

**ITAM**

**CESIG**

**2**

**MESAS DE  
DIÁLOGO  
CENTRO DE  
ESTUDIOS  
SOBRE  
SEGURIDAD,  
INTELIGENCIA  
Y  
GOBERNANZA**

**EL CRIMEN  
ORGANIZADO  
Y EL FUTURO DE  
SU ESFUERZO  
DE LEGITIMACIÓN**



La evolución del crimen organizado nos habla no solamente de una diversificación de las actividades criminales, sino que evidencia debilidades estructurales en el Estado de derecho que han afectado profundamente a las instituciones de seguridad del país. Esto ha favorecido un proceso de legitimación del crimen organizado entre la ciudadanía.

Este documento es parte de los esfuerzos realizados por el CESIG del ITAM para transmitir el conocimiento y posiciones de sus miembros sobre la legitimación del crimen organizado. Lo anterior, con el objetivo de generar y difundir conocimiento académico que contribuya a las políticas públicas de seguridad, inteligencia y gobernanza.

## Introducción

Existe una amplia diversidad de estudios sobre el crimen organizado en México. Académicos nacionales e internacionales han realizado esfuerzos considerables para entender a profundidad el comportamiento de las organizaciones criminales en el país; sin embargo, uno de los primeros retos que persisten en esta materia es definir: ¿qué entendemos por crimen organizado?

Para abonar a este propósito, durante la Segunda Mesa de Diálogo CESIG, se abordaron tres temáticas vinculadas a la legitimidad de los grupos criminales, para lo cual se plantearon las siguientes preguntas: cuando hablamos del crimen organizado:

- a) ¿pensamos en legalidad, legitimidad o eficacia?;
- b) “no meterse con el narco” ¿es una opción del Estado?; y,
- c) ¿existe sustentabilidad en la relación narco-Estado?

## Resultados

### 1. ¿Legalidad, legitimidad o eficacia?

Un tema fundamental que fue tratado fue el poco interés de la clase política para dialogar con la sociedad. Ello ha favorecido la consolidación de la legitimidad del crimen organizado en México.

La clase política ha ignorado sistemáticamente los problemas que afectan directamente a la población. Y esto les ha impedido reconocer que en la ilegalidad es una opción atractiva de vida y supervivencia, sobre todo para los jóvenes.

La politización y enajenación por parte del Estado ha orillado a una gran parte de la población a vivir al margen del Estado de derecho, posicionándolos más cercanos a los grupos criminales. La combinación de la enajenación política y la supervivencia ilícita es una de las múltiples razones que explican la legitimidad de los grupos del crimen organizado entre las comunidades en las que tienen mayor presencia.

La legitimidad de las organizaciones criminales tiene como función reducir sus costos, facilitar sus procesos y funcionar de forma más eficiente. De ahí su interés por infiltrarse en organizaciones sociales de todo tipo, tanto privadas como públicas.

Un elemento adicional que converge con las dos problemáticas anteriores es que existe una batalla simbólica entre las organizaciones criminales y el Estado, cuyo referente se encuentra particularmente en el aspecto jurídico y en la operatividad de las estrategias de seguridad.

El actuar del Estado no coincide con las leyes. En el discurso político se dice que todo lo que no esté alineado con la ley estará sujeto a una persecución legítima por parte de las autoridades; sin embargo, cuando los actores políticos que cometen los actos ilícitos son cercanos al gobierno federal, éstos quedan exentos de la ley. Como consecuencia de lo anterior, la legitimidad jurídica que da sustento al Estado de derecho se diluye y la legitimidad criminal se incrementa.

Con respecto a la eficacia en el número de aprehensiones o decomisos, el gobierno federal también genera mensajes contradictorios en esta batalla con lo que inclina, nuevamente, la balanza hacia las organizaciones criminales. El caso de la Guardia Nacional evidencia estas contradicciones. No solamente existe poca claridad respecto de las labores de la Guardia Nacional y su relación con las fuerzas armadas, sino que el discurso presidencial es errático al utilizar una estrategia disuasiva o reactiva y demandar, al mismo tiempo, el mínimo uso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas del Estado. Al hacerlo no sólo debilita la capacidad de respuesta y la legitimidad de las fuerzas armadas, sino que favorece expresiones criminales de alto impacto.

Otro problema identificado por nuestros investigadores es la negociación de la legalidad que se da al interior de la actual administración. Se reinventan procedimientos, se modifican leyes, se irrumpen las instituciones, todo con la intención de hacer que las cosas funcionen de acuerdo con sus objetivos políticos y de coyuntura, los que no coinciden en todo momento con el Estado de derecho.

Cuando se negocia la legalidad ante la urgencia de los tiempos políticos, la

relación entre el poder público y el poder criminal se fortalece y se abre la posibilidad a que exista un gobierno que opera en la ilegalidad.

Considerando estos elementos, se hace evidente que muchas acciones del Estado mexicano se encuentran en un limbo jurídico en el que la instauración de un nuevo proyecto político, encabezado por un ejecutivo fuerte que actúa con base en convicciones éticas y morales que no necesariamente hacen sentido con el marco jurídico vigente.

Para ganar la batalla de la legalidad se requeriría entonces salvaguardar efectivamente, y sin excepciones, los derechos y las libertades de las personas y respetar los límites de la actuación del Estado. La legitimidad social demanda más allá que una modulación discursiva por parte del gobierno.

El problema para que esto ocurra, advierten nuestros investigadores, es que nos encontramos en saldo negativo cuando analizamos el aparato institucional de seguridad pública y procuración de justicia. Más aún, este saldo negativo se ha potenciado porque nos enfrentamos a un proceso de “colonización” de las fuerzas armadas. Esto es, el gobierno no reconoce la legitimidad jurídica de la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, pero las pone al mando de la Guardia Nacional, la instancia creada para estos propósitos e integrada mayoritariamente por militares.

## 2. ¿“No meterse con el narco”?

 Nuestros investigadores coinciden en que una de las principales preocupaciones que debe existir en torno al crimen organizado y “el narco” no son sólo los esfuerzos de legitimación por

parte de los grupos criminales sino también por la convicción que se ha generado tanto en la clase política, en los tres niveles de gobierno, como en la ciudadanía, de que es mejor “no meterse con el narco”. Es decir, para el gobierno y la población es preferible que los narcotraficantes o los grupos criminales del crimen organizado continúen con sus actividades ilícitas a cambio de que “dejen en paz a la sociedad” y en alguna medida al gobierno.

Muestra de este reconocimiento implícito se encuentra en algunas entidades del país que han registrado una especie de *pax narca*<sup>1</sup> en donde los índices delictivos que se observan son más bajos en comparación con el resto de las entidades federativas.

La tolerancia social es otro indicio de dicho reconocimiento. Aunado a la *pax narca* que se vincula prioritariamente a la capacidad de los grupos criminales de entablar una relación con las autoridades, la tolerancia social de la criminalidad es resultado de la desconfianza y el escepticismo que existe entre las comunidades del país hacia las autoridades de seguridad pública y procuración de justicia en México. La tolerancia social sumada a la ausencia de una cultura de la legalidad, constituyen un preocupante déficit en nuestro país.

Al respecto nuestros investigadores plantean que, para estar en condiciones de enfrentar esta situación, es necesario reconocer, en primer lugar, que “el narco” es una categoría inútil para entender el problema del crimen organizado en México. No sólo porque el narcotráfico es solamente una de las actividades que realizan los grupos criminales sino porque,

al agrupar tanta diversidad de actores y actividades bajo una misma categoría, resulta difícil identificar quiénes son los actores verdaderamente relevantes y cuáles son sus modelos de negocios y de operación. Al hacer esta diferenciación se descubrirían las distintas relaciones que existen entre los grupos criminales y las comunidades y permitirían establecer, de forma más eficiente, la manera en que debería actuar el Estado.

También en un sentido conceptual nuestros investigadores coinciden en que es necesario en este ámbito definir con claridad al Estado. La indefinición genera un conflicto de identidad. Si el Estado mexicano no sabe cuál es su capacidad, cómo puede actuar y bajo qué mecanismos debe proteger a su población, genera entre la población un profundo estado de indefensión.

Nuestros investigadores también apuntaron que resulta sorprendente que después de dos sexenios y medio, todavía exista la duda sobre si el Estado debe “meterse o no con el narco”. Esto es revelador acerca de la confusión que existe frente al problema y que se vincula precisamente con los vacíos conceptuales previamente referidos. Sigue sin existir un consenso sobre la naturaleza y evolución del crimen organizado en México y esto genera un problema en la definición de los objetivos de las estrategias de seguridad.

Al no existir definiciones claras no hay claridad sobre los objetivos que se buscan alcanzar al combatir al crimen organizado, tampoco son claras las prioridades y las estrategias. Los objetivos suelen agruparse en torno a la guerra contra el narcotráfico, pero es necesario definir si lo que quiere el

<sup>1</sup> Este término hace referencia a la estabilidad que se genera en una comunidad por el acuerdo

implícito o expícito entre autoridades y criminales de no atacarse.

gobierno es reducir la violencia, reducir los homicidios, generar paz y/o reconstruir tejido social y, en función de eso, planear sus estrategias y planes de acción.

Para lograr lo anterior es también necesario conocer y definir las prioridades dentro de la gama de actividades delictivas y mercados ilegales que existen en torno a las actividades criminales de la delincuencia organizada para diseñar e implementar la política pública más adecuada.

Nuestros investigadores enfatizaron que esta definición de objetivos y estrategias está sujeta a los vaivenes políticos y, no se trata de un ejercicio académico sino de una decisión política. La responsabilidad recae precisamente en quiénes definen los vacíos conceptuales pues es en función de esas interpretaciones que la clase política decide o no implementar determinada estrategia.

Para hacer frente a esto se hizo referencia a la urgente necesidad de contar con agencias de inteligencia transexenales e independientes de los vaivenes políticos. Agencias especializadas, por ejemplo, en inteligencia financiera o inteligencia criminal.

### 3. ¿Existe sustentabilidad en la relación narco-Estado?

 Los investigadores CESIG que participaron en esta Mesa coincidieron en que: 1) existe una relación activa entre el crimen organizado y el Estado mexicano; 2) esta relación no es conveniente; y, 3) no hay negociación posible con el crimen organizado.

Desde su punto de vista, ni los grupos criminales ni el Estado busca, ganar o

perder todo, es decir, no se trata de una relación de suma cero. Es un arreglo social imperfecto que define a un Estado contra enemigos del Estado en donde los dos, tácitamente, rompen las reglas y violan el Estado de derecho, en mayor o menor grado.

En primer lugar, porque es ilegal y atenta contra los derechos humanos de la población civil. En segundo, porque todas las experiencias internacionales indican que cuando los gobiernos acceden a participar en un esquema de complicidad con las organizaciones criminales se colocan en una posición de desventaja ya que quedan en función de la negociación que los grupos criminales estén o no dispuestos a llevar a cabo.

Destacaron también las insuficiencias y deficiencias que presenta el andamiaje institucional de seguridad pública, particularmente a nivel estatal y municipal, potenciado por la corrupción de las policías, jueces y ministerios públicos lo que en conjunto ha impedido la implementación de estrategias de seguridad que eviten -en forma eficiente - la expansión del crimen organizado y que; por el contrario, han favorecido una relación incómoda e indeseable entre el Estado y la delincuencia organizada.

Esta debilidad institucional también ha resultado en una arritmia sistemática en donde el Estado mexicano ha actuado intermitentemente -y no necesariamente efectivamente- ante las exigencias de seguridad que le impone el fortalecimiento de las organizaciones criminales. Esta arritmia evidencia que el proceso de reconstrucción de las instituciones de seguridad y justicia del Estado mexicano son el elemento fallido de estos últimos quince años.

## Recomendaciones

- Analizar caso por caso las relaciones de la delincuencia organizada con las comunidades, la cuales pueden ser agrupadas en categorías operables, para desarrollar estrategias diferenciadas.
- Identificar los objetivos que se quieren alcanzar en materia de seguridad e implementar políticas públicas orientadas a atender dichos objetivos.
- Invertir suficientemente en las agencias de inteligencia del país para solventar el déficit de información que existe en torno a la delincuencia organizada.
- Identificar la naturaleza de los diferentes mercados ilegales en los que participa el crimen organizado (más allá del narcotráfico) para que en función de ese diagnóstico sea posible definir las estrategias de seguridad pública más eficaces y pertinentes.
- Transparentar las estrategias de la SEDENA en materia de seguridad pública dado que es la institución que está recibiendo más recursos para actuar al respecto.
- Reformar las instituciones de procuración de justicia, en específico, las fiscalías estatales, la fiscalía federal y el sistema carcelario para fortalecer al Estado de derecho.
- Considerar en la estrategia dividir a las organizaciones criminales para debilitarlas e incrementar las posibilidades de éxito a nivel local; de lo contrario, el poder y capacidades de los grupos criminales seguirán sobrepasando a las autoridades de seguridad pública de los tres niveles de gobierno. Considerando cómo hacerlo sin generar interrupciones que provoquen más violencia. Y diseñando estrategias de seguridad pública que permitan trabajar con la sociedad a efecto de que la fragmentación de las grandes organizaciones criminales no se traduzca en la proliferación de bandas locales.
- Incrementar los costos de operación para la delincuencia organizada, por ejemplo, endureciendo las penas contra el lavado de dinero o el robo de hidrocarburos.
- Construir instituciones de seguridad civiles federales bien estructuradas en sus funciones y objetivos, que tengan la capacidad de responder y enfrentar, al mismo nivel, a las organizaciones criminales.
- Impulsar una legislación que busque la consecución de dos fines legitime la producción, almacenamiento y transporte de algunas drogas.
- Crear los incentivos correctos para generar una cultura de la legalidad entre la población. Un primer paso considera incrementar la confianza en las instituciones gubernamentales.
- Establecer objetivos, procesos e indicadores institucionales, sustentados en un marco jurídico, que sean independientes de la persona que detenta el cargo dentro de la institución de seguridad pública.
- Impedir la politización de la seguridad y la inteligencia.
- Dignificar el trabajo de los policías.

## Reflexiones finales

A partir del dialogo en las mesas, se generaron las siguientes preguntas que requieren respuestas; estas constituyen agendas para investigación futura y puntos a considerar para los tomadores de decisiones:

- ¿Qué implica la relación de las organizaciones criminales con los gobiernos locales? ¿Qué tipos de relaciones existen? ¿Qué determina que una organización criminal busque comunicarse con los gobiernos locales?
- Dada la legitimación de la delincuencia organizada, ¿en el corto plazo, existe alguna posibilidad de que el Estado actúe eficazmente o se trata de una batalla perdida?
- ¿Qué estrategias podemos implementar para la reinserción o reconstrucción de tejido social de personas -o comunidades- que han estado vinculadas al crimen organizado?
- ¿La lucha del Estado mexicano contra aquella clase económica que no coincide con su visión de país le está impidiendo gobernar con legalidad y justicia?
- ¿En qué grado y en qué jurisdicciones son los líderes criminales quienes deciden cómo y en dónde se ejerce el poder?
- ¿Qué significaron los hechos del 17 de octubre de 2019 en Culiacán, desde el punto de vista político, frente a la legitimidad criminal? ¿qué mensaje da al gobierno la sensación de alivio de la población frente a la liberación de Ovidio Guzmán?
- ¿Podríamos considerar a México como un narco-Estado?
- ¿Qué impide el desarrollo de inteligencia estratégica para combatir a las organizaciones criminales?

\* \* \* \* \*