear-una-policia-trinacional>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>137</sup> En la "Operación Martillo" participan efectivos de las Fuerzas Armadas de Belice, Canadá, Colombia, El Salvador, España, Estados Unidos, Francia, Guatemala, Honduras, Holanda, Nicaragua, Panamá y Reino Unido.

<sup>138</sup> EL HERALDO HONDURAS, *Guatemala y El Salvador se sumarán a "Operación Martillo"*, El Heraldo Honduras (17.02.2012), disponible en <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Mundo/Guatemala-y-El-Salvador-se-sumaran-a-Operacion-Martillo>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>139</sup> EL HERALDO HONDURAS, *Tres niveles de la "Operación Martillo"*, El Heraldo Honduras (16.09.2012), disponible en <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/Tres-niveles-de-la-Operacion-Martillo>. Fecha de consulta: 30.09.2012.

<sup>140</sup> SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*, SICA, 8 de abril de 2011, disponible en <http://www.observatoriodeseguridadciudadanadelasmujeres.org/site/documentos/Documento1.pdf>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

En la misma dirección, la Organización de Estados Americanos (OEA) integrada por 35 Estados, acuerdan en septiembre de 2012 la creación de la Comisión Interamericana contra la Delincuencia Organizada Transnacional dentro del Compromiso de Chapultepec. El objetivo es crear un sistema de seguridad continental en la lucha contra el crimen organizado<sup>141</sup>. Pero esta iniciativa aún está en proceso de desarrollo.

No obstante, el peso de las organizaciones internacionales regionales en la lucha contra el crimen organizado en el "Triángulo Norte" sigue siendo limitado. Así y de momento, se imponen las iniciativas de carácter estatal o acuerdos de fronteras con los estados vecinos centrados en el uso de Fuerzas Armadas.

## LOS ENFOQUES DE SEGURIDAD ALTERNATIVOS A LA "MEXICANIZACIÓN" DE LA SEGURIDAD PARA EL ÁREA DE ESTUDIO

Tanto México como los Estados del "Triángulo Norte" reciben críticas desde algunos sectores políticos, sociales y académicos por aplicar la "Mexicanización" de la seguridad en su lucha contra el crimen organizado. Por ello, el propósito de este capítulo es mostrar qué enfoques de seguridad alternativos al aplicado tienen tanto Felipe Calderón como los actuales presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras cuando acceden al poder, y las fortalezas y debilidades de cada una de ellas.

Los diferentes enfoques alternativos vienen definidos por la acción prioritaria que utilizan para luchar contra el crimen organizado. Se entiende que muchas políticas de seguridad tienen un carácter multidimensional. Por ejemplo, en México el presidente Calderón lanza la política de "Mexicanización" de la seguridad, pero al mismo tiempo lleva a cabo reformas de regeneración de las instituciones públicas. Pero dentro de su estrategia, la prioridad es la movilización de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado. En este sentido, siempre hay una política preferente en cada enfoque que en absoluto significa que no tenga en cuenta a las demás.

### El Enfoque del "Mal Menor" o Pacto con el Crimen Organizado

El enfoque del "mal menor" o pacto con el crimen organizado tiene como prioridad el cese de la violencia a través de la negociación de un acuerdo entre uno o varios grupos del crimen

---

<sup>141</sup> CNN MEXICO, *Países de la OEA crean alianza contra el crimen organizado*, CNN México (20.09.2012), disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/20/paises-de-la-oea-crean-alianza-contr-el-crimen-organizado?>. Fecha de consulta: 30.09.2012.



organizado por una parte, y la autoridad del Estado legitimada u otros actores habilitados para la mediación por la otra.

Este acuerdo presupone un cese de la violencia o cese de actividades del grupo criminal a cambio de algún tipo de medida que les haga aceptar el pacto. Por parte del Estado, se pueden ofrecer políticas de reinserción para aquellos que cumplan con unos ciertos requisitos; políticas de amnistía, pactando penas de prisión menores de las que corresponderían o aprobando cambios de legislación como la anulación de extradiciones a un tercer Estado, entre otras; o políticas de “mal menor” que impliquen la convivencia del Estado con un cierto grado tolerado de actividad del crimen organizado a cambio de que éste no traspase determinadas “líneas rojas” pactadas, entre otras.

En este enfoque resulta determinante la posición de fortaleza o debilidad en la que llegan los actores a la mesa de negociación ya que la misma determina si es posible iniciarla o no y que propuestas se incluyen en la agenda. Si el crimen organizado tiene una posición de fortaleza, es muy difícil que acepte una negociación con el Estado para el cese de sus actividades. En el lado opuesto, el Estado debería sentarse a negociar sólo si ve inviable poder acabar con el crimen organizado con los instrumentos legales o ilegales a su alcance y si la política de seguridad aplicada hasta ese momento no logra los objetivos planteados.

En este caso, el ex presidente Vicente Fox es partidario de declarar una tregua con el crimen organizado porque ve inviable que la política de “Mexicanización” de Calderón logre sus objetivos. Así, Fox propone en varios Foros de seguridad la aplicación de un enfoque de “mal menor” para acabar con unos niveles de violencia que cree insostenibles para México<sup>142</sup>. Además, para Fox también es necesario plantear una ley de amnistía para los miembros de los cárteles como medida para frenar la violencia. Fox cita dos ejemplos del enfoque del “mal menor” que pueden servir de guía para México: el primero es la negociación y posterior amnistía ofrecida por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en 1994 al subcomandante Marcos y al Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, México. Mientras que el segundo es el caso de Colombia cuando bajo la presidencia de César Gaviria se redacta una nueva Constitución en 1991 que termina con la figura jurídica de la extradición y, al mismo tiempo, se aprueba una nueva ley que permite rebajar las penas a las que pueden ser condenados los miembros de los cárteles<sup>143</sup>.

Sin embargo, los precedentes que cita Fox son casos diferentes y difíciles de aplicar con los cárteles mexicanos. Así, el EZLN es una guerrilla con objetivos políticos, en cambio el crimen

---

<sup>142</sup> PRADOS Luís, *Fox propone negociar un alto el fuego con el narcotráfico*, El País (19.10.2011), disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2011/10/19/actualidad/1319006430\\_733619.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2011/10/19/actualidad/1319006430_733619.html). Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>143</sup> DE LA CORTE et al, op. cit., 143.

organizado tiene la prioridad en el beneficio económico haciendo la negociación y la agenda a tratar más complicada si no están en una posición de debilidad. Respecto al caso de Colombia, las medidas se adoptan después de aplicar una presión policial y militar que debilita en mayor o menor medida al Cartel de Medellín y al de Cali. Para los líderes del mismo, la no extradición o una rebaja de penas es la mejor salida a su situación.

Pero ni cuando Calderón accede a la presidencia, ni durante el periodo analizado se da el contexto para aplicar el enfoque del “mal menor”. Ni existe una posición de debilidad en los grupos del crimen organizado, ni el enfrentamiento con ellos se encuentra en una situación de estancamiento con lo que resulta difícil lograr un cese definitivo de su actividad. Este contexto se logra debilitando la estructura del crimen organizado ya sea a través de la política de “Mexicanización”, o atacando sus beneficios económicos, razón de ser del crimen organizado. Por ello, no debería considerarse como primer objetivo una tregua o pacto para rebajar un nivel de violencia a cambio de permitir la continuidad de las actividades ilegales del crimen organizado. Sólo en una situación de fortaleza del poder del Estado frente a los cárteles se podría plantear algún tipo de negociación para que se aceptaran las condiciones impuestas por la autoridad, ya sean políticas penitenciarias especiales, rebajas de ciertas penas o no extraditarlos a Estados Unidos. Aunque nunca se deberían negociar políticas de amnistía generalizadas, y menos para los dirigentes.

Por ello, el planteamiento del enfoque del “mal menor” o pacto con el crimen organizado no es viable durante el periodo de Calderón. Previamente se necesitan enfoques de seguridad que desgasten a los cárteles.

En el caso del “Triángulo Norte”, algunos medios de comunicación y agentes sociales utilizan a la llamada “Tregua Mara” como ejemplo para aplicar un enfoque de “mal menor” o pacto con el crimen organizado para acabar con los altos índices de violencia.

La “Tregua Mara” es un pacto establecido el 8 de marzo de 2012 en El Salvador entre las bandas juveniles salvadoreñas de la M-13 y la M-18 en el que se comprometen al cese temporal de la violencia que provocan. Como contrapartida, las maras realizan ciertas peticiones al gobierno de Funes como el cese de los operativos policiales contra ellos; la derogación de la Ley de Proscripción de Pandillas o “Ley anti Maras”; beneficios carcelarios; planes de reinserción para los miembros de las maras; y la vuelta de las Fuerzas Armadas a los cuarteles, es decir, que dejen de realizar labores de seguridad pública<sup>144</sup>. Como respuesta, el gobierno salvadoreño habilita a un equipo mediador para supervisar la evolución de la tregua en el mes de julio de 2012. Este equipo está compuesto por el obispo

---

<sup>144</sup>MARTÍNEZ Carlos y SANZ José Luís, *Lista de peticiones de las maras al gobierno*, ElFaro.net (17.07.2012), disponible en <http://www.elfaro.net/es/201207/noticias/9145/>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

castrense Fabio Colindres; el secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza; y el ex comandante de la guerrilla, Raúl Mijango.

Pero se debe recordar que las maras son bandas juveniles. A pesar de sus colaboraciones con el crimen organizado, no forman parte del mismo y difieren en sus objetivos. Además, la M-18 y la M-13 salvadoreña inician el proceso desde una situación de debilidad y por la presión a la que son sometidas por los operativos de las Fuerzas Armadas. De hecho, una de sus peticiones es que éstos vuelvan al cuartel y cesen sus operaciones de seguridad pública contra ellos. Así, hay una situación previa de aplicación de una política de “Mexicanización” para provocar el enfoque del pacto.

En esta dirección, tanto el presidente de Honduras, Porfirio Lobo, como el de Guatemala, Otto Pérez Molina, declaran que no contemplan ningún tipo de negociación ni con el crimen organizado ni con las bandas juveniles en sus estrategias de seguridad y seguirán aplicando la “Mexicanización” de la seguridad en la lucha contra estos grupos criminales. Además, creen determinante para aplicar las políticas de seguridad los propios contextos y particularidades de cada Estado<sup>145</sup>.

### El Enfoque del Beneficio

El enfoque del beneficio tiene como política prioritaria la de atacar la estructura financiera y las redes del blanqueo de dinero del crimen organizado. Como sugiere el Dr. Maihold, la acción más urgente y eficaz a corto y medio plazo es emprender una política de lucha directa contra el entramado de empresas tapaderas y el conjunto de actividades económicas legales que les sirve para blanquear el dinero, “legalizarlo” e invertirlo de nuevo en sus actividades, tanto legales como ilegales<sup>146</sup>. En un sencillo planteamiento, el principal objetivo del crimen organizado es obtener beneficios. Sin beneficios, no hay crimen organizado. Así, se debería atacar el factor que más importancia tiene para su existencia y permanencia.

Sin embargo, el mayor problema de este enfoque es la enorme complejidad en el operativo de acción y la gran variedad de opciones disponibles para blanquear dinero procedente de actividades ilegales (oficinas de cambio, compañías tapadera, sector inmobiliario, casinos, transferencias, etc.).

Así, para que este enfoque sea efectivo es necesario una gran cooperación internacional para llevarlo a cabo, sobre todo, por el gran trabajo en inteligencia económica que requiere

<sup>145</sup> EL HERALDO HONDURAS, *Estamos conociendo estrategias y Tácticas: Juan Carlos Bonilla*, El Heraldo Honduras (24.07.2012), disponible en <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/Estamos-conociendo-estrategias-y-tacticas-Juan-Carlos-Bonilla>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>146</sup> MAIHOLD, op. cit.

y los grandes flujos de capital que se mueven entre Estados, algunos de ellos paraísos fiscales, que dificultan la tarea de seguimiento. Esta labor es fundamental para desarticular el entramado financiero de los grupos criminales. Pero su operativo también necesita grandes presupuestos y tiempo para descubrir toda la red de blanqueo de dinero.

Durante el mandato de Calderón, este enfoque del beneficio es una de las grandes demandas en cooperación que se hace a Estados Unidos. De hecho, se realizan operaciones encubiertas autorizadas por el gobierno mexicano en las que agentes de la DEA blanquean dinero para los cárteles mexicanos, especialmente la Organización Beltrán Leyva, para lograr conocer el proceso y las empresas implicadas en la red de blanqueo. No obstante y a pesar del operativo, los resultados de momento no son conocidos y los cárteles mexicanos siguen activos. Además, en algunos operativos se llega a perder el rastro del dinero<sup>147</sup>.

Otro problema añadido es la necesaria aplicación de los mandatos del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), órgano encargado de desarrollar políticas para luchar contra el blanqueo de dinero y el financiamiento del terrorismo del cual México es miembro, pero no así El Salvador, Guatemala y Honduras. De hecho, Guatemala se convierte en uno de los Estados donde Los Zetas blanquean más dinero ya sea a través de oficinas de cash, a través de empresas legales agropecuarias o incluso con proyectos realizados por ONG locales que reciben subvenciones públicas<sup>148</sup>.

Debido a todo este conjunto de factores, el enfoque del beneficio aún no es aplicado tal y como debería serlo en el área de estudio. Como indica la investigadora Felbab-Brown, la efectividad de las medidas contra el blanqueo de dinero a nivel internacional aún son bajas y sólo se consigue decomisar entre el 2 y el 5% de los flujos de dinero blanqueados según algunas estimaciones<sup>149</sup>. Por ello, se deberían impulsar las condiciones necesarias para una mejor aplicación de este enfoque ya que es una buena política alternativa o complementaria a la política de "Mexicanización".

## El Enfoque de la Seguridad Humana

El enfoque de la seguridad humana tiene como prioridad las políticas centradas en el individuo y los Derechos Humanos a través de las políticas de prevención, protección y reinserción. Así, su manera de luchar contra el crimen organizado es a través de implementar programas contra la pobreza, las desigualdades, la marginación social y

<sup>147</sup> THOMPSON Ginger, *U.S. Agents Launder Mexican Profits of Drug Cartels*, The New York Times (03.12.2011), disponible en <http://www.nytimes.com/2011/12/04/world/americas/us-drug-agents-laundry-profits-of-mexican-cartels.html?pagewanted=all>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>148</sup> DUDLEY, "Los Zetas...", op. cit., 10-11.

<sup>149</sup> FELBAB-BROWN, "Human Security...", op. cit., 41.

programas que den al individuo acceso a bienes públicos y servicios sociales, como educación, sanidad o justicia. El enfoque de la seguridad humana parte de la base que el crimen organizado tiene un campo abonado de presencia, actividad y captación en áreas donde estos servicios no están garantizados por parte del Estado. Para ello, si se proveen estos servicios a la población y si se mejora su bienestar, la penetración del crimen organizado puede ser más dificultosa. Así, este enfoque se centra en problemas más estructurales que coyunturales.

Pero el enfoque de la seguridad humana tiene tres grandes problemas de aplicación tanto en México como en el "Triángulo Norte": El primero es que el crimen organizado tiene la capacidad de sustituir al Estado como proveedor de servicios sociales a la población en aquellas áreas donde ostenta gran poder y su presencia es más significativa. Así, el crimen organizado actúa como Estado del bienestar para ganarse los "hearts and minds" de la población local. Además, en áreas de economías ilícitas, mucha población local trabaja y vive de ella ganando más dinero que en una economía legal<sup>150</sup>. Sirvan de ejemplo los servicios que presta La Familia Michoacán en el Estado mexicano de Michoacán, o el mismo caso con el Cartel de Sinaloa en el departamento de San Marcos en Guatemala. Por ello, los programas oficiales tiene la dificultad de "competir" con los servicios prestados por los grupos criminales.

El segundo problema radica en el destino de los fondos para implementar los programas propuestos por el enfoque de la seguridad humana. Puede ocurrir que estos fondos sean enviados al área de actuación, pero los mismos acaben siendo gestionados por los grupos del crimen organizado (Ej. Los Zetas en Guatemala).

Y en tercer lugar, las áreas de implementación de los programas del enfoque de la seguridad humana deberían ser "zonas libres" del crimen organizado para su mejor desarrollo. Para ello, es necesario que antes se "liberen" estas zonas que es lo que pretende la "Mexicanización" de la seguridad, tanto en México como en el "Triángulo Norte". Tomando como referencia la política de "pacificación" de las favelas de Río de Janeiro en Brasil, antes que la Unidad de la Policía Pacificadora (UPP) puedan implementar los programas sociales incluidos en la estrategia de la UPPS<sup>151</sup>, la policía militar y las Fuerzas de Seguridad intervienen para recuperar el territorio<sup>152</sup>.

Así, previo al enfoque de la seguridad humana, debe aplicarse un enfoque que "libere" territorio y que lo disponga para implementar correctamente los programas. Sin embargo,

---

<sup>150</sup> Ibid., 7.

<sup>151</sup> Consultar en: <http://www.uppsocial.org/programa/>

<sup>152</sup> MICHAELS Julia, *New Rio de Janeiro Police Force Reduces Favelas Violence. Study*, InSight Crime (30.07.2012), disponible en <http://www.insightcrime.org/news-analysis/new-rio-de-janeiro-police-force-reduces-favela-violence-study>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

no siempre es fácil substituir una economía ilícita que genera amplios beneficios a la población local, por una legal con menos ganancias.

### El enfoque de la Demanda

La prioridad del enfoque de la demanda es conseguir reducir la adquisición y el consumo de productos procedentes del tráfico ilícito. La idea general del planteamiento es que sin demanda, no hay producto que ofrecer y, por lo tanto, el negocio resulta inviable económicamente para el crimen organizado. Por ello, en este enfoque abogan por implementar políticas que desincentiven la demanda y el consumo de productos ilícitos.

Esta aproximación es la visión opuesta al enfoque de seguridad defendido por Estados Unidos que centra sus esfuerzos en la reducción de la oferta, especialmente en lo referente al tráfico de drogas y en sus políticas de erradicación de cultivos, producción e intercepción de los productos en la fase de transporte.

El problema del enfoque de la oferta es que cualquier presión sobre la fase de producción ilícita provoca el “efecto globo” y la misma se mueve a otra área, siempre que la demanda siga existiendo. Así, el producto ilícito se sigue ofertando a los mercados demandantes. Por ello, cada vez más expertos abogan por implementar políticas contra la demanda por considerarla una opción más viable para reducir los tráficos ilícitos y, al mismo tiempo, luchar contra el crimen organizado<sup>153</sup>. De hecho, uno de los principales argumentos a su favor es que actuando contra la demanda, se ataca directamente a la fase en la cual el producto ilícito obtiene el máximo valor y beneficio. En la fase de oferta, el valor del producto es menor. Además, la acción del enfoque de la oferta, si no va acompañada de una lucha contra la demanda y consumo, puede generar un efecto pernicioso de incremento del precio del producto ilícito. Por ejemplo, si erradicas cultivo y hay menos producto en el mercado, pero la demanda sigue siendo la misma, el precio aumentará y la ganancia del crimen organizado será mayor.

De hecho, una de las reclamaciones realizadas durante el periodo objeto de estudio por parte de México y de los Estados del “Triángulo Norte” es que Estados Unidos, el mayor demandante de narcóticos, adopte el enfoque de la demanda y deje de priorizar el enfoque de la oferta. Con ello, se pretende que haya menos tráfico de productos ilícitos por las rutas que pasan por los Estados implicados, que se reduzca la importancia del control de las mismas y, con ello, descienda la actividad, la violencia y la presión que el crimen organizado ejerce sobre el territorio y los Estados.

---

<sup>153</sup> MAIHOLD, op. cit.

Pero el enfoque de la demanda también presenta algunos problemas:

El primero se refiere a la necesaria cooperación de los principales Estados consumidores de productos ilícitos. A pesar de los pasos dados por la administración Obama entre 2009 y 2011 en adoptar políticas de prevención y contra la demanda, al mismo tiempo que una política de “responsabilidad compartida”<sup>154</sup> con México y los Estados de Centroamérica, los Estados Unidos aún prioriza el enfoque de la oferta<sup>155</sup>. Y para México, El Salvador, Guatemala y Honduras este es el principal problema ya que necesitan que los principales Estados consumidores adopten las medidas del enfoque de la demanda. Sin su voluntad, esta política de reducción no es posible.

El segundo problema es que México y los Estados del “Triángulo Norte” deben concienciarse que ellos también son parte de los Estados de destino y consumo. El crimen organizado suele pagar parte de los servicios prestados con productos ilícitos. Esto hace que tanto en origen como en tránsito, aumente el problema de la demanda, haciendo cada vez menos útil la clasificación entre Estados de origen, de tránsito y de destino de los productos ilícitos. Pero para adoptar el enfoque de la demanda se necesitan fondos y México, El Salvador, Guatemala y Honduras priorizan sus recursos en políticas de seguridad como la “Mexicanización” de la seguridad.

Además, se debería tener en cuenta el problema de la adaptabilidad del crimen organizado al contexto dado, en este caso en cambiar de actividades para lograr el beneficio. Si se consigue descender la demanda de un producto ilícito, ellos se mueven rápidamente hacia otro. Por ello, tanto México como los Estados del “Triángulo Norte” deberían aplicar el enfoque de la demanda, conjuntamente con el enfoque del beneficio y enfoques de presión, como la “Mexicanización” de la seguridad. Pero siempre sería necesaria la cooperación de los principales Estados consumidores, cosa que no ocurre en su totalidad durante el periodo de mandato de Felipe Calderón.

### El Enfoque de la Regeneración Institucional

El enfoque de la regeneración institucional tiene como máxima prioridad solucionar los problemas estructurales de las instituciones públicas del Estado relacionadas directa o indirectamente en la lucha contra el crimen organizado. Estas estructuras se encuentran afectadas por la corrupción y la infiltración de los grupos criminales que las inhabilita para dar una respuesta eficaz al problema<sup>156</sup>. Por ello, el enfoque de la regeneración propone

<sup>154</sup> ARNSON et al., op. cit., 15.

<sup>155</sup> FELBAB-BROWN, “Human Security...”, op. cit., 18.

<sup>156</sup> Sirva de ejemplo: RODRÍGUEZ GARCÍA Arturo, *Toda la estructura de seguridad, infiltrada por Los Zetas*, Proceso.com.mx



solucionar estos factores estructurales implementando políticas de reforma para el buen funcionamiento de cuatro sectores considerados clave: el sistema policial, el sistema judicial, el sistema penitenciario y el sistema fiscal.

Respecto al sistema policial, la reforma tiene como objetivo la creación de una Fuerza de Seguridad pública libre de corrupción y abusos que esté capacitada para afrontar los problemas de seguridad pública como la lucha contra el crimen organizado. Esto incluye la depuración dentro de las filas de la policía de elementos corruptos, rigurosos procesos de selección y la formación de unidades de élite para lograr dicho objetivo.

Este proceso de reformas ya se lleva a cabo en México con la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobada en enero de 2009, o en Honduras con la Ley de Reforma de la Seguridad Pública de enero de 2012 y la correspondiente comisión de reforma, en funcionamiento desde junio de 2012 cuyo objetivo es depurar al cuerpo de policía.

En cuanto al sistema judicial, en muchos Estados de Centroamérica se detectan deficiencias en el mismo ya sea por la dificultad de acceso a la justicia, por su lentitud, o por las desigualdades de trato respecto a las personas involucradas en algún proceso. Además, el sistema no es capaz de tramitar las denuncias de forma transparente y de aplicar la ley en casos relacionados con el crimen organizado, tal y como indica el Dr. Maihold<sup>157</sup>.

Así, la reforma judicial debería lograr crear un sistema accesible, transparente y rápido en el que los derechos procesales de todos los ciudadanos estén debidamente garantizados. Además y de forma especial, la corrupción, el comportamiento ilegal y el crimen organizado deben ser duramente castigados. Para acompañar las reformas, para el enfoque también puede servir la ayuda de órganos independientes internacionales como la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), aplicado por el gobierno de Guatemala y Naciones Unidas a partir de 2007<sup>158</sup>.

En cuanto al aspecto del sistema penitenciario, el enfoque ve necesario evitar tanto la continuidad de la actividad del crimen organizado en el interior de los penales, como la formación de nuevos grupos dentro de los mismos. En el caso de México y según la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el 60% de las cárceles mexicanas están en manos del crimen organizado donde siguen dirigiendo sus negocios ilegales y sirve de centro de

---

(25.02.2012), disponible en <http://www.proceso.com.mx/?p=299373>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>157</sup> MAIHOLD, op. cit.

<sup>158</sup> ARNISON et al., op. cit, 50 y 93.

captación de nuevos miembros<sup>159</sup>. Asimismo, este enfoque cree necesario una correcta política penitenciaria con los consiguientes programas de reinserción.

La reforma fiscal es el cuarto elemento clave para aplicar el enfoque de la regeneración institucional, especialmente, en el "Triángulo Norte". El Estado necesita ingresos para poder realizar las reformas necesarias del enfoque. En este sentido, los ingresos vía impuestos en El Salvador o Guatemala sólo representan el 14.6% y el 11.6% del total de su PIB respectivamente. Por ello, los gobiernos deben incrementar las tasas impositivas para poder fortalecer su capacidad institucional y financiar e implementar sus políticas. El gran obstáculo es vencer las reticencias del sector privado a tal medida. Aunque en Guatemala ya se dan los primeros pasos con la reforma fiscal aprobada en febrero de 2012<sup>160</sup>.

Así, la aplicación del enfoque de la regeneración institucional es vital para la lucha contra el crimen organizado, aunque su implementación no es fácil y lleva su tiempo. Por ello y dependiendo del contexto, este enfoque es perfectamente alternativo o complementario a la "Mexicanización" de la seguridad. En este sentido, si se pudieran culminar las reformas con éxito, el nuevo cuerpo dedicado a la seguridad pública podría asumir otra vez las funciones de lucha contra el crimen organizado. Con ello, las Fuerzas Armadas volverían a los acuartelamientos para seguir realizando las funciones constitucionalmente reconocidas para ellos.

### **El Enfoque de la Legalización o Despenalización<sup>161</sup>**

El enfoque de la legalización o despenalización está sustentado a nivel regional, entre otros, por la Comisión Interamericana sobre Drogas y Democracia creada por los ex presidentes de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, de Colombia, César Gaviria, y de México, Ernesto Zedillo, que es partidaria de un cambio de paradigma a la actual "War on Drugs", impulsada por Estados Unidos, y que promueve un debate abierto sobre la legalización y despenalización de ciertas drogas<sup>162</sup>; o por el ex presidente mexicano, Vicente Fox, que afirma que la legalización y despenalización de ciertas drogas como la marihuana es la mejor estrategia para acabar con un mercado ilegal que genera enormes beneficios para el crimen

---

<sup>159</sup> INFOLATAM, *Las cárceles mexicanas en las manos de los criminales*, Infolatam (26.09.2012), disponible en <http://www.infolatam.com/2012/09/26/las-carceles-mexicanas-en-las-manos-de-criminales/>. Fecha de consulta: 27.09.2012.

<sup>160</sup> SHIFTER, op. cit., 13.

<sup>161</sup> En el contexto del debate, por Legalización se refiere al permiso legal para la comercialización y el consumo de un producto anteriormente ilegal, mientras que por despenalización se entiende que un delito deja de serlo, en este caso el consumo o posesión de una cierta cantidad del producto ilícito.

<sup>162</sup> COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA, *Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma*, Iniciativa Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, febrero de 2009, disponible en [http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro\\_espanhol\\_04.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf). Fecha de consulta: 30.09.2012.

organizado. Según él, con la aplicación de este enfoque se golpea a la estructura económica de los cárteles y con ello es posible debilitarlos. Por esta razón, Fox es partidario de cambiar el actual régimen prohibicionista sobre las drogas, liderado por Estados Unidos, por un régimen de legalización y una aproximación de salud pública<sup>163</sup>.

En la misma línea, esta proposición es retomada de nuevo por el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, en plena aplicación de la "Mexicanización" de la seguridad en su Estado, quien en abril de 2012 se declara favorable a abrir un debate sobre una posible regulación de la producción, el tráfico y el consumo de drogas controlado por un régimen global, es decir, crear un mercado regulado y legal de drogas<sup>164</sup>. En su propuesta, la regulación de este mercado debería seguir el ejemplo del mercado del alcohol y del tabaco. Para Pérez Molina, esta regulación permitiría acabar con el tráfico ilícito y los problemas asociados a su alrededor.

Para Felbab-Brown, los puntos fuertes de esta propuesta podrían ser que corta recursos al crimen organizado, mientras el Estado los aumenta vía impuestos; puede rebajar el nivel de violencia relacionado con el tráfico ilegal de drogas; y se pueden dedicar los recursos materiales y humanos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a otro tipo de tareas. No obstante, se pone en duda cual es la capacidad de los Estados para controlar que los grupos del crimen organizado no sigan traficando con drogas libres de impuestos (como ocurre con el contrabando de tabaco y alcohol); y además, para el crimen organizado existen más economías ilícitas para explotar y cubrir las posibles pérdidas del mercado legal de la droga<sup>165</sup>.

En esta dirección, no hay duda que el tráfico de drogas es una actividad importante para los grupos criminales y que les reporta muchos beneficios. Pero no es la única ya que los negocios legales e ilegales del crimen organizado de tercera generación, transnacional y perfectamente globalizado, están diversificados en multitud de actividades ilícitas. Por ello, no es descabellado afirmar que con la legalización o no del mercado de las drogas, con la despenalización o no del consumo o posesión, con el enfoque de legalización o despenalización no se elimina al crimen organizado. Éste va a seguir existiendo y la única variación es que pasará de actuar en una economía ilícita a otra que también le reportará beneficios.

---

<sup>163</sup> GALEN CARPENTER Ted, *Mexico's Faltering Drug War*, The National Interest, 11 de agosto de 2010, disponible en <http://www.cato.org/publications/commentary/mexicos-faltering-drug-war>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>164</sup> PÉREZ MOLINA Otto, *Op-ed: We have to find new solutions to Latin America's Drugs nightmare*, The Guardian (07.04.2012), disponible en <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/apr/07/latin-america-drugs-nightmare>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>165</sup> FELBAB-BROWN, "Human Security...", op. cit., 31-32.

Como se puede ver después de describir y analizar los diferentes enfoques propuestos, la mejor solución para luchar contra el crimen organizado sería un enfoque multidimensional, compuesto por gran parte de los enfoques presentados y que fueran aplicados todos a la misma vez para solucionar los problemas coyunturales y estructurales ocasionados por el crimen organizado en cada uno de los Estados.

Pero cuando Felipe Calderón, Mauricio Funes, Otto Pérez Molina y Porfirio Lobo acceden al poder, no existe el contexto dado para aplicar este enfoque multidimensional al mismo tiempo. El enfoque de la “regeneración” institucional se aplica, por ejemplo, en México y Honduras, pero por fases y sabiendo que requiere tiempo para realizarse completamente. El enfoque del beneficio es realmente necesario para luchar contra el crimen organizado, pero no existe la estructura para aplicarlo. Y otros enfoques dependen de la “liberación” de territorio o de debilitar en primera instancia a los cárteles. Por ello y ante la situación de violencia y pérdida de territorio dada, se eligen políticas de “Mexicanización” de la seguridad por creer que es la mejor política a corto plazo para detener la actividad y la violencia de los cárteles.

En este sentido, el experto en seguridad Benítez Manaut afirma que la “Mexicanización” de la seguridad bien implementada es una de las estrategias correctas. Sin embargo, se debería haber hecho más hincapié en el enfoque de la regeneración institucional para luchar de manera eficaz contra la corrupción y se debería haber entrenado adecuadamente a las Fuerzas Armadas para no violentar los derechos de la población civil<sup>166</sup>. Además, no se puede olvidar las imperfecciones de la política de “Mexicanización” de la seguridad, ya sea por el tema de las violaciones de los Derechos Humanos, ya sea porque no logra reducir el número de homicidios relacionados con la violencia del crimen organizado, o porque también existen indicios de infiltración de los cárteles en las Fuerzas Armadas<sup>167</sup>, entre otros motivos.

Como asegura Benítez Manaut: *“El balance de la política de seguridad implementada en los seis años de Felipe Calderón es dual. Por un lado, muestra gran valentía de enfrentar al crimen organizado de frente, con los recursos estratégicos del Estado. Por otro lado, no se calcularon las consecuencias en muertes, que resultaría de esta estrategia”*<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> SERVITJA ROCA Xavier, *Entrevista a Raúl Benítez Manaut, profesor e investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México y presidente del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE)*, 4 de septiembre de 2012.

<sup>167</sup> CASTILLO Eduardo, *Investigan por narcotráfico a dos generales del ejército mexicano*, El Nuevo Herald (17.05.2012), disponible en <http://www.elnuevoherald.com/2012/05/16/1205171/investigan-por-narcotrafico-a.html>. Fecha de consulta: 31.08.2012.

<sup>168</sup> SERVITJA ROCA, op. cit.

## CONCLUSIONES

Cuando Felipe Calderón accede al poder, se encuentra con un contexto en el cual la “Guerra de los cárteles” en sus tres dimensiones y el nivel de violencia empleado por los llamados cárteles de tercera fase dominan la agenda de seguridad de México. Para luchar contra ello, inicia la “Guerra contra el Cartel”. La estrategia de seguridad de Calderón se basa en la movilización de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado: la “Mexicanización” de la seguridad.

Calderón justifica la “Mexicanización” de la seguridad porque los grupos del crimen organizado suponen una amenaza real para el Estado al poder crear un poder paralelo al mismo. Así, el crimen organizado pasa a ser un asunto prioritario de seguridad nacional y no de seguridad pública.

Sin embargo, durante el periodo analizado del mandato de Felipe Calderón no se logran los objetivos iniciales planteados como el de reducción de homicidios relacionados con la violencia del crimen organizado, el de reducción de actividad del crimen organizado en sus “enclaves criminales”, y el de fragmentación del mundo de los cárteles en pequeñas organizaciones criminales. El único objetivo, con un resultado parcial favorable, es el de número de líderes y lugartenientes detenidos.

No obstante, la política de “Mexicanización” de la seguridad sí puede llegar a ser efectiva en su cometido de lucha contra el crimen organizado a nivel estatal y a pesar de no lograr los resultados previstos en los objetivos iniciales planteados. Esto se debe al “efecto cucaracha” y al “efecto globo” que provoca la política de “Mexicanización” al ser aplicada. La presión y presencia militar provoca que los grupos del crimen organizado busquen rutas alternativas o desplacen sus operativos y actividades hacia territorios donde la presencia del Estado y su autoridad sea más débil.

Sin embargo, desde el punto de vista de la seguridad regional, los efectos colaterales de la “Mexicanización” de la seguridad y la efectividad en aplicar una política de seguridad contra el crimen organizado en un Estado, pueda representar el inicio de un problema de seguridad para los Estados vecinos. Esto es lo que ocurre en los Estados del “Triángulo Norte” con la llegada de los cárteles de tercera fase a su territorio, exportando su *modus operandi* y su extrema violencia. Así, el inicio de la “Mexicanización” de la seguridad en Honduras, Guatemala y El Salvador coincide con el incremento de la actividad y de la violencia de los cárteles mexicanos que operan en la región.

Finalmente, mencionar que existen algunos enfoques de seguridad alternativos a la “Mexicanización” de la seguridad. Una vez analizados, se considera que la mejor solución para luchar contra el crimen organizado sería un enfoque multidimensional que integraría

elementos de algunos de los diferentes enfoques citados. Sin embargo, cuando Felipe Calderón, Mauricio Funes, Otto Pérez Molina y Porfirio Lobo toman posesión de su cargo de presidente, no se da el contexto necesario para aplicar la mayoría de enfoques de seguridad alternativos con garantías.

Por ello y ante la situación de violencia y creación de “enclaves criminales”, se eligen políticas de “Mexicanización” de la seguridad por creer que es la mejor política a corto plazo para detener la actividad y la violencia de los grupos del crimen organizado. No obstante, no se puede olvidar las imperfecciones de la política de “Mexicanización” de la seguridad. Sin embargo, los defensores de este enfoque lo consideran el “mal necesario” o el precio a pagar para acabar con el crimen organizado.

*Xavier Servitja Roca\**  
*Licenciado CCPP y RRII*

i

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Marco** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.