

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Transición política, narcoinsurgencia y crisis de seguridad pública en México

Documento de trabajo núm. 306



Mayo 2019

www.diputados.gob.mx/cesop



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Información que fortalece el quehacer legislativo



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Organización Interna

Netzahualcóyotl Vázquez Vargas

Director de Estudios Sociales encargado del
despacho de la Dirección General del CESOP

Enrique Esquivel Fernández
Asesor General

Ricardo Martínez Rojas Rustrian
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Ernesto R. Cavero Pérez
Subdirector de Estudios de Opinión Pública

José Francisco Vázquez Flores
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Katia Berenice Burguete Zúñiga
Coordinadora Técnico

Investigadores

Gabriel Fernández Espejel
José de Jesús González Rodríguez
Roberto Candelas Ramírez
Rafael López Vega
Salvador Moreno Pérez
Felipe de Alba Murrieta
Rafael del Olmo González
Giovanni Jiménez Bustos

Apoyo en Investigación

Luis Ángel Bellota
Natalia Hernández Guerrero
Karen Nallely Tenorio Colón
Ma. Guadalupe S. Morales Núñez
Nora Iliana León Rebollo
Ricardo Ruiz Flores

Alejandro Abascal Nieto
Abigail Espinosa Waldo
Elizabeth Cabrera Robles
Guillermina Blas Damián

Alejandro López Morcillo
Editor

José Olalde Montes de Oca
Asistente Editorial

Información que fortalece
el quehacer legislativo

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Transición política, narcoinsurgencia y crisis de seguridad pública en México

Luis Ángel Bellota*

Introducción

En estas páginas ofrecemos una lectura de los hechos más relevantes que –así lo estimamos– originaron la actual crisis de seguridad pública que eclosionó a mediados de la década anterior y que se gestó de mucho tiempo atrás, desde los estertores del viejo régimen. La entrada de México al nuevo milenio y los anhelos democratizadores de la sociedad –los cuales habían obligado cambios de fondo en las legislaciones electorales y la celebración de comicios entre 1989 y 2000– quedaron ensombrecidos por una oleada delictiva sin precedentes que desplazaba la demanda de elecciones libres y cambio político por otra a favor del orden y la seguridad. El azote criminal que hoy parece incontenible nos plantea el debate sobre la necesidad de ajustar el armazón institucional que, teóricamente, debería darle una mayor calidad a la democracia mexicana. El advenimiento de esta última no significaba dejar varada una profunda reforma estatal que respondiera a las necesidades socioeconómicas del país y que, con ese fin, contemplara los instrumentos administrativos y jurídicos para afrontar los contextos tan dinámicos que proyectan las nuevas realidades del presente siglo.

México transitó de un presidencialismo fuerte, centralizador y de partido hegemónico a uno con facultades más limitadas, actores sociales más autónomos y ceñido a competencias electorales más volátiles entre los distintos partidos que componen el arco político. Sin embargo, en la difícil construcción de un Estado de derecho moderno y funcional –y aquí descansa el *quid* del asunto– tampoco pudo deshacerse de los vicios burocráticos, el patrimonialismo, las herencias autoritarias, los pactos de impunidad y los contubernios con los poderes fácticos. Han transcurrido casi veinte años desde que dimos por inaugurado un cambio de época y sigue predominando la misma insatisfacción por las mismas –e irresueltas– contradicciones que ya teníamos cuando concluía la centuria pasada. Una de ellas era el crecimiento de los delitos violentos y la infiltración del crimen organizado en los aparatos de seguridad. Entonces ni siquiera sospechábamos la evolución interactiva que tendrían ambos problemas y sus impactos en la vida diaria de la población, el

desempeño de la justicia, la imagen internacional del país y la construcción de una gobernabilidad democrática.

Una de las realidades más complicadas del presente siglo, para la cual debimos haber previsto políticas públicas de largo plazo, es la transnacionalización del crimen organizado. Las elites tecnocráticas que reemplazaron a la “familia revolucionaria” en la conducción del gobierno nacional olvidaron que atrás de los mercados libres y las inversiones también venían capitales, mercancías y actores no legales que aprovecharon al máximo los circuitos y las ventajas que ofrece la globalización. Desde los años noventa las autoridades tuvieron la responsabilidad de delinear una estrategia de seguridad pública de miras transexenales que, además de ser perfectible en la persecución de la delincuencia, procurase ir un paso adelante de ella.

Hace más de dos décadas, en el contexto de las primeras alternancias, se pudieron haber tomado las primeras medidas para construir una política de Estado que trascendiese distinciones partidistas, lo cual pasaba por la profesionalización de las policías en los tres niveles de gobierno y la autonomía real de los funcionarios encargados de impartir justicia –procuradores, jueces y ministerios públicos–. A lo largo de los dos primeros gobiernos de la alternancia, no se diga del tercero, el presidente y los gobernadores siguieron manteniendo la prerrogativa de nombrar al procurador; en el caso de los segundos esta licencia se extendía a los ministerios públicos. Naturalmente, este intersticio de discrecionalidad no mejoró la impartición de justicia y sí permitió que sus órganos fueran un trofeo político que daría trabajo –con sueldos exorbitantes– a los allegados, familiares y amigos del poder en turno y sus camarillas. Lejos de prevenir y castigar el crimen, semejantes anomalías y una burocracia poco comprometida con sus responsabilidades sociales fertilizaron el terreno para que la triada corrupción-violencia-impunidad sentara sus reales en muchas entidades de la república.

Por otra parte, las medidas anticorrupción tampoco se destacaron por blindar las instituciones de dinero negro y prácticas disfuncionales; la persistencia de conductas contrarias a la ley en los escalafones funcionariales medios y altos –léase peculado, prevaricación, tráfico de influencias, nepotismo, conflictos de interés, fraudes o apropiación de bienes y recursos públicos– no sólo los deslegitimaba: peor aún, facilitaba el acercamiento y la infiltración del crimen organizado. En definitiva, nuestro país se convirtió en una valiosa plaza para las mafias locales e internacionales por las debilidades y los vacíos de Estado de su andamiaje gubernamental. Antes, durante y después de la alternancia no contábamos con las mismas herramientas fiscalizadoras, la

fortaleza institucional o el personal policiaco que podríamos hallar en Canadá, Francia o Singapur. De tiempo atrás, estas naciones sí desarrollaron los instrumentos y las buenas prácticas que les han permitido minimizar los daños y someter el poder corruptor de la delincuencia.¹ En el siguiente apartado veremos qué consecuencias tuvo para México la ausencia de un plan a largo plazo para prevenir y combatir el látigo del hampa en todas sus modalidades.

¿Narcoinsurgencia, guerra civil o crisis de seguridad?

Antes de continuar, convendría hacer una puntual aclaración conceptual en la que suele borrarse una diferencia poco atendida pero muy importante. Aunque existen vasos comunicantes que las vinculan, es preciso distinguir entre la delincuencia de orden común y el crimen organizado.² John Bailey considera que el segundo resulta cualitativamente diferente de la primera por dos razones: 1) el tiempo, pues requiere mayor planeación; y 2) las cifras, ya que ejecuta sus acciones en montos y escalas mucho más elevadas. Toda operación ilícita en la que haya varios actores involucrados demanda una planeación más elaborada y una logística que supera a la de un vulgar robo. Es decir, el crimen organizado entraña una racionalidad costo-beneficio que no necesariamente contempla todas las actividades que transcurren fuera de la ley. El riesgo que implica, las ganancias que genera y la complejidad que hay detrás de las operaciones relacionadas con la delincuencia organizada son realizadas por estructuras “que van desde jerarquías rígidas y verticales de miembros comprometidos a largo plazo hasta redes más flexibles, efímeras y no jerárquicas, con una variada gama de formas mixtas intermedias”.³ Este matiz no puede omitirse pues nos plantea, de forma casi obvia, diferentes estrategias y metodologías para combatir ambas calamidades.

* Investigador asistente del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Licenciado en Historia por la UIA y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM.

¹ Edgardo Buscaglia, *Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada*, pról. de Carmen Aristegui, México, Debate, 2013, pp. 70-77.

² En su estudio sobre las pandillas urbanas, Carlos María Perea Restrepo también puntualiza la misma diferencia entre ambos fenómenos de similar pero no de idéntica naturaleza. Comenta lo siguiente: “El pandillero [...] es objeto privilegiado del pánico que recorre a la sociedad. Ciertamente la pandilla vive de prácticas ilegales, comete con esmero delitos contra el patrimonio y la vida. No obstante, [...] su transgresión sigue patrones definidos, su robo y su violencia son localizados: atacan personas y asaltan casas y comercios pero no practican el delito de alto nivel, el propio de la banda organizada. El estigma que asecha al pandillero sufre duro revés, la pandilla no es el único ni mucho menos el más destacado protagonista del crimen urbano”. Carlos María Perea Restrepo, *Con el diablo adentro. Pandillas, tiempo paralelo y poder*, México, Siglo XXI Editores, 2007, pp. 77-78.

³ John Bailey, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, México, Debate, 2014, pp. 124-125.

Sin embargo, en años recientes, pareciera que ambos fenómenos se entremezclan hasta ser indistinguibles; los nexos entre la delincuencia organizada y la común son cada vez más numerosos y complejos. Hace algunos lustros hubiera sido anómalo que los grandes cárteles administrasen y repartiesen territorios entre las bandas delictivas y las pandillas juveniles para asaltar camiones de carga, robar autos o extorsionar locatarios en los mercados públicos. Desde sus orígenes, estas organizaciones poseen un talante violento pero, a diferencia de la actualidad, su negocio se delimitaba casi exclusivamente al trasiego de drogas y el lavado de dinero. Aunque siempre han existido y no dejarán de repetirse atracos y otras fechorías en las grandes zonas metropolitanas, lo novedoso en años recientes es que los jefes del narco capitalizaron la impunidad reinante para reproducir sus ganancias por otros medios.

En los pasados doce años las redes del crimen organizado que actúan en nuestro territorio se han puesto a la vanguardia, igualándose y superando a sus pares en otras latitudes del planeta. Si la *Camorra* napolitana, la *Yakuza* japonesa o la *Bratva* rusa tienen varios años dedicándose a la trata de personas, la falsificación de productos, las apuestas ilegales y el derecho de piso, entre otras acciones imputables, en un lapso más o menos corto el narco mexicano amplió su cartera de actividades. Si tomamos como indicador la presencia que ha tenido en los medios, de ser un asunto que no trascendía las páginas policiales o que interesaba a un puñado de académicos y periodistas, la atención que despertó en públicos más amplios la información noticiosa sobre el narco nos obliga a replantearnos el estado de la justicia, la descomposición del tejido social, la eficacia de las corporaciones policiacas, el desempeño de la economía y, en general, el rumbo que ha tomado el país. Si el crimen común se desbordó, el organizado se convirtió en un poder fáctico que impone autoridades, que altera las economías regionales y que domina municipios enteros.⁴ A pesar de ser un actor poderoso desde los años ochenta, al grado de someter cuadros importantes en las corporaciones policiacas y repartir fortísimas sumas de dinero entre la clase política, el narcotráfico amplió sus zonas de influencia a otras entidades que tradicionalmente no habían sido enclaves geográficos del crimen y encontró nuevas oportunidades económicas hasta la década del 2000.

⁴ No es fortuito que en su ensayo sobre el enraizamiento del crimen organizado en Michoacán como un poder alternativo al Estado, Eduardo Guerrero hable de una “dictadura criminal” en la región de Tierra Caliente. A cuenta de los medios que usaban los delincuentes para despojar propiedades, extorsionar productores, raptar jovencitas, imponer autoridades, comprar policías, cobrar tributaciones y desaparecer personas sin que las autoridades pudieran hacer algo al respecto, es posible entender el descontento y el ánimo de venganza social de las autodefensas. Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La dictadura criminal”, en *Nexos*, núm. 436, abril 2014, pp. 44-52; Jaime Rivera Velázquez, “Los límites de la depredación”, en *Nexos*, núm. 436, abril 2014, pp. 53-57.

Además de su tamaño –característica que las convierte en auténticas transnacionales de la economía ilícita en el campo global– y de su complejidad interna –desde los campesinos que siembran los enervantes hasta los supuestos dueños de las empresas que lavan dinero y sus asesores financieros–, alrededor de 2010, las organizaciones delictivas mexicanas adoptaron patrones de conducta que las asimilaban a cuerpos paramilitares; detentaban la suficiente capacidad de fuego para reaccionar a las embestidas de las Fuerzas Armadas y se volvieron expertos en aterrorizar a la población. Algunas de ellas contrataron a ex militares que reclutaron y entrenaron a sus propios cuerpos especiales a los que pertrecharon con armas de grueso calibre. La más sanguinaria de todas, la pionera en la paramilitarización del crimen organizado, empezó como guardia personal de un jefe tamaulipeco;⁵ con el tiempo y el conocimiento práctico del negocio, sus miembros enrolaron a más gente y formaron un cártel que trascendía la venta de drogas. El poder intimidatorio que adquirieron les permitió probar suerte en otros mercados negros. Ahora bien, no todas las mafias formaron a sus brazos armados con ex soldados pero sí presumían una milicia de sicarios que se batía a muerte con sus rivales en las calles de Ciudad Juárez, Reynosa, Guadalajara, Veracruz, Acapulco, Cancún, Coatzacoalcos, Chihuahua o Tijuana, entre otras ciudades que estuvieron a merced del crimen. Literalmente se profesionalizó una “industria del asesinato”.⁶

La deficiencia en la impartición de justicia, la carencia de cuerpos policiacos profesionalizados y la corrupción política que mina la legitimidad del Estado mexicano dejaron la mesa puesta para que, llevadas hasta sus últimas consecuencias, atizaran una violencia inaudita: algo similar a un conflicto armado. A juzgar por la cifra de muertos, desplazados y desaparecidos, analistas mexicanos y observadores extranjeros así lo han manifestado; al concluir su visita oficial, la alta comisionada de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, expresó su sorpresa “por la dimensión de la crisis”. La funcionaria internacional declaró que “México tiene cifras de muertes violentas propias de un país en guerra: 252 mil 538 desde 2006”.⁷

Algunos autores han hecho notar, como si fuera una coincidencia histórica, que cada cien años se abre un ciclo de violencia y desorden colectivo⁸ que, a su vez, sintomatiza una crisis social

⁵ Guadalupe Correa-Cabrera, *Los Zetas INC.*, México, Planeta, 2018, p. 47.

⁶ *Ibid.*, p. 64.

⁷ *La Jornada*, 10 de abril de 2019, p. 3.

⁸ Enrique Krauze, “México: la tormenta perfecta”, en *Letras Libres*, núm. 167, noviembre 2012, p. 9; Enrique Guerra Manzo, “La violencia contemporánea en México: raíces e interpretaciones”, en *Argumentos*, año 31/núm. 86, enero-

y estatal previa. El último de ellos, que no asoma la posibilidad de tener fin en lo inmediato, no presume una hoja de ruta para derrocar al gobierno ni las exaltaciones políticas de una guerra interna en su acepción más clásica, tal como ocurrió en la Independencia y la Revolución; no obstante, sí exhibe los costos humanos que dejan a su paso los conflictos armados en el seno de una sociedad. En vista de los daños materiales, del número de decesos violentos, de los traumas sociales y de las formas de lucha que comprenden los enfrentamientos entre las mafias y el Estado, analistas de diversas procedencias académicas abrieron un debate sobre la aparición de una guerra civil moderna.

Aunque no existen dos facciones en armas riñendo por el poder o buscando un cambio de régimen, el desplazamiento de pueblos enteros bajo amenaza de muerte en las serranías de Guerrero y Sinaloa, las masacres de personas inocentes, las desapariciones forzadas, la paramilitarización de las bandas en pugna, el uso deliberado del terror como método de control social, las contraofensivas gubernamentales y la organización de comunidades que deciden tomar las armas para defenderse del crimen, modificaron las perspectivas que tenían muchos ciudadanos en el año 2000 sobre el futuro del país. ¿Quién hubiera predestinado que diez años después viviríamos inmersos en una crisis de seguridad pública que nos acercaría a los umbrales de una hecatombe humanitaria con semblantes de un conflicto armado? La doctora Guadalupe Correa-Cabrera sostiene que México reúne “las características de una guerra civil, más específicamente, de una guerra civil ‘nueva’ o ‘moderna’: [...] criminal, despoltizada, privada y depredadora”.⁹

Ella basa su argumento en las agendas económicas que persiguen los grupos en conflicto – por los mercados de la droga en Estados Unidos, por el robo de hidrocarburos y por la extracción coercitiva de rentas a la sociedad– y no tanto en causas ideológicas o móviles políticos. La autora discute, reformula y actualiza las pautas de una lucha armada en el mundo actual. Sus argumentos, aunque no toquen el punto, tampoco refutan la posibilidad de que sigan registrándose guerras que dividan y destruyan un país –como sucede en Siria–, pero sí estiman, poniendo el ejemplo de México, el desarrollo de hostilidades por el acaparamiento de las oportunidades económicas que ofrecen los mercados criminales. Su hipótesis, sólidamente respaldada en fuentes estadísticas, académicas y periodísticas de primer orden, requiere una acotación si traemos a cuenta que la sociedad puede insurreccionarse para cubrir los vacíos dejados por el Estado. Entre 2013 y 2015

abril 2018, p. 178; Andreas Schedler, “The Criminal Subversion of Mexican Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 25/núm. 1, enero 2014, p. 5.

⁹ Correa-Cabrera, *op. cit.*, p. 168.

los pueblos de las regiones de Tierra Caliente en Michoacán y de la Costa Grande en Guerrero optaron por organizarse, defenderse y perseguir a los bandidos que no les permitían vivir en paz y que los explotaban por distintos medios; cuando las comunidades afectadas convocaron a la rebelión contra los responsables de su desgracia, no fueron casuales los ajustes de cuentas y la cacería de forajidos para vengar tantos ultrajes.

Cuando la violencia arreció de nueva cuenta a mediados del sexenio anterior, algunos editorialistas sugirieron que el país presentaba escenarios equiparables a los de una guerra civil.¹⁰ Cuando Correa-Cabrera se sumó a esta opinión, lo hizo para aportar más elementos y decir por qué, efectivamente, México vivía un conflicto interno *sui generis*. Después de revisar el uso del concepto en la literatura clásica sobre el tema, la investigadora concluyó que el criterio más repetido para definir una querrela fratricida que divide a una sociedad es de naturaleza política; los estudios en la materia reconocen que ha sido dominio de politólogos, lo que “prejuzga el fenómeno como algo esencialmente político”. Sin embargo, las guerras entre ciudadanos de un mismo país van más allá de faccionalismos irreconciliables, ya que dimensionan dinámicas de cambio social, fricciones étnicas, intereses económicos y factores psicológicos complejos.¹¹ Vale decir que este fenómeno también cuadraba con los rasgos de una guerra de baja intensidad; más adelante retomaremos el punto.

La crisis de seguridad mexicana envuelve otras variables que sí alcanzan a explicar la irrupción de una guerra civil irregular y que no son políticas. La valía de recursos naturales como los energéticos y un entramado estatal débil son las piezas principales que alientan la gestación de una contienda bélica en la cual los choques ideológicos, religiosos o étnicos pasan a un segundo

¹⁰ “Es una exageración decir que México ha vivido los primeros años del siglo XXI una guerra civil. Quizá sea una exageración sostener lo contrario. La llamada guerra mexicana contra las drogas ha sido a su manera una guerra civil: de las bandas del crimen organizado entre sí y de éstas con el Estado. La ausencia de bandos discernibles, batallas formales y causas invocadas públicamente por los combatientes, desmienten el cuadro clásico de lo que llamamos guerra civil pero la intensidad de la violencia, la regularidad de los enfrentamientos y [...] la cantidad de bajas impiden mirar la violencia mexicana sólo como una epidemia criminal.

Las 80 mil muertes y los 22 mil desaparecidos atribuibles a la guerra contra el narco entre los años 2008 y 2013 entran en el rango numérico de conflictos bélicos recientes. Son una cifra muy superior a las 23 mil bajas en combate de la primera Guerra del Golfo de 1990-91, y a las 50 mil de la guerra entre Etiopía y Eritrea de 1998-2000. Están en la escala de los 112 mil muertos de Irak durante la segunda Guerra del Golfo de 2002. Son cifras de violencia sin precedente en el México moderno. [...] la guerra de los años recientes entre las bandas criminales ha sido una forma de guerra civil, y la guerra entre estas bandas y las fuerzas de seguridad del Estado ha tenido por momentos la forma de una rebelión o al menos de una resistencia armada. En todo caso, se trata de una alteración radical de la paz en un país que había registrado en las últimas décadas una disminución sostenida de la violencia. Otro rasgo que acerca el fenómeno a la experiencia de la guerra: su aparición relativamente inesperada”. Héctor Aguilar Camín, “La captura criminal del Estado”, *Nexos*, núm. 445, enero 2015, p. 19.

¹¹ Correa-Cabrera, *op. cit.*, p. 173.

plano o simplemente carecen de importancia. Esta tesis, retomada por Correa-Cabrera, reinterpreta las causas que promueven el estallido de pugnas internas que son dirimidas con las armas; el roce entre ideologías o los diferendos étnicos, cuando no constituyen la principal variable que motoriza las hostilidades, pueden ser la justificación retórica “que invocan los insurgentes” para legitimar sus acciones y apropiarse de recursos. En el caso mexicano no hallamos ninguna de esas justificaciones, las luchas son directamente por los bienes en disputa y los territorios. Si después de la Guerra Fría las agendas económicas han marcado el pulso de las relaciones internacionales y los cambios al interior de las sociedades, no debe sorprendernos que el crimen organizado incentive y se beneficie de estos conflictos. De ahí que el estudio de los actores económicos sea un elemento útil para explicar el surgimiento de bandas criminales que se pelean las rentas y los bienes de la sociedad, como si estuviesen protagonizando una conflagración.¹²

La “guerra contra el narco” –eufemismo para nombrar el conflicto entre las organizaciones criminales y el Estado–, amén de significar la disputa abierta de territorios con ejércitos privados, formaciones paramilitares y armas exclusivas del ejército, relativizó la autoridad de gobernadores y presidentes municipales que pidieron socorro a la federación. Ellos fueron los primeros en verse rebasados cuando sus demarcaciones se convirtieron en campos de batalla. Algunos prácticamente prescindieron de una estrategia propia de seguridad y delegaron esta función en las Fuerzas Armadas o la Policía Federal Preventiva (PFP). La lucha entre cárteles y los intentos por reducirlos abrió una ventana de oportunidades para que se cometieran infinidad de delitos y actos vejatorios contra la población. La guerra contra el narco comprobó cuál era la fortaleza real del Estado mexicano para monopolizar la violencia, pero también dejó al descubierto que el interés de los cárteles era seguir operando en la clandestinidad y obtener ganancias por la venta de drogas.

En este orden de ideas, comprobamos que la debilidad de las instituciones estatales, la rebatiña por los mercados ilícitos, la apropiación de bienes económicos de propiedad pública y la obtención de plusvalías a base de despojos, intimidación y violencia extrema, abrieron un periodo de ingobernabilidad que no permite la construcción de instituciones sólidas que funcionen en un entorno de legalidad. Evidentemente, un fenómeno como el que analizamos no tendría las mismas posibilidades de manifestarse en un contexto con órganos judiciales y de seguridad parecidos o cercanos a los del primer mundo. La modalidad de esta peculiar guerra civil, en contraste con otras, incluso con la misma Revolución, es que no enarbola las banderas de la justicia social ni del cambio

¹² *Ibid.*, pp. 173-174.

político; sus motivaciones son rentísticas y las luchas por los botines. Las bases sociales del crimen, pensemos en las poblaciones que alojan y encubren a los capos, no le imprimen legitimidad, pues éste carece del apoyo y las simpatías que quizá sí tendría un movimiento revolucionario. Las huestes del narco y las organizaciones criminales adscritas a éste son un ejército lumpen cuyas dirigencias no desean modificar el *statu quo* para reivindicar causas sociales; tampoco pretenden modificar las leyes sino frenar su aplicación e infiltrar los órganos de gobierno para influir en ellos.¹³

Los impulsos de los protagonistas beligerantes en las guerras civiles del siglo XXI son diversos “e incluyen actividades que van más allá del mero vandalismo”. Algunos, pensemos en las organizaciones armadas africanas o en las pandillas centroamericanas, suelen ser descalificados como partidas de bandidos y saqueadores; la descripción mediática de dichos actores no siempre es tan exacta, pues también han logrado desarrollar un gobierno paralelo en las áreas donde están asentados; al mismo tiempo “participan en interacciones económicas organizadas, sistemáticas y sofisticadas con empresas extranjeras, mismas que compran materias primas y venden armas”. En México, el narco es un poder real en ámbitos urbanos y rurales de Sinaloa, Chihuahua, Durango, Guerrero, Tamaulipas, Veracruz o Jalisco. Bien sabemos que su enorme ascendencia le permite designar candidatos a puestos de elección popular y coartar autoridades; asimismo, debemos recordar que es un actor económico que exporta productos lícitos e ilícitos, que presta servicios, que tiene capitales y negocios integrados a la economía legal y que, en su faceta más agresiva, cobra cuotas extorsivas que equivalen a tributaciones. De ahí que el análisis de los intereses económicos implicados en un conflicto y no sólo la ruptura del orden constitucional o la polarización política de la sociedad también sea un criterio válido para plantearse la existencia de una nueva e irregular guerra civil. Expliquémoslo:

En el caso de la nueva guerra civil en México, el análisis del saqueo que llevan a cabo los grupos criminales, las elites, los [...] paramilitares y otros actores externos (tales como las empresas transnacionales) se vuelve extremadamente complejo. Desde la época en la que se declaró la guerra contra las drogas, varios grupos se han beneficiado de este conflicto. [Las bandas] criminales saqueaban para poder hacer la guerra. Esto aumentó el número de secuestros y la práctica extendida de extorsión en todo el país. No obstante, el saqueo comenzó incluso antes de que el gobierno mexicano se involucrara. Otros actores claves también se han beneficiado de esta guerra civil “moderna”. Los principales ganadores parecen ser ciertas elites políticas, empresas productoras de armas, compañías financieras transnacionales, contratistas de seguridad y el complejo fronterizo de

¹³ *Ibid.*, p. 175.

seguridad/militar e industrial, entre otros actores claves nacionales y transnacionales. [Ellos son quienes] normalmente se benefician de cualquier conflicto armado importante en el mundo.¹⁴

La suspensión de clases en el conurbado de Acapulco por las extorsiones a los docentes, la migración forzada de personas en las sierras de Sinaloa y Guerrero, el plagio de autobuses con pasajeros en las carreteras de Tamaulipas, los virtuales toques de queda en las áreas más conflictivas del Estado de México, el hallazgo de fosas comunes en Veracruz, el surgimiento de una industria de gasolina ilegal en Hidalgo, Tabasco, Guanajuato y Puebla, el alzamiento de las autodefensas en Michoacán, los autogobiernos en las penitenciarías y la desaparición de personas por todo el país en medio de asoladoras disputas entre bandas criminales son algunos ejemplos irrefutables de la pérdida de control territorial que componen esta guerra civil de segunda generación.

Tal ha sido el desgobierno y la indefensión de la ciudadanía que en 2010 la entonces titular del Departamento de Estado, Hillary Clinton, comparó a México con la Colombia de los ochenta. No conforme con haber levantado críticas en ambos lados de la frontera por sus opiniones,¹⁵ la señora Clinton manifestó el interés de su país por “aplantar” a los cárteles del narcotráfico, los cuales se comportaban al nivel de “terroristas y grupos insurgentes”. El aniquilamiento de políticos para amedrentar al gobierno llamó la atención de quien fuera la encargada de la política exterior norteamericana; en sus palabras, el crimen estaba “adquiriendo muchos de los atributos” de unos y otros.¹⁶ Lo que iguala a la delincuencia con un movimiento sedicioso, no en un sentido político sino devastador y caótico, ha sido su potencial para corromper, quebrantar y subvertir el orden establecido.

¹⁴ *Ibid.* p. 177.

¹⁵ Un año antes de aquella aseveración que fue motivo de polémica, Fernando Escalante Gonzalbo se dio a la tarea de explicar por qué el concepto de *colombianización* no era tan aplicable al contexto mexicano. De hecho, lo consideraba como “un fantasma agitado por los medios que carece de fundamento”. Cuando el país se encaminaba a su peor crisis de seguridad pública, Escalante subrayó que el perfil de la violencia en México es muy distinto al de su vecino sudamericano. Principalmente porque los “grupos guerrilleros no tienen mucha presencia, no representan una amenaza para la seguridad nacional y su actividad no es significativa para los índices de violencia en el país. Y no hay organizaciones paramilitares de autodefensa. Es decir, se trata, por ahora, únicamente de la violencia del crimen organizado: es una violencia mucho más dispersa, sin objetivos políticos. Está muy lejos, por otra parte, de los niveles de Colombia hace 20 años”. Es menester aclarar que el surgimiento de las autodefensas michoacanas en nada se parece a las autodefensas de corte paramilitar pagadas por el narcotráfico o los grandes finqueros y que en algunos casos ostentaban un férreo discurso anticomunista que, llevado a la práctica, se tradujo en masacres, desapariciones y actos de terrorismo. Fernando Escalante Gonzalbo, “¿Puede México ser Colombia? Violencia, narcotráfico y Estado”, *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril 2009, p. 91.

¹⁶ *El Universal*, 17 de octubre de 2010, p. A6.

Los estudios acerca de la violencia anómica que castiga a la sociedad mexicana no deben pasar de largo las observaciones de las principales escuelas militares norteamericanas. En uno de los momentos más cruentos del periodo, en 2011 para ser exactos, profesores y especialistas en geopolítica del Colegio de Guerra, del Comando Norte, de la Universidad Militar Americana y del Centro de Estudios Avanzados sobre Terrorismo, persuadieron a la administración de Barack Obama para que suplantara la Iniciativa Mérida por otra que considerase al narcotráfico mexicano como un “riesgo estratégico” para la seguridad hemisférica de su país. La magnitud de las reyertas entre cárteles los llevó a concluir que éstos debían combatirse con “campanas de contrainsurgencia” a cargo de las Fuerzas Armadas. Los partidarios de esta opinión estimaban que la situación en México era, en los hechos y por sus costos humanos, un conflicto armado que equivalía a una “guerra no convencional” en la que el Estado jugaba un papel beligerante.

Los ataques dirigidos contra las fuerzas federales, los tiroteos entre las mismas células delictivas y las armas de alto calibre usadas por ellas creaban las condiciones para el desarrollo de una guerra de baja intensidad. Esta categoría geopolítica tan usada en el periodismo y las relaciones internacionales para nominar los modelos de insurgencia, contrainsurgencia y antiterrorismo de los conflictos armados en el Tercer Mundo, recuperó su pertinencia varios años después de concluida la Guerra Fría.¹⁷ El narcotráfico, en la visión de los mandos militares estadounidenses, no puede ser enfrentado sin tácticas contrainsurgentes.¹⁸ Una de las voces más inclinadas a tomar este camino, de acuerdo con la información publicada en un sitio *web* norteamericano que recogió un semanario capitalino, aseveraba que las organizaciones criminales debían ser puestas al nivel de un grupo rebelde. A cuenta de la fiebre de asesinatos en diversos municipios, de los combates a

¹⁷ El espectro de acciones de la guerra de baja intensidad, de acuerdo con el consenso prevaleciente entre los especialistas en la materia, abarca una amplia gama de misiones. En la bibliografía profesional que ocupan el Pentágono y los altos círculos militares de Estados Unidos, esta modalidad para hacer la guerra se identifica por seis tipos de programas encaminados a aislar y combatir las guerrillas y a socavar el apoyo social que la mimetiza entre la población: 1) *Defensa interna en el extranjero*. Son medidas contrainsurgentes desarrolladas por Estados Unidos para “ayudar a los gobiernos aliados que enfrentan amenazas insurgentes”; 2) *Proinsurgencia*. Apoyo y patrocinio de las insurrecciones anticomunistas del Tercer Mundo; 3) *Operaciones contingentes en tiempos de paz*. Operativos militares a corto plazo –como misiones de rescate o ataques punitivos– para respaldar la política exterior norteamericana; 4) *Antiterrorismo*. Estrategias ofensivas y defensivas de alcance internacional para combatir el terrorismo; 5) *Operativos antidrogas*. Uso de los recursos militares para atacar y destruir en el extranjero las fuentes de producción y distribución de narcóticos ilegales cuyo destino es la Unión Americana; y 6) *Acciones pacificadoras*. Utilización de destacamentos estadounidenses –ocasionalmente con auspicio de otros países– para supervisar la ejecución de acuerdos de paz o el establecimiento de una valla militar entre dos países en pugna. Michael T. Klare, “El ímpetu intervencionista: la doctrina militar estadounidense de la Guerra de Baja Intensidad”, en Michael T. Klare y Peter Kornbluh (coords.), *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad*, México, Grijalbo/Conaculta (Los Noventa, 45), 1990, p. 72.

¹⁸ *Proceso*, núm. 1815, 14 de agosto de 2011, p. 6.

campo traviesa y por varias horas entre forajidos y soldados, de la ocupación de localidades a manos de gavillas o de la explosión de coches-bomba para intimidar a las autoridades –situaciones que fueron reportadas en distintos medios impresos y electrónicos–, la lectura que hizo la *intelligentsia* militar de Estados Unidos es que se trataba de una “amenaza” para su propia seguridad, tanto o más que Al Qaeda y otras agrupaciones terroristas.¹⁹ Los cárteles de las droga protagonizan “una guerra asimétrica” y son parte de una “insurgencia delictiva evolucionada” cuyo poderío se basa en la corruptibilidad de autoridades, el manejo de información y el uso de armamento militar.²⁰

El desarrollo de tácticas guerrilleras, la tenencia de armamento militar, la existencia de campos de entrenamiento administrados por desertores del ejército –o excepcionalmente por mercenarios extranjeros– y la formación de unidades de élite al interior de los cárteles, convocaron la atención del Pentágono, pero también la de comentaristas que coincidían en llamar insurgentes a las milicias del crimen. La guerra que han librado contra el Estado mexicano para socavarlo e impedir que reine la legalidad, aunque no postulen causa social o ideario político alguno, los convierte en insurgentes. La prensa comenzó a usar el término en 2008, cuando la curva de violencia mostraba su ascenso.

Sin embargo, la idea de asociar al narcotráfico con una milicia rebelde es mucho más vieja. En 1993 Steven Metz se refirió de forma textual a la narcoinsurgencia como uno de los retos más importantes para la seguridad interna de los Estados. Quiere decir que hace veinticinco años ya se vislumbraba en la expansión del crimen organizado una seria amenaza para la paz y la gobernabilidad de muchos países.²¹ Metz escribió su análisis cuando Pablo Escobar le declaró la guerra al gobierno colombiano y su reserva de sicarios, jóvenes reclutados en los barrios marginales de Medellín, habían asesinado a traición alrededor de 200 policías. Sin saberlo, su tesis daba elementos admonitorios del contexto mexicano en la década siguiente. Este profesor de la Escuela de Guerra del Ejército norteamericano fue uno de los primeros en describir a los movimientos armados del futuro, los cuales tienen el perfil de una “insurgencia comercial” que sólo busca ganancias privadas valiéndose de la rapiña y el bandidaje.²² El narco mexicano, la guerrilla

¹⁹ *Ibid.*, p. 9.

²⁰ *Idem.*

²¹ Steven Metz, *The Future of Insurgency*, s/l, U.S. Army War College, 1993, s/p.

²² *Idem.*

colombiana, las pandillas del triángulo centroamericano o los grupos rebeldes nigerianos encajan en este patrón.²³

Al igual que el concepto de *guerra civil moderna*, el de *narcoinsurgencia* tiene un sustento académico que proviene de investigadores especializados en conflictos de baja intensidad. El acento de la categoría no estaba puesto en los objetivos de los lumpen-rebeldes sino en los métodos y la estela de daños que dejan a su paso. John Sullivan y Adam Elkus, colaboradores de *Small Wars Journal* –una publicación dedicada a seguir y estudiar el tema–, explican la pertinencia del término:

La insurgencia criminal no ha sido un proyecto unificado en ningún momento. Los cárteles luchaban entre sí y contra el gobierno por el control de importantes rutas del contrabando de drogas, las llamadas plazas. La condición fragmentaria y posideológica de la lucha ha confundido a menudo a los comentaristas estadounidenses, acostumbrados a la idea de una insurgencia unificada e ideológica de tipo maoísta. Sin embargo, si Von Clausewitz estuviera por aquí actualmente y sintonizara las emisoras de Tijuana que emiten narcocorridos financiados por los gánsteres, reconocería sin la menor duda que tienen la característica básica de la insurgencia.²⁴

Aunque no se planteen la remoción del gobierno y formar uno propio, los narcoinsurgentes representan una amenaza para la integridad del país. Haciendo de lado la absoluta ilegalidad de sus ocupaciones, hace tiempo que dejaron de ser meras bandas criminales y que trasmataron en grupos paramilitares. Las fuerzas operativas del narco han demostrado que pueden coordinar una red de salteadores bancarios en diversas ciudades del país y al mismo tiempo pasar cocaína a Estados Unidos, contratar equipos técnicos para hurtar gasolina de los oleoductos y dirigir células que, terror mediante, cobran derecho de piso a las compañías petroleras asentadas en Tabasco, Veracruz y Tamaulipas; por otra parte, también han llamado la atención de expertos en guerrillas y contrainsurgencia por su destreza táctica para cometer magnicidios, emboscar destacamentos militares, matar de forma selectiva jefes policiacos, bloquear sincronizadamente accesos terrestres y vías de comunicación con autos en llamas y manipular a la población civil para usarla como escudo humano cuando la policía o el ejército emprenden un operativo. Los campos de entrenamiento montados en ranchos de su propiedad y en lugares de difícil acceso es otro rasgo que también emparenta al narco con una agrupación subversiva. Se trata, pues, del mayor desafío que enfrenta el Estado mexicano desde la Revolución.

²³ Correa-Cabrera, *op. cit.*, p. 176.

²⁴ John Sullivan y Adam Elkus *apud* Ioan Grillo, *El narco. En el corazón de la insurgencia criminal mexicana*, México, Urano, 2012, p. 322.

Alternancia política y evolución de la violencia delictiva

De mucho tiempo atrás, las condiciones que favorecen al hampa organizada no pasaron inadvertidas para el gobierno. Paradójicamente, la instrumentación de las políticas para erradicarla o hacerla más controlable no ha estado exenta de yerros, omisiones, insuficiencias y complicidades. El diagnóstico es acertado, las soluciones fallidas. Antes del caso Camarena y las desavenencias que provocó en la relación bilateral con Estados Unidos, tal vez nadie –salvo algunos expertos en prospectiva estratégica como Metz– habría imaginado que México experimentaría vacíos de poder que lo llevarían a perder el control sobre varios puntos del territorio nacional. Tuvo que suscitarse el asesinato del mencionado agente de la DEA en Guadalajara y el del periodista Manuel Buendía en el Distrito Federal, quien empezaba a denunciar abiertamente los vínculos entre funcionarios y traficantes de droga,²⁵ para que las máximas instancias gubernamentales prestasen mayor atención al narcotráfico y a lo vulnerable que era la policía frente a éste.

Sirva de ejemplo que a comienzos de 1983 fue organizada una sesión de trabajo sobre las amenazas a la seguridad nacional en la sede de la Secretaría de Gobernación; curiosamente, entre ellas no estaba el poderío que ya representaban los jefes criminales dedicados al trasiego y la venta de enervantes y estupefacientes.²⁶ Tendrá que pasar un lustro, hasta 1987, para que el narcotráfico sea declarado un problema de seguridad nacional. Por aquellos años, los homicidios, los asaltos, los secuestros extorsivos y los robos en carretera, si bien menores en comparación con la actualidad, cuestionaban la eficacia, la preparación y el compromiso de las instituciones policíacas del viejo régimen.²⁷ Las denuncias por estos y otros ilícitos registran un incremento que caminó a la par de un sobrecupo en los centros penitenciarios.²⁸ Posteriormente, entre 1988 y 2000, el

²⁵ Miguel Ángel Granados Chapa, *Buendía, el primer asesinato de la narcopolítica en México*, México, 2012, Grijalbo, pp. 13-27.

²⁶ Sergio Aguayo Quezada, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001, p. 239.

²⁷ Un caso paradigmático que transparentó el nivel de corrosión interna y la notoriedad de prácticas indebidas entre los equipos de seguridad pública fue el encarcelamiento del ex director de la policía metropolitana Alfonso Durazo Moreno. Este personaje fue objeto de acusaciones periodísticas y escarnio público por enriquecimiento ilícito, vínculos con el narcotráfico, contrabando, amenazas y abuso de autoridad cuando ejerció el cargo entre 1976 y 1982. Durazo permitió que las policías, desde los encargados del tránsito vehicular hasta los miembros de la extinta División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia, extorsionaran a los ciudadanos con tal de pagarles las cuotas que les exigía y que debían pagar en dólares o bien en centenarios. Los agentes policíacos, como los miembros de la también extinta Policía Judicial Federal, llegaron a ser delincuentes de medio tiempo que trabajaban en la corporación, pero en sus ratos libres comandaban bandas de asaltabancos, secuestradores o ladrones de carretera.

²⁸ Roberto Rives Sánchez, *La administración pública en México, 1821-2012*, México, Cámara de Diputados, 2015, p. 404.

narcotráfico y la delincuencia común en las zonas metropolitanas multiplicaron su presencia informativa en los medios de comunicación. Los primeros noticieros televisivos de nota roja tuvieron su aparición a mediados de los noventa, cuando la capital del país vivía uno de sus peores momentos.

Entre 1980 y 2000 la internacionalización de la producción, distribución y consumo de estupefacientes y los costos sociales del ajuste estructural coincidieron y alimentaron un problema que empeoraría en las siguientes décadas hasta convertirse en una crisis finisecular de violencia y descomposición social. Nos referimos a un asunto que presenta causas exógenas y endógenas. Las primeras se explican como resultado no previsto de la globalización económica y la falta de un consenso internacional para regular los mercados negros de psicotrópicos y estupefacientes;²⁹ las segundas reflejan la carencia de oportunidades socioeconómicas y de desarrollo humano para extensas franjas de la juventud, así como la debilidad estructural de la justicia mexicana. Los denominadores comunes que interrelacionan al crimen organizado con el callejero son unos aparatos de seguridad poco capacitados en el cumplimiento de sus labores, una burocracia judicial corroída por malas prácticas –o sobrecargada de pendientes– y un sistema carcelario que no cumple con sus objetivos de reinserción social.

Entre 1988 y 1994 se realizaron algunas enmiendas en el marco jurídico para combatir el narcotráfico. El Código Penal impuso sanciones más severas a quienes perpetraran delitos contra la salud; los responsables quedaron impedidos de recibir el beneficio de remisión de la pena. Los artículos 194, 195, 197 y 198 fueron modificados para introducir nuevas facultades a los órganos encargados de la procuración de justicia.³⁰ Según el testimonio del ex presidente, el decomiso de armas y vehículos, así como las toneladas de droga destruidas y las personas arrestadas en su administración, alcanzaron un récord histórico y dan prueba del esfuerzo que realizó para luchar

²⁹ Justamente, la racionalidad del narcotráfico está en su condición ilegal. Ahí descansan las ingentes ganancias y el avasallador poder económico que lo distinguen de otras actividades que operan fuera de la ley. Dice un sociólogo y experto en la materia que: “[Las rentas que representa este negocio inciden] en la producción de importantes utilidades que se distribuyen entre distintos sectores con poder de fuego, que corrompen autoridades y que generan incentivos a emprendedores para que entren al negocio de la ilegalidad. Cuanto más rentables sean los mercados ilegales, más gente estará dispuesta a participar. Si alguien desiste por razones morales o por temor a ingresar a un rentable negocio ilegal, habrá muchos otros listos para ocupar su lugar. En forma muy simplificada, una utilidad esperada de cien va a generar muchos más incentivos a tomar riesgos que una de diez. Sin tomar en cuenta el efecto de las demás variables, los países donde las rentas de la droga son más grandes van a tener mayor probabilidad de que ese negocio se expanda”. Marcelo Bergman, *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*, Buenos Aires, FCE, 2016, pp. 152-153.

³⁰ Mario Ruiz Massieu, *El marco jurídico para el combate al narcotráfico*, México, FCE, 1994, pp. 61-94.

contra el crimen organizado.³¹ En este recuento de medidas dedica una cuartilla entera a las primeras investigaciones en el combate al lavado de dinero y, para absolverse de cualquier omisión o falla cometida por su gobierno, cita un reporte de la DEA que avalaba su cruzada antinarcóticos, a la cual la agencia estadounidense calificaba como “impresionante” y “más fuerte que las anteriores”.³² Sus determinaciones no se diferenciaron sustancialmente de las que instrumentaron otros mandatarios latinoamericanos que afirmaban estar comprometidos en esta guerra encabezada por Estados Unidos y que, cuando dejaron la presidencia, también fueron acusados de connivencias con el crimen.³³

Desde los años ochenta y noventa, la violencia producida por el narcotráfico y los delitos comunes en las grandes urbes emergió como una de las preocupaciones sociales más urgentes. La inseguridad había llegado para quedarse. Exceptuando las protestas sociales contra el régimen posrevolucionario, durante varias décadas el país vivió cierta paz social y las actividades emprendidas al margen de la ley no despertaban un extendido miedo colectivo. Según datos judiciales de carácter oficial citados por Roberto Rives Sánchez, el índice de delitos más agraviantes y de alto impacto aumentó en los fueros estatal y federal; entre 1990 y 1995 los primeros crecieron en 20% y los segundos el doble, o sea 40%. El alza desorbitada de estos últimos se explica por la expansión del narco, el lavado de dinero y la compraventa de armas.³⁴

³¹ En las memorias sobre su gobierno, Carlos Salinas anota lo siguiente: “Mi administración actuó con la certeza de que [la] lucha [contra el narcotráfico] era fundamental para garantizar el futuro del país. Fueron aprehendidos, procesados y sentenciados miembros y dirigentes de las bandas [...] más peligrosas. En 1989 fue apresado Miguel Ángel Félix Gallardo. Dos años más tarde, en 1991, 102,000 personas han sido arrestadas por delitos contra la salud y se habían asegurado 15,157 vehículos, 303 aviones, 109 lanchas y 29,800 armas. Durante los seis años de mi administración fueron encarcelados 102,000 individuos relacionados con el narcotráfico. Los capos más importantes detenidos durante mi gobierno fueron sentenciados y seguían en la cárcel cuando entregué la Presidencia. Tal fue el caso de Miguel Ángel Caro Quintero, Joaquín Guzmán Loera (‘el Chapo’), Francisco Arellano Félix y Humberto García Ábrego, junto al ya mencionado Miguel Félix Gallardo. Contra lo que después ha querido fabricarse, durante mi mandato la Presidencia de la República estuvo a salvo de la menor injerencia de esa actividad criminal”. Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad*, México, Plaza y Janés, 2000, pp. 349-350.

³² *Ibid.*, pp. 356-357.

³³ El periodismo de investigación y el trabajo de académicos especializados en delincuencia organizada han dado indicios y argumentos suficientes para concluir que el empoderamiento de las mafias en cualquier parte del mundo no puede entenderse sin la complicidad de las estructuras políticas y el interés rentístico de los empresarios y financistas que se sirven de ellas. Como pequeña muestra de una vastísima cantidad de trabajos y publicaciones que abordan el tópico, el periodista Jean-François Boyer arroja datos y pistas acerca de la simbiosis entre actores formales e ilegales en el marco de una guerra global contra las drogas que desde hace varios lustros demuestra su fracaso. Para ejemplificar la emergencia del crimen organizado como poder real y los esfuerzos vanos de la guerra antinarcóticos, el citado autor documenta y analiza la infiltración del Estado mexicano a manos de narcotraficantes en el último cuarto del siglo anterior. Jean-François Boyer, *La guerra perdida contra las drogas*, México, Grijalbo, 2001, pp. 106-163.

³⁴ Rives, *op. cit.*, p. 404.

En su análisis sobre las coyunturas que marcaron aquella década de importantes reformas para la economía y el sistema político, Lorenzo Meyer refiere un indicador del diario *The Economist* de 1993 que, desde entonces, daba una “idea de lo dramático de la situación mexicana en relación a la inseguridad ciudadana”. El dato publicado por el semanario británico que llamó la atención de este profesor emérito comparaba 22 países, dentro de los cuales México salía con la tasa más alta de asesinatos con 30.7 por cada cien mil habitantes del sexo masculino; la cifra parecía una peligrosa advertencia del porvenir: al principio de la década el número de muertes violentas era ligeramente más alto que en Brasil, el doble que en Estados Unidos, seis veces superior que en India, 25 veces más que en España y 43 veces mayor que en Japón.³⁵

En los últimos dos periodos presidenciales del siglo XX se efectuaron diversas enmiendas penales para afrontar el empeoramiento cuantitativo y cualitativo de la seguridad pública. Hasta 1994 el cuidado de ésta se atenía a las disposiciones previstas en el artículo 115 constitucional, el cual confería a las policías municipales el cuidado preventivo del orden y el levantamiento de multas por desacatos a los reglamentos. Gracias a las modificaciones en los artículos 21 y 73 constitucionales en diciembre de aquel año, quedó establecido un nuevo concepto para contener la inseguridad, el cual, por vez primera, hablaba de prevención del delito, readaptación del delincuente y el menor infractor y el establecimiento de cuerpos policiacos regidos por el profesionalismo, la honestidad, la legalidad y la eficiencia.³⁶ Que nuevos términos y disposiciones fueran introducidos en la ley para velar por la seguridad de los ciudadanos no significa que, en automático o al cabo de un año, la realidad se modificara en provecho de toda la sociedad; por el contrario, estos cambios manifiestan la reacción del gobierno ante una problemática que prometía intensificarse y que un cuarto de siglo después no ha sido controlada satisfactoriamente.

La seguridad transitó de una función estatal a un servicio público que englobaba diversas obligaciones, muchas de las cuales eran reflejo de la calidad, la prontitud y el profesionalismo en la aplicación de la justicia. Además de las mudanzas de nombre en las oficinas encargadas de la

³⁵ Después de exponer aquel dato, el también historiador se permitió la siguiente reflexión: “[...] ¿Ese es el Estado fuerte prometido? ¿El sistema político más estable de América Latina en el siglo XX termina con uno de los mayores índices de violencia cotidiana? En México, la inseguridad y la justicia corrupta han sido, desde siempre, dos de las características que han hecho aún más difícil y miserable la vida cotidiana de los pobres en la ciudad y en el campo. Sin embargo, en los últimos tiempos, la sensación y la realidad de la inseguridad y de la inutilidad de la policía y del sistema de impartición de justicia, se ha extendido hacia las zonas superiores de la pirámide social. Primero se propagó hacia los sectores medios y, finalmente, desde 1993 rompió la barrera histórica y alcanzó también a los grupos más altos: a la propia élite. La perversa democratización de la inseguridad mexicana”. Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, 2ª ed., México, Océano, 1995, p. 37.

³⁶ Rives, *op. cit.*, p. 424.

seguridad, los acuerdos federales y las depuraciones rutinarias en los organismos policiacos, por ley, a mediados de la década antepasada se determinó que dicho servicio cubriría múltiples áreas, tales como la prevención de delitos e infracciones, la investigación, persecución y ejecución de sentencias para el castigo de los mismos y el auxilio a la población en caso de siniestros y desastres.³⁷ De todos los cambios emprendidos uno de los más relevantes fue la instauración del Sistema Nacional de Seguridad Pública, un mecanismo de acción intergubernamental entre los tres niveles de gobierno para desarrollar bases de datos sobre delincuentes y medidas coordinadas en la materia. A pesar de los cambios legales, las reuniones de trabajo entre la federación y los estados y la inversión de recursos monetarios en la compra de equipos y tecnologías para luchar contra la delincuencia, todas estas acciones respondieron más a criterios de emergencia coyuntural y menos a una visión de largo plazo para profesionalizar las policías y sentar las bases de una política de seguridad pública que fuera gestionada por todos los gobiernos sin importar su origen partidista.³⁸ Después de 1994 continuaron las modificaciones penales para endurecer los castigos y ampliar las facultades persecutorias de las autoridades. En reformas judiciales 1999 fue un año prolífico, las cuales reflejaban la urgencia por domar el fenómeno delictivo.³⁹

Por otro lado, si en 1985 el homicidio de Camarena ya había sentado un precedente alarmante sobre la penetración del narcotráfico en los cuerpos de seguridad, los hechos relacionados con este fenómeno en la segunda mitad de los noventa despejaron cualquier duda sobre su avance sigiloso en los gobiernos estatales. Las primeras figuras de alto rango que renunciaron a su cargo o que fueron procesadas por sus vínculos con el hampa tuvieron lugar hace cuatro sexenios, lo que no significó que hubiera una cruzada antimafia para separar al crimen del Estado. Aquellos casos sólo dejaron ver qué tan enraizado estaba este cáncer y cuán rezagadas habían quedado las autoridades para impedir que las organizaciones delictivas comprasen funcionarios civiles, policías judiciales e incluso militares –entre estos últimos cayó un general de división que fungía como zar antidrogas–.

³⁷ *Idem.*

³⁸ Luis Angel Bellota, *¿Policías contra ladrones? La reforma policial: antecedentes de un pendiente en la agenda pública*, México, CESOP, 2018 (Documento de trabajo, 297), en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/CESOP/Estudios-e-Investigaciones/Documentos-de-Trabajo/Num.-297.-Policias-contra-ladrones-La-reforma-policial-antecedentes-de-un-pendiente-en-la-agenda-publica>.

³⁹ *Seguridad y combate a la delincuencia. Testimonios de Época*, supl. especial de *Época*, núm. 6, 9 de octubre de 2000, pp. IV-VIII.

Entre 1997 y 2000 el pulso político lo marcó el ocaso del partido hegemónico y la alternancia entre éste y la oposición blanquiazul. El mapa electoral del país empezó a pintarse de otros colores que ya no eran los oficiales. En ese momento, cuando la opinión pública, la academia y la clase política compartían cierta euforia y debatían más sobre los conflictos al interior de la democracia, los pros y contras del pluralismo o la relación entre poderes en los albores de una nueva normalidad democrática, fueron contadas las voces que repararon en cuestionar los adeudos institucionales y las limitaciones judiciales para enfrentar un reto que repercutiría en la realidad política de los subsiguientes años.⁴⁰

Previendo tal escenario, un año antes de las históricas elecciones de 2000, Eduardo Guerrero Gutiérrez alertó sobre la escasa atención que despertaban la inseguridad y el narcotráfico en los debates más serios acerca del futuro político mediato. Éstos y no otros serían los principales componentes de inestabilidad y desgaste de las instituciones en los años venideros. Su reflexión, que desafortunadamente se convertiría en realidad, ponderaba la incapacidad del gobierno para “aplicar la ley uniformemente a lo largo del territorio nacional”.⁴¹ El autor en cuestión no imaginó a detalle los desenlaces dantescos y la ingobernabilidad que proliferarían después de 2007, pero sí pudo entrever su aparición por los siguientes indicios: 1) la “feudalización” del poder en diversas regiones –sea por la influencia del narco o por cacicazgos que sobrevivieron a pesar de las nuevas dinámicas democratizadoras–; 2) la falta de autonomía en los órganos judiciales, “hasta convertirse en rehenes de intereses particulares”; 3) el debilitamiento de la sociedad civil por la erosión del capital social cooptado por el crimen; 4) la fragmentación y atomización de la vida colectiva por

⁴⁰ Una de ellas fue la del Jorge Chabat. Este internacionalista vaticinó lo que no todos sus colegas del medio académico sopesaron con demasiada atención y que se convertiría en realidad al término del primer gobierno panista. Señaló que el involucramiento de México en la lucha antinarcóticos por presión e influencia de Estados Unidos desde 1969 había sido contraproducente. Treinta años después de la Operación Intercepción, el primer despliegue de fuerzas policiales de la guerra nixoniana contra las drogas, el panorama era sombrío y, lejos de revertir el consumo o acabar con el problema, llevaría al país hacia un conflicto “para la cual no está preparado y en la cual se corrompe una parte vital de su cuerpo: los aparatos de seguridad. Y esa es la verdadera amenaza que enfrentan gobierno y sociedad en México. No es tanto que el narco se apodere del Estado y manipule las políticas de éste. Esa no es la finalidad del narco. El narco no es un actor con un proyecto político. El narco no tiene interés en las grandes decisiones del Estado, como la privatización de Petróleos Mexicanos o de la industria eléctrica. El narco corrompe y al corromper debilita el propósito fundacional del Estado: dar seguridad. El narco es el sida del Estado. El narco atrofia la capacidad estatal de proteger y de impartir justicia. Y esa es una tragedia para todo el país: gobierno y sociedad. El gobierno pierde en esta situación su razón de ser y la sociedad queda inerme ante la criminalidad. Más aún, en este trance es factible que sectores de la sociedad decidan abandonar la defensa de los principios básicos de convivencia y comiencen a ver como rentable delinquir. El costo del deterioro estatal es hacer racional la violación de la ley”. Jorge Chabat, “La guerra imposible”, *Letras Libres*, núm. 15, marzo 2000, p. 57.

⁴¹ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “Inestabilidad y crimen en el nuevo régimen. Nuestras flores del mal”, *Nexos*, núm. 262, octubre 1999, p. 62.

el abandono de los espacios públicos ante el crecimiento de la delincuencia; y 5) la adulteración de elecciones por la penetración del crimen organizado en las instituciones, hasta tergiversarlas y convertirlas en cotos de poder que funcionan a espaldas, por encima y en contra de la ciudadanía.⁴²

La perspectiva de Guerrero coincide, en cierta forma, con la tesis propuesta por el internacionalista norteamericano Thomas Carothers. *A contrario sensu* de los autores clásicos de la “transitología” –aquellos que postulaban un desarrollo por etapas en la democratización de los países que salen de regímenes autoritarios–, este egresado de Harvard sostiene que el ciclo de liberalización política-derrumbe del autoritarismo-implantación de la democracia no necesariamente llega a buen puerto en todas las sociedades que experimentan dicho proceso. La adquisición de una institucionalidad genuinamente democrática, las demandas de una sociedad civil robusta y la validez de nuevas reglas del juego que garanticen equidad en la competencia por acceder a cargos de elección popular, no están destinadas a ser la consecuencia lógica de una ruta democratizadora. Los países que caminan hacia la consolidación de la mencionada forma de gobierno corren el riesgo de no alcanzarla o bien quedarse estancados en una “zona gris” donde el pluralismo tiende a ser débil, los jueces son moldeables frente a las dirigencias políticas, la corrupción es elevada e imperan grupos dominantes de poder.⁴³ Fueron los casos de varios países en Europa del Este y América Latina; en ambas regiones, oligarquías de nuevo cuño y crimen organizado ciñeron y condicionaron al Estado. En dieciocho años de alternancia política, el segundo resquebraja el funcionamiento del gobierno en sus tres niveles y representa un duro cuestionamiento a la calidad de la democracia mexicana y su institucionalidad.

El relativo control de los estados y municipios ejercido por los gobiernos estatales y municipales del viejo régimen –que funcionaban de forma vertical y centralizada– se fundaba en un arreglo no escrito, pero validado por diversas fuentes,⁴⁴ entre autoridades y capos; el avance electoral de la oposición y el fin del sistema presidencialista posrevolucionario rompieron con esos valores entendidos que delimitaban los territorios donde operaba cada mafia. La evolución de la geografía política mexicana después del año 2000 y la llegada a las gubernaturas y presidencias municipales de otros partidos distintos al oficial se antojan para interpretar la expansión de la

⁴² *Ibid.*, pp. 64-65.

⁴³ Thomas Carothers, “El fin del paradigma de la transición”, *Este País*, núm. 135, junio 2002, pp. 24-30.

⁴⁴ *Vid.* Carlos Antonio Flores Pérez, *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas* (2013); Anabel Hernández, *Los señores del narco* (2010); Jesús Blancornelas, *El cártel* (2002); Jorge Fernández Menéndez, *El otro poder* (2001); Luis Astorga, *El siglo de las drogas* (1996); entre otros.

narcoviolenca, parcial pero no totalmente, por los desajustes no deseados de la alternancia. Algunos investigadores no encuentran tan persuasiva esta explicación, pues estiman que la inseguridad pública suscitada en el ínterin de una transición hacia sistemas más democráticos es reflejo de la incertidumbre y la inestabilidad que en ocasiones acompaña esos cambios políticos.⁴⁵ No obstante, el caso de México no embonaría en este molde, ya que la alteración del orden y la intranquilidad en las calles anteceden al fin del régimen anterior. Después de la crisis de 1982, el incremento de la delincuencia común y el empoderamiento del narcotráfico cuestionaron la preparación y el compromiso de las policías con la sociedad.

Hal Brands, profesor de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados Paul H. Nitze, resume así la relación entre el ocaso del viejo sistema político mexicano con el aluvión de sangre que marcaría la entrada de México al siglo XXI:

Durante gran parte del siglo xx, el partido dominante [...] vigiló un sistema de “narcocorrupción” que trajo cierto grado de estabilidad al comercio de las drogas. Los cárteles daban sobornos y mantenían la violencia en un nivel mínimo. A cambio, [la autoridad de turno protegía] a los capos y resolvía los conflictos entre ellos, principalmente asignándoles el acceso a las plazas o a los corredores de droga hacia Estados Unidos. El Estado mexicano [...] servía como un “árbitro de las disputas y como un aparato que tenía la capacidad de controlar, contener y, simultáneamente, proteger a estos grupos”. A medida que el [oficialismo] gradualmente perdió el poder durante las décadas de 1980 y 1990, este sistema se colapsó. El debilitamiento de un gobierno de un solo partido dejó el comercio de drogas [...] sin una autoridad central y gobernante y la relativa estabilidad pronto dio paso a un conflicto hobbesiano por el control de plazas.⁴⁶

La hipótesis de Guillermo Trejo y Sandra Ley refuerza la explicación de Brands, que vincula la alternancia con la metástasis de violencia. Ellos plantean que el cambio de estafeta partidista en los gobiernos estatales durante la primera mitad de los años noventa incubó una situación que década y media más tarde sería el mayor desafío para el Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno. Sus conclusiones se suman al trabajo de periodistas e investigadores académicos que ponderan la tolerancia y coexistencia entre policías, autoridades y narcotraficantes. Trejo y Ley señalan que los cárteles, por varios y largos años, operaron en un marco de respeto mutuo antes de 1990. El final de esta convivencia –o *pax* mafiosa– sobrevino a raíz de las primeras alternancias en estados como Baja California Norte (1989), Chihuahua (1992) o Jalisco (1995). En una clara alusión de

⁴⁵ Mónica del Carmen Serrano Carreto, “El fracaso de la política de seguridad: narcotráfico, crimen organizado y violencia”, *Rc et Ratio*, año VI/núm. 6, enero-junio 2013, p. 53.

⁴⁶ Hal Brands *apud* Correa-Cabrera, *op. cit.*, p. 123.

distanciamiento con los antiguos mandatarios, las noveles administraciones opositoras intentaron en un principio modificar los estilos de gobierno; una de esas medidas fue la remoción de “los mandos altos y medios en las fiscalías y la policía judicial a nivel estatal”.⁴⁷

Para probar su hipótesis, los autores entrevistaron a ex gobernadores y a ex funcionarios que atestiguaron la rotación del poder ejecutivo local entre dos partidos distintos y las decisiones que tomaron sus nuevos titulares. Cabe recordar que las primeras balaceras a plena luz del día datan de los noventa; desde entonces, los clanes de Sinaloa y Tijuana protagonizaron vendettas y atentados por las rutas de marihuana y cocaína a California. Aunque todavía no establecían cuerpos paramilitares equipados con lanzagranadas y armas antitanque, esos enfrentamientos, vistos en retrospectiva, fueron “los primeros indicios de que el gobierno mexicano no iba a ser capaz de contener al monstruo del narcotráfico, de que el derramamiento de sangre llegaría a escapársele de las manos”.⁴⁸

Los gobernadores de oposición modificaron las relaciones con el bajo mundo. La medida más trascendente, que ulteriormente propiciaría turbulencias en el mantenimiento del orden público, fue la destitución de jefes policiacos y personal de las procuradurías vinculado con los gobiernos anteriores y, presumiblemente, con el narco; en respuesta, para no depender de aliados en esas instancias y reforzar su poderío, los barones de la droga apostaron por la formación de sus propias guardias pretorianas. Los brazos armados de las organizaciones bajo su mando contaban con ex militares de élite o ex policías,⁴⁹ los cuales, a partir de 2004, encontraron una oferta más amplia de armas al otro lado de la frontera norte. De aquí se desprende una de las razones que detonaron los preámbulos y el desarrollo de un conflicto bélico a baja escala. En la investigación de Trejo y Ley, las entidades federativas que celebraron el arribo de un dirigente opositor a la gubernatura antes de 2000 vivieron picos inéditos de criminalidad; los autores concluyen que el arribo de mandatarios estatales no oficialistas explica el agravamiento de la violencia entre 55 y

⁴⁷ Guillermo Trejo y Sandra Ley, “Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico? Subnational Party Alternation, the Breakdown of Criminal Protection, and the Onset of Large-Scale Violence”, *Comparative Political Studies*, vol. 51/núm. 7, 2018, p. 930.

⁴⁸ Grillo, *op. cit.*, p. 133.

⁴⁹ Desde 1993 un poderoso narcotraficante, célebre por haber introducido varias toneladas de cocaína colombiana a territorio norteamericano en su flotilla de avionetas, intentó contratar los servicios de un general en retiro para capacitar a “un ejército de hombres adiestrados en el manejo de armas sofisticadas”. Según la fuente periodística que indagó el dato, este *capo di tutti capi* pretendía “disponer, para su servicio personal, de un batallón capacitado en diversas disciplinas, para que lo protegieran a él y a los principales miembros de su organización”. Ricardo Ravelo, *El narco en México*, México, Grijalbo, 2011, p. 220.

79% de 1995 a 2006.⁵⁰ El debate sobre la validez de esta tesis no está cerrado y seguirá siendo motivo de discusiones. Ciertamente, resulta difícil creer que el repunte de homicidios sea una mera casualidad que no entrañe ninguna relación con la retirada del viejo sistema presidencialista.

Hacia 2004 gobernadores y municipales tuvieron que afrontar una pelea abierta entre las bandas que buscaban expandir sus negocios hacia lugares donde no los tenían anteriormente. El fin de esos entendimientos –tácitos o explícitos– entre los poderes formales y los ilegales incentivó una violencia nunca antes vista en un lapso más o menos corto; el Estado la enfrentó sin una experiencia jurídica previa, como la de Italia o Colombia, ni la suficiente determinación política que se requería para frenarla. Otro factor que estimuló el relajamiento de la seguridad y el fin del armisticio entre las mafias fue el coincidente fallecimiento y la detención de dos importantes capos en los últimos años del siglo XX y los primeros del XXI; los hiatos que dejaba la falta de una cabeza visible y respetada en Ciudad Juárez o Matamoros, sedes de las aludidas agrupaciones, alentó el avance del clan sinaloense y el inminente advenimiento de una guerra por el dominio de la frontera norte.⁵¹

También sería relevante añadir que mientras discurría la descomposición de la seguridad pública, la sociedad civil mexicana⁵² –que venía despertando de un letargo autoritario de 70 años– descubría nuevos medios para presionar, exigir y construir una reforma estatal de fondo que posibilitara órganos judiciales autónomos, servicios públicos de carrera, mecanismos eficaces anticorrupción y acuerdos políticos transexenales para corregir las limitaciones y perfeccionar el funcionamiento de las instituciones administrativas, económicas, legislativas y jurídicas. La postura de Edgardo Buscaglia es compatible con la de Guerrero y Carothers; para este antiguo asesor de Naciones Unidas, la criminalidad, la ingobernabilidad y la impunidad asociada tanto a la delincuencia organizada como a la común son producto de una transición inacabada en la que el

⁵⁰ Trejo y Ley, *op. cit.*, p. 922.

⁵¹ Bergman, *op. cit.*, pp. 122-123.

⁵² Un parteaguas en las movilizaciones de protesta y enojo ciudadano por la inacción del gobierno en lo tocante a la inseguridad fue la marcha que tomó paseo de la Reforma a mediados de 2004; los participantes de aquella protesta demandaron resultados más contundentes en la lucha contra el crimen y la impunidad. Pero la historia tomó otro rumbo y sus reclamos no sólo no serían atendidos ni se verían reflejados en una disminución de la delincuencia, sino que el país entero, en cuestión de un lustro, tomaría derroteros inauditos que lo convertirían en un camposanto sin una guerra intestina de por medio. Tal vez nadie imaginó que años después de esa conglomeración los cuerpos desmembrados, las decapitaciones y los ataques mortíferos contra la población serían noticia cotidiana.

cambio de poderes y la apertura política no vinieron acompañadas por un nuevo pacto social y una institucionalidad sostenida en un verdadero Estado de derecho.⁵³

Después de la alternancia, de 2000 a la fecha, los vicios del viejo sistema y los pendientes no cumplidos de la agenda pública por la falta de una reforma del Estado se conjugaron con un déficit de oportunidades y bajos salarios entre los sectores más jóvenes; el empalme de estas dos circunstancias abonó el terreno para que las organizaciones delictivas tuvieran, por una parte, un “ejército de reserva” y, por la otra, autoridades fáciles de corromper.⁵⁴ Entre 2003 y 2019 la sociedad será testigo de alianzas, rupturas, armisticios y luchas intestinas en el mundo del narcotráfico y sus territorios adyacentes.

Imprevisiblemente, cuatro factores externos potenciaron el caos. El primero de ellos es el fin del embargo para la adquisición de rifles de asalto en Estados Unidos, situación que facilitó su compra ilimitada en las ciudades fronterizas del país vecino;⁵⁵ el segundo es el aumento en el número de decomisos de cocaína en Colombia, lo que incrementó su precio al menudeo en las ciudades de Estados Unidos después de 2007 y, por tanto, la renta que podía obtenerse de ella si los otros precios de la cadena productiva también se elevaban; el tercero es el crecimiento exponencial del 35% en las repatriaciones de ex convictos en el país vecino entre 2002 y 2008; el cuarto y último es la decisión del gobierno federal de obligar a las aeronaves privadas provenientes de Centro y Sudamérica a aterrizar en Cozumel o Tapachula para ser inspeccionadas, medida que provocó un desvío de las rutas de dicho estupefaciente a través de las vías terrestres de Guatemala y México.⁵⁶

Si el conflicto abierto entre cárteles a partir de 2004 preanunciaba un porvenir preocupante, en 2010 la presencia de más hombres con antecedentes penales en las calles, mayores ganancias criminales en disputa y armas más baratas en el mercado, crearon un coctel explosivo que llevaría la tasa de homicidios “de un moderado 9 por 100 mil habitantes a un escandaloso 24”.⁵⁷ Agreguemos a lo anterior que cuando el alcaloide empezó a transportarse desde la frontera sur, los traficantes de droga ampliaron sus operaciones hacia otros estados de la república por donde pasaban los cargamentos; además de extender su presencia, procedieron a capturar territorios que

⁵³ “Edgardo Buscaglia - Mafias en países en transición política”, [www.youtube.com](http://www.youtube.com/watch?v=qnTnjkkXN4g), 28 de noviembre de 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=qnTnjkkXN4g>.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Schedler, *op. cit.*, p. 9.

⁵⁶ Alejandro Hope, “Violencia 2007-2011. La tormenta perfecta”, *Nexos*, núm. 431, noviembre 2013, p. 37.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 36.

eventualmente fueron disputados a balazos con sus competidores.⁵⁸ Una estrategia recurrente fue incursionar en las zonas enemigas con el fin de aniquilar adversarios, cometer delitos de alto impacto, planificar ataques de toda índole contra la población civil y provocar, con ello, una mayor presencia de fuerzas federales, retenes y patrullas militares que complicasen los trabajos del cártel rival.

En una interpretación vinculante de la historia reciente de México con su entorno internacional, Fernando Escalante Gonzalbo considera que el crimen organizado, específicamente el tráfico de estupefacientes, es el costo más alto que nos ha transferido la globalización:

La transformación del negocio de las drogas y de la organización del narcotráfico no tiene mucho misterio. Se produjo a partir de los años 80 por la coincidencia de varios fenómenos: el aumento explosivo del mercado estadounidense de cocaína, el ataque a los carteles colombianos, la desregulación del sistema financiero internacional, la intensificación del comercio entre México y EEUU, el crecimiento del mercado internacional de armas ligeras con el fin de la Guerra Fría. En resumen, lo que sucedió fue la globalización. Algo después, el crecimiento del mercado mexicano de cocaína y metanfetaminas.⁵⁹

Las causas endógenas que favorecieron una atmósfera social caracterizada por la anomía, el delito y la violencia agudizaron las contradicciones internas que conllevó el desguace institucional de la posrevolución. Estamos hablando de un sistema político fragmentado, con nuevos actores y una presidencia despojada de sus antiguas facultades mediadoras; de una sociedad fracturada por sus desigualdades; y de una economía con bajas tasas de crecimiento que contradictoriamente posee enclaves modernos bien conectados con los mercados internacionales pero amplias regiones que permanecen en el rezago y están constreñidas en el desarrollo de sus capacidades productivas. Es lógico que la crisis de seguridad congregue algún porcentaje de todas estas variables y en efecto sea el subproducto menos provechoso de la globalización, pero también el de una inconclusa reforma a nuestras instituciones.

Suele afirmarse que el arranque de la llamada “guerra contra el narcotráfico” significó una reacción desesperada del Estado por la fuerza de las bandas delictivas. La apreciación no es equívoca pero la iniciativa de haber sacado al ejército de sus cuarteles para redoblar los esfuerzos en la lucha contra el lumpenaje en armas también fue interpretada como un intento de legitimación después de enconadas grescas partidistas, polarización política y movilizaciones callejeras por

⁵⁸ Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 22.

⁵⁹ Escalante, *op. cit.*, p. 95.

acusaciones de fraude electoral en 2006. En diciembre de dicho año fue lanzado en Michoacán un operativo militar con 25,000 efectivos del ejército y la policía para combatir a una peligrosa agrupación que no dejaría de desquiciar la tranquilidad de los michoacanos hasta después de su sexenio. Tan sólo en ese año los asesinatos violentos sumaban 2,500. Independientemente del entorno político enrarecido que desencadenó el proceso electoral, la delincuencia había dejado de ser un asunto de policías contra ladrones y ya se había convertido en una disputa territorial entre el Estado y las estructuras criminales.⁶⁰

Los golpes tácticos para destruir a los grandes cárteles, más que replegarlos, los dejaron acéfalos y en consecuencia los fragmentaba en grupúsculos más reducidos, pero más violentos, que prontamente pelearon entre sí por el dominio de plazas. Las incursiones de las secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, así como de la PFP en regiones y municipios donde antes no realizaban operativos con tanta frecuencia, lo mismo que capturas y decomisos, rompieron los pactos locales y las concesiones tácitas entre las autoridades y el hampa. Si en 2006 había seis grandes “empresas criminales”, cuatro años después encontramos una docena de ellas. El meollo de la crisis de seguridad se manifestó en la violencia al interior de los cárteles –en inclementes luchas por la jefatura de los mismos–, entre ellos –por los espacios y los mercados–, en contra del Estado –para defenderse de aquél– y en menoscabo de la sociedad –en busca de nuevas ganancias–.⁶¹ Ricardo Ravelo cita un informe gubernamental que contabilizaba un elevado número de víctimas a mediados del gobierno antepasado por la guerra abierta entre bandas delictivas y la intervención del Estado para extinguirlas; según este periodista de investigación especializado en temas de seguridad y justicia:

La violencia asociada al crimen organizado se vive con diversos grados de intensidad. En los últimos años, derivado de las disputas por el control de rutas y mercados de consumo, así como de las fracturas de las propias organizaciones delictivas, los grupos criminales han estado inmersos en una guerra cada vez más cruenta entre ellos.

Esta lucha [...] trajo consecuencias trágicas para México. De acuerdo con el diagnóstico oficial, del 1 de diciembre de 2006 al 31 de julio de 2010, en todo el país se habían registrado 28 mil 353 homicidios vinculados con el crimen organizado. Para enero de 2011 la estadística era sorprendente: el gobierno federal reconocía cerca de 40 mil muertos [...]⁶²

⁶⁰ Lorenzo Meyer, “Felipe Calderón o el infortunio de una transición”, *Foro Internacional*, vol. LV/núm. 1, enero-marzo 2015, p. 25.

⁶¹ Schedler, *op. cit.*, pp. 9-10.

⁶² Ravelo, *op. cit.*, p. 45.

Lejos de revertir los índices de inseguridad o someter a los jefes del narco y las franquicias locales que delinquían para ellos, la militarización de la seguridad pública después de 2006 resultó contraproducente.⁶³ El fraccionamiento de las mafias condujo a una diversificación horizontal de sus actividades predatorias. La competencia por los lucrativos mercados de la droga en Estados Unidos y la política oficial de turno por combatirlos bajo una óptica punitiva abrió nuevos rubros que atentaban contra el patrimonio y la integridad de los mexicanos. Convencidos de obtener ganancias sin reparar en los daños sociales, la soldadesca del narco y sus cabecillas incursionaron en negocios por demás lacerantes tales como el secuestro, el cobro por derecho de piso, la piratería de caminos, la tala ilegal, el robo de combustibles, la trata de personas o el fraude cibernético. Los municipios, comunidades y colonias donde se asentaban las células criminales fueron los nuevos objetivos rentísticos de los giros en los que decidieron irrumpir. Hasta 2007 el tráfico de migrantes, el abigeato, los plagios sin distinción de clase o el asalto de transportistas habían sido obra de pequeñas bandas; después de aquel año el narcotráfico los integró formalmente a sus actividades.

La secuela más traumática que permanecerá en la memoria social de las poblaciones que vivieron en carne propia –y no a través de los medios de comunicación– los enfrentamientos entre grupos criminales o entre éstos y las fuerzas del orden son los desplazados, desaparecidos y ejecutados que dejaron a su paso. Si el fin del ciclo revolucionario en los años treinta quedó marcado por la consolidación de un nuevo Estado que construyó instituciones y que se arrobó el monopolio de la fuerza con el desarme de facciones locales, cacicazgos regionales y grupos sociales disconformes, ochenta años después observamos un proceso de “refeudalización” de la violencia, pero en manos de las corporaciones del hampa.⁶⁴ El cine, la literatura, el periodismo y la televisión han dejado testimonios valiosos de la nueva distribución del poder en el México del siglo XXI. La figura del narco, en más de un sentido, reparemos en la acumulación desmedida de riquezas y en la impunidad para ejercer la ley de plata o plomo, es la metáfora del viejo cacique que gobernaba con el beneplácito tácito de las autoridades o por encima de ellas.⁶⁵

⁶³ Meyer, “Felipe Calderón o...”, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁴ Raúl Benítez Manaut, “La crisis de seguridad en México”, *Nueva Sociedad*, núm. 220, marzo-abril 2009, p. 182.

⁶⁵ Las influencias políticas, los compadrazgos, el pago de favores, la compra de voluntades y una cuadrilla de matones para barrer con cualquiera que interpusiera objeciones o resistencias contra su voluntad, eran los símbolos del poder caciquil que cobijó y usufructuó a su favor el viejo sistema político en casi todas las regiones del país; el arquetípico tirano rural que recrearon Juan Rulfo o Fernando Benítez en clave literaria para ilustrar la existencia de un poder paralegal que convivía con la formalidad de las leyes se corresponde con los señores del narco que *aggiornan* todas esas prácticas pero con un toque de violencia y una corruptibilidad política llevados al límite. En *El infierno* (2010), de Luis Estrada, José Reyes, amo y señor de un pueblo imaginario llamado San Miguel Arcángel, es la viva imagen del narcotraficante que quita y pone autoridades, que tiene negocios legales intercalados con los ilegales, que corrompe

La paramilitarización de la delincuencia transformó el fenómeno delictivo en algo que desafiaba la viabilidad del régimen democrático, tanto por su poder corruptor como por los procedimientos híper violentos para doblegar autoridades, asesinar mandos policiacos y asechar a la población. No es exagerado categorizar al narcotráfico como un escollo que delimita la democracia y que, en el peor de los casos, la deforma hasta transmutarla en una plataforma de las mafias para acceder al gobierno. En 2009 el Instituto Federal Electoral publicó un mapa de zonas de alto riesgo para el ingreso de su personal en la organización y validación de elecciones; el documento indicaba que el 70% de los 300 distritos electorales no eran seguros para realizar comicios. Dicho atlas electoral coincidía con otro que había publicado la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) sobre los municipios de mayor incidencia delictiva; en él se decía que de 2,454 municipios, 353 eran muy inseguros, con una nula o escasa presencia de los organismos de seguridad.⁶⁶

Naturalmente, la gravedad de las cosas no pasó desapercibida en la opinión pública internacional. La crueldad con la que ajustaban cuentas o asesinaban gente común fue propicia para que no sólo se hablara de narcoinsurgencia sino también de narcoterrorismo. Las cabezas y los cuerpos cercenados que abandonaban a media calle o a las afueras de las comisarías, la difusión de videos propagandísticos con torturas y ejecuciones de enemigos y soplones, los ataques a mansalva contra personas que acuden a lugares y eventos públicos, el uso de carros-bomba y el asesinato premeditado de funcionarios, son la clase de prácticas que obligan al uso del término; sin embargo, los medios para producir temor en una sociedad no necesariamente conforman a los cárteles como organizaciones terroristas. Las tácticas pueden ser las mismas, pero sus fines distintos. Los capos no cometen atentados contra la ciudadanía por motivaciones políticas o ideológicas; el narcoterrorismo trata de “propagar el miedo y minar la confianza de la sociedad en el Estado”.⁶⁷ Mientras los agentes del terrorismo internacional detonan explosivos o abren fuego sobre personas inocentes para lanzar un mensaje, los cárteles de la droga lo hacen para vengarse del Estado por los golpes que afectan su lógica económica.⁶⁸ En una larga cadena de siniestros contra la población indefensa, dos eventos horrorizaron a propios y extraños dentro y fuera del país: el lanzamiento de

funcionarios de alto nivel y que, al final de la historia fílmica, decide ocupar él mismo la presidencia municipal con la anuencia de todos los poderes formales.

⁶⁶ Benítez Manaut, *op. cit.*, p. 182.

⁶⁷ Bailey, *op. cit.*, p. 131.

⁶⁸ Juan Cruz Vázquez, *La sombra del narcotráfico. Una amenaza global*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011, p. 19, nota 1.

granadas de fragmentación en la fiesta popular del 15 de septiembre de 2008 sobre la plaza principal de Morelia y el incendio del casino Royale en Monterrey el 25 de agosto de 2011, con un saldo de 52 decesos. La quema intencionada de este centro de apuestas obedeció a una represalia contra el dueño del mismo por no pagar una cuota extorsiva a una organización narcoparamilitar.⁶⁹

Si antes de la “guerra contra el narcotráfico” la delincuencia y el socavamiento de la legalidad ya habían sido objeto de varias críticas en el extranjero, a partir de 2006 algunos rotativos norteamericanos afirmaron que el Estado mexicano se encaminaba a ser uno de naturaleza fallida. Aunque el análisis de la prensa internacional pecaba de exagerado, pues México no es Somalia, Afganistán o Haití, sí reflejaba una crítica por la incapacidad oficial para garantizar seguridad no sólo a los inversionistas sino a la mayoría de los habitantes. Bailey, a quien citamos al principio del presente trabajo, se sintoniza con Guerrero, Carothers y Buscaglia sobre los peligros que significan “la criminalidad, la corrupción, la violencia y la impunidad” para la construcción de una gobernanza democrática. Empero, tampoco clasifica a nuestro país como un Estado fallido:

[...] En el contexto regional, México se ubica en un término medio en la mayoría de las mediciones de seguridad ciudadana, pero ocupa el extremo inferior respecto a la confianza en la policía y al cumplimiento de la ley. También se sitúa en un extremo, junto con Colombia en los ochenta y los noventa, y Guatemala en la actualidad, en lo relativo al crimen organizado, especialmente al secuestro y a las poderosas e hiperviolentas organizaciones de tráfico de drogas.⁷⁰

Conforme los diarios contabilizaban más muertos, balaceras y situaciones que desdibujaban el Estado de derecho, la embajada estadounidense emitió comunicados de alerta para que sus ciudadanos no concurrieran a las entidades con más inseguridad, incluso aquellas que presumían destinos turísticos con gran afluencia de visitantes extranjeros. Urbes como Acapulco, Ciudad Juárez, Tijuana, Reynosa, Culiacán, Veracruz, Guadalajara o Monterrey entraron a una lista negra de sitios virtualmente prohibidos o señalados como no recomendables. A pesar de los esfuerzos oficiales y privados por mejorar la proyección internacional de México, particularmente en Estados Unidos, la crisis de seguridad pública y las causas que la alimentan asestaron un duro golpe a la imagen y el prestigio del país.

La ruptura del orden social que conllevó la crisis de seguridad pública hizo posible el avance inusitado del crimen organizado como un actor paraestatal capaz de cobrar cuotas extorsivas —o

⁶⁹ *La Jornada*, 9 de septiembre de 2011, p. 11.

⁷⁰ Bailey, *op. cit.*, p. 122.

impuestos de facto— a toda clase de negocios, imponer montos de producción a finqueros y productores rurales en varios estados, exportar acero a China, desplazar a las antiguas bandas de “polleros” para acaparar el tráfico de migrantes, organizar operativos de extracción y distribución de combustible robado hasta sangrar las finanzas nacionales, montar operaciones fraudulentas para sustraer dinero de usuarios bancarios, dirigir redes de trata, falsificar mercadería de diverso tipo e imponer candidatos a puestos de elección popular que eventualmente se apropiarán del presupuesto y las nóminas de personal. Como podemos observar, la obtención de rentabilidades va más allá del trasiego y la comercialización de drogas: abarca la expoliación parasitaria del trabajo y las capacidades productivas de la sociedad, pero también el robo de bienes públicos.

Las expectativas de la sociedad mexicana en los albores del siglo XXI, al cabo de una década, se toparán con un obstáculo que desfigura y anula la voluntad popular. En cuestión de un lustro el impacto del crimen organizado detuvo el ánimo democratizador que había rodeado a las elecciones del año 2000; si bien no tuvo lugar una restauración autoritaria —lo cual era inviable—, sí puede hablarse de una regresión, pero en otro sentido. En lo que respecta a las esferas regionales y locales del poder, el desvío de recursos fiscales, el abuso de autoridad y la convivencia con el narcotráfico crearon un déficit de legalidad que facilitó el empoderamiento del crimen organizado. A ello sumémosle policías estatales y municipales sin preparación ni controles internos realmente eficaces. Los cárteles tenían la mesa puesta para comprar voluntades y aprovechar al máximo los defectos institucionales, la corrupción y las fallas del sistema judicial.

El producto más costoso para la sociedad en su conjunto ha sido la transformación de los servidores públicos en agentes del crimen. La captura de las instancias gubernamentales por medio de financiamientos oscuros en las campañas para pactar compromisos ilícitos, los cohechos a funcionarios y la amenaza abierta de la que son objeto estos últimos cuando deciden cumplir su deber con apego a la ley y a las instituciones ya no es una amenaza potencial contra el Estado o la sociedad, sino una realidad cotidiana que los subvierte. Para la Organización de Estados Americanos (OEA) la participación de bandas criminales en procesos electorales, ya sea para amenazar, liquidar, sobornar o imponer candidatos, es el principal peligro para la estabilidad democrática de América Latina.⁷¹ En un balance de lo que significaba el crimen organizado en la región, al poner el acento en los costos sociales y humanos de los países que más lo padecen, Adam Blackwell, encargado de la oficina de Seguridad Multidimensional del citado organismo

⁷¹ *Excélsior*, 2 de marzo de 2012, p. 16.

multilateral, estaba validando la crisis institucional que describen y analizan Carothers, Buscaglia y Guerrero.

La situación crítica de la que habló en tono de advertencia el funcionario de la OEA se manifestó con el vaciamiento y la mutación de la democracia en un medio para que, en ciertos casos, representantes del hampa accedan al gobierno. No podemos afirmar que sea una regla general, pero sí es una de las secuelas menos deseadas y más perjudiciales de la inacabada transición política mexicana (Buscaglia *dixit*) que comenzó en la segunda mitad de los años noventa. En contraste con Italia,⁷² nuestro país no ha instrumentado a fondo ni hasta sus últimas consecuencias –sean éstas legales, políticas o administrativas– un sistema judicial efectivamente independiente y bien coordinado que controle, castigue y enmiende las manifestaciones antisociales.⁷³

Las vendettas entre hampones no sólo tienen el propósito de eliminarse físicamente sino también liquidar a los “aliados políticos y empresariales de sus adversarios y, por supuesto, a las personas inocentes. En este contexto, la corrupción política desorganizada y descontrolada ha sido la gasolina que ha propiciado los vacíos de Estado que a la vez generan los mayores niveles de violencia experimentados desde la Revolución Mexicana”.⁷⁴ Un foco de desintegración institucional, pero también un síntoma que fortalece la teoría de Carothers sobre el retroceso que acreditan varios países después de sus transiciones hacia la democracia⁷⁵ es la colonización delictiva del Estado. Trátese de gobiernos estatales o locales, la confabulación entre representantes

⁷² “Contra la percepción periodística anglosajona, que clasifica al Estado italiano como débil, en términos relativos el sistema judicial italiano siempre ha sido mucho más reactivo y fuerte que los sistemas de México y Centroamérica”. Buscaglia, *op. cit.*, p. 92.

⁷³ *Ibid.*, p. 57.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 44.

⁷⁵ Dice el citado autor: “Es momento para la comunidad promotora de la democracia descartar el paradigma de transición. Si analizamos el registro de las experiencias de los muchos países que los activistas de la democracia han etiquetado como ‘países en tránsito’, es evidente que ya no es adecuado suponer:

- que la mayoría de estos países están en realidad en una transición a la democracia;
- que los países que salen del autoritarismo tienen a seguir un proceso de democratización en tres etapas que consiste en apertura, rompimiento y consolidación;
- que el establecimiento de elecciones regulares y genuinas no les dará a los nuevos gobiernos legitimidad democrática [...]
- que las posibilidades de los países de una democratización exitosa dependen sobre todo de las intenciones políticas y de las acciones de sus elites políticas, sin la importante influencia de las condiciones y herencias económicas, sociales e institucionales subyacentes;
- que la edificación del Estado es un reto secundario para la construcción de la democracia y en gran medida compatible con ella”. Carothers, *op. cit.*, p. 32.

gubernamentales y actores ajenos a la legalidad se perfila como uno de los componentes más reiterados no sólo en México sino en gran parte de América Latina.

Si bien las metas de la narcoinsurgencia no son políticas ni encierran un discurso ideológico que aspire a cambiar el sistema, como ya señalamos, sí encontramos actos de coerción que lindan en el terrorismo para influir en las autoridades y lograr que no intervengan en sus negocios o les faciliten el trabajo. La ley de plata o plomo aplica en las presidencias municipales, los cuerpos policiacos, las notarías, los juzgados y las empresas que colaboran con las estructuras mafiosas. Grandes cantidades de dinero facilitan el desarrollo de sus actividades amparadas en el manto protector de padrinos políticos y funcionarios proclives al delito.

Manuel Clouthier Carrillo, natural de Sinaloa, cuna del narcotráfico mexicano, advirtió sobre el carcinoma que representa la narcopolítica para la joven democracia mexicana.⁷⁶ Su exhortación, si bien no era nueva, recordaba una vez más la magnitud del problema: más allá de las formalidades electorales, por los inmensos excedentes que genera, el narcotráfico estaba alterando las relaciones de poder inclinando la balanza del lado menos conveniente para la sociedad y el bien común. En un estudio antropológico sobre el narcotráfico, Edgar Morín, académico de la UNAM, nos recuerda que “no hay crimen organizado sin corrupción y ésta no es un rasgo cultural o idiosincrático de los mexicanos; es algo más inherente a un sistema en fase predatoria y articulado en torno al lucro, incentivado [...] por prohibiciones, como muestran los escándalos que involucran a empresarios, políticos y delincuencia que lo mismo surge en países pobres, Estados fallidos o en transición forzosa –como ocurrió con la URSS–, que en naciones desarrolladas como Japón”.⁷⁷

En varias ciudades y municipios con reiterados problemas de inseguridad el crimen dejó sin efectos los procedimientos democráticos para elegir autoridades, sea por la compra de candidatos o por la imposición de éstos con intimidaciones de todo tipo. Hasta cierto punto, los esfuerzos que años atrás habían emprendido amplios sectores de la sociedad mexicana por un régimen con elecciones libres, quedó anulado por la entronización de poderes que corrían a la par del Estado y fuera de él. Sus alfiles primero capturaban las instituciones y luego explotaban a su favor los presupuestos, la recaudación, la policía y la licitación de obra pública.⁷⁸ La desaparición

⁷⁶ Clouthier *apud* Bailey, *op. cit.*, pp. 184-185.

⁷⁷ Edgar Morín, *La Mañana. Un recorrido antropológico por la cultura de las drogas*, México, Debate, 2015, p. 99.

⁷⁸ “[...] es fuera de las grandes ciudades donde la operación de [las] células [delictivas] tiene [sus] consecuencias más severas. En particular, en los últimos años se ha observado que las mafias que operan en municipios no metropolitanos han logrado con éxito corromper e imponerse a alcaldes, al grado que se apropian de un porcentaje del presupuesto del ayuntamiento (un fenómeno que, hasta 2014, sólo se había documentado de forma extendida en Michoacán). El control

de 300 vecinos en el pueblo de Allende, Coahuila,⁷⁹ o la de 43 estudiantes en Iguala, Guerrero, en marzo de 2011 y septiembre de 2014, respectivamente, por mencionar sólo dos ejemplos, entrañan la complicidad o incluso la participación directa de servidores públicos en actos patibularios.

Lo que atestiguamos después de 2006 es “un fenómeno mucho más complejo que el de la multiplicación de bandas criminales. En principio, se trataba de la criminalización de las viejas estructuras políticas locales (gobernadores, caciques, sectores del Poder Judicial y burocracias locales, policías municipales) para hacerse del poder a través de las armas y la economía que proveían los nuevos flujos de la globalización”.⁸⁰ Buscaglia lo explica así:

¿Cuáles son las consecuencias de que en México puedan violarse los toques de gastos de campaña sin consecuencias? La infiltración criminal en las campañas políticas alimenta la violencia, pues los representantes populares terminan subordinados a quienes pagaron su llegada al puesto, sean empresas legales y organizaciones criminales. En el caso de que el financiador sea algún grupo de la delincuencia organizada, el político en cuestión se convierte en un blanco, ya que es un soldado de político de un grupo criminal, y los adversarios lo saben. Mientras no se vigile el origen y la cantidad de dinero que entra en las campañas políticas en México, se consolidará el esquema existente, de mafias desorganizadas, conformadas por grupos que actúan como pirañas y que se fagocitan pedazos del Estado a través de más violencia y más corrupción.⁸¹

Hablando de Coahuila, un poderoso cártel del narcotráfico sobornó e integró en su nómina a funcionarios de la Procuraduría General de la República (PGR)⁸² y de las policías estatales y municipales. Un jefe de sicarios detenido por el ejército en febrero de 2012 confesó y aportó pruebas sobre los personajes suscritos a su organización y cuánto recibían por trabajar para ellos. La ex subdelegada de la PGR en Saltillo cobraba una cuota de 100 mil pesos mensuales por concepto de protección; a los ministerios públicos federales que trabajaban con ella se les pagaba la mitad. Les seguían los segundos a bordo de la Agencia Federal de Investigación asentados en la entidad

criminal de alcaldías fuera de Michoacán quedó exhibido en Iguala después de la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa [...]. Más recientemente sabemos por los pronunciamientos de autoridades estatales de Morelos, e incluso por una investigación ministerial, que Los Rojos patrocinaron y luego cobraron cuota a una docena de alcaldes al sur del estado [...]”. Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La segunda ola de violencia”, *Nexos*, núm. 484, abril 2018, p. 34.

⁷⁹ “Una versión muy extendida es que en Allende desaparecieron 300 personas. Es posible que así sea, pero el expediente de la PGJEC [Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila] sólo tiene información sobre 42 desaparecidos de Allende en un periodo de 14 meses”. Sergio Aguayo, Delia Sánchez del Ángel *et al.*, *En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010), y Allende, Coahuila (2011)*, México, El Colegio de México, 2016, p. 13.

⁸⁰ Ilán Semo, “Tierra (no) prometida”, *La Jornada*, 18 de enero de 2014, p. 16.

⁸¹ Buscaglia, *op. cit.*, p. 61.

⁸² *Excélsior*, 17 de febrero de 2012, p. 21.

con 50 mil pesos; los elementos rasos de esta dependencia policial recibían 13 mil. A los mandos medios y altos de la PFP les pagaban 50 y 100 mil, respectivamente.⁸³ Las abultadas sumas de dinero que pagan mes a mes las agrupaciones delictivas en concepto de corrupción dimensionan el poder económico del cual disponen para minimizar el poder formalmente establecido.

En octubre de 2008 cinco contadores de la misma organización que había corrompido autoridades en Coahuila fueron aprehendidos en la capital del país; al momento de su captura, los detenidos portaban las nóminas negras de los elementos policiacos del estado de Hidalgo a quienes pagaban por su apoyo táctico y protección; meses después, éstos fueron arrestados en un operativo y puestos a disposición de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO). De 124 personas capturadas 92 eran policías municipales.⁸⁴ En Durango, por mencionar otro ejemplo, la Fiscalía General del estado ordenó la detención de 158 agentes de Gómez Palacio y Lerdo, quienes estuvieron sujetos a investigación por su presunto vínculo con otro poderoso cártel.⁸⁵ En Veracruz, Chihuahua, Baja California Norte, Guerrero o Michoacán se repite la misma historia: sobre todo en estados con una arraigada presencia del narcotráfico. ¿Qué política de seguridad puede arrojar buenos resultados cuando los encargados de velar por el orden y procurar justicia han sido comprados?

La ineficacia y las limitaciones actuales de los órganos procuradores de seguridad y justicia, así como la violencia alcanzada en años recientes, es la culminación de un proceso disgregador que tuvo sus primeras manifestaciones en la década de 1990. Si durante el *ancien régime* la delincuencia organizada funcionaba –y era gestionada– con mecanismos de corrupción que no generaban mayor intranquilidad en las calles, después de 2003 los acuerdos no escritos y los canales de entendimiento dejaron de ser funcionales y la corrupción organizada de Estado mutó en delincuencia organizada con corrupción desorganizada. En menos de un lustro los grupos criminales gestionaron “un Estado descompuesto en partes, ayudados por la consolidación de gobernadores-*virreyes* y sus vasallos, que han ejercido el poder sin ningún tipo de control central”.⁸⁶

La liberalización de la vieja corrupción unipartidista en los tres niveles de gobierno socavó, pedazo por pedazo, al Estado mexicano; cada cártel se enquistó en distintos espacios y corrompió

⁸³ *Reforma*, 17 de febrero de 2012, p. 6.

⁸⁴ *La Jornada*, 26 de junio de 2009, p. 13.

⁸⁵ *Excélsior*, 19 de enero de 2013, p. 29.

⁸⁶ Buscaglia, *op. cit.*, pp. 46-47.

a sus ocupantes, es decir: gobernadores, presidentes municipales, congresistas y policías. Los sectores cooptados tomaron parte en una guerra de mafias, atizando los peores efectos del hamponaje que asolan al país en su conjunto.⁸⁷ En resumidas cuentas, la sigilosa penetración del narcotráfico en todo el andamiaje gubernamental dinamizó las malas prácticas y las conductas violatorias de la ley en los órganos administrativos, judiciales y de seguridad, todo lo cual fortaleció “un ambiente generalizado de criminalidad”. La corrupción sistémica y la ocupación del Estado por agentes delictivos para reconfigurar y pervertir sus funciones han llevado a la reproducción y agudización de las debilidades estructurales “que no sólo se manifiestan en crímenes y delitos de diversa índole registrados en las administraciones locales, regionales o nacionales, sino también en la calidad, funcionamiento y posibilidad de consolidación de las instituciones democráticas en su conjunto”.⁸⁸

Ante un problema tan complejo como el que nos ocupa, muy aparte de la gravedad que significa la querrela por el control territorial entre el Estado y la delincuencia, el despliegue de tropas y la militarización de la seguridad pública no alcanzaban para solventarlo. Es verdad que se trató de una decisión empujada por las circunstancias, pero sus efectos acrecentaron el aluvión de homicidios, desapariciones y violaciones a los derechos humanos. El contraataque gubernamental para perseguir y castigar a los capos y jefes de las células gansteriles más peligrosas comprometió a los uniformados en un conflicto de baja intensidad para el cual no estaban del todo preparados. Su intervención dejó estragos entre los habitantes que se encontraban en medio del fuego cruzado entre bandidos y fuerzas del orden. Al pelear contra un enemigo integrado y mimetizado en comunidades, los aparatos de seguridad, especialmente los militares, actuaban como ejército de ocupación “que miraban a todos los lugareños como narcosicarios en potencia”.⁸⁹

Los destacamentos castrenses ocupados en tareas de vigilancia repelieron los embates propios de una guerrilla, sólo que en vez de rebeldes al servicio de una causa eran pistoleros a sueldo. Desde hace 12 años los medios han dado cuenta de emboscadas y ofensivas letales contra el Ejército y la Marina; al haber involucrado a las instituciones armadas en un conflicto de baja intensidad, los “soldados se mostraban irritados, asustados y agresivos, y abrían fuego sobre los

⁸⁷ *Ibid.*, p. 115.

⁸⁸ Luis Jorge Garay Salamanca y Eduardo Salcedo-Albarán, “Otras características básicas de las redes del narcotráfico”, en Luis Jorge Garay Salamanca y Eduardo Salcedo-Albarán (coords.), *Narcotráfico, corrupción y Estados*, Bogotá, Debate, 2012, p. 296.

⁸⁹ Grillo, *op. cit.*, p. 208.

coches que se acercaban demasiados despacio a los controles, como ocurrió en Sinaloa, donde mataron a dos mujeres y a tres niños. En otras ocasiones, disparaban sin darse cuenta contra civiles en medio de una refriega con pistoleros de los cárteles, como sucedió en Monterrey, donde cayeron dos estudiantes. Peor aún, se acusaba a los soldados de crueldades premeditadas, como torturas, violaciones y asesinatos. Por ejemplo, cuatro chicas adolescentes de Michoacán declararon haber sido conducidas a un cuartel militar y haber sido violadas varias veces. Cuatro años después de iniciada la ofensiva [antinarco], las balas de la policía y el ejército habían matado a más de cien civiles inocentes”.⁹⁰

Casi en las postrimerías del sexenio antepasado la violencia parecía ceder un poco, pero no a los niveles que había antes de 2007. Aunque la policía seguía decomisando droga y deteniendo peces gordos, la guerra contra el narcotráfico había llegado a un punto insostenible. De hecho, ese fue uno de los factores que más determinó el regreso del otrora partido hegemónico a la presidencia con el 38.2% de los votos en julio de 2012.⁹¹ Podrían añadirse otras causas pero, esencialmente, el fracaso del plan de seguridad, la narrativa belicista de la penúltima administración y el cúmulo de agravios delictivos contra los ciudadanos, determinaron una rotación de las élites a favor del Partido Revolucionario Institucional. No es descartable asumir que muchos electores –y no exactamente los más versados en sociología política– creyeron que este último podía traer de vuelta aquellos años de relativa paz social. A pesar de prometer un cambio de rumbo, el gobierno pasado demostró que las afinidades con su antecesor no sólo estaban afincadas en la política económica y el modelo de desarrollo que la acompañaba, sino también en la recurrencia al ejército como sostén principal de la seguridad pública.

En respuesta a los cuestionamientos dentro y fuera de México acerca del camino para revertir o por lo menos controlar la crisis de seguridad, que también era una crisis en rubro de los derechos humanos –importante es decirlo–, el gobierno pasado dio su palabra para modificar la estrategia militarizada de su antecesor y fortalecer la legalidad. Seis años después la situación seguía prácticamente igual –o ligeramente peor– que en 2011. Tampoco pudo reducir al mínimo los delitos más dañinos para el ciudadano común, léase secuestros, extorsión y robos violentos. De los tres, como ya se apuntó párrafos atrás, el primero se disparó a niveles históricos; las bandas de plagiarios compuestas por ex policías y malhechores independientes que abundaron en la década

⁹⁰ *Ibid.*, p. 209.

⁹¹ Bailey, *op. cit.*, p. 22.

del noventa quedaron opacadas por la participación del narco en lo que ya era una industria ilegal bien consolidada.⁹² A diferencia de aquéllos, sus nuevos emprendedores no sólo la expandieron territorialmente sino que tenían la logística, las armas y el poder intimidatorio para cometer impunemente secuestros tanto de forma masiva como individual.

Antes de la ofensiva militar instrumentada a fines de 2006, las ganancias obtenidas por el plagio de una persona representaban muy poco para los grandes cárteles; el monto promedio de un rescate, cuyo valor oscilaba los 10,000 dólares, en comparación con el precio final de un cargamento de 100 kilogramos de cocaína, era 250 veces menor.⁹³ El negocio de las drogas poco tenía que ver con los secuestros. Si no había un patrón delictivo que asumiera el elevado riesgo de participar en ambos,⁹⁴ entonces, ¿por qué los narcos decidieron probar suerte en este terreno? No faltos de lógica, creeríamos que para reponer las ganancias monetarias y los bienes incautados por las autoridades, lo cual es parcialmente cierto; sin embargo, el involucramiento del narcotráfico en la proliferación de plagios y extorsiones también era reflejo de la impunidad y el ambiente de anarquía que propicia la ausencia de un Estado capaz de salvaguardar el orden, proteger la integridad física de los ciudadanos y mantener a flote la legalidad. Un estudio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados cifraba un crecimiento exponencial de los plagios en 317% entre 2005 y 2010, lapso que, excepto por un año, coincide con el lanzamiento de la guerra contra el narcotráfico. De 2007 a junio de 2010 la tasa promedio de raptos creció 23% cada año.⁹⁵

Dicho en argot empresarial, el cobro de un rapto no interesaba a los consejos de administración que presidían las transnacionales de la droga; más bien eran una prestación o patente

⁹² Bellota, *op. cit.*

⁹³ Bergman, *op. cit.*, p. 139.

⁹⁴ Un caso excepcional que nos remite a fines de los ochenta y principios de los noventa, cuando en Sinaloa despuntaban los ajustes de cuentas entre traficantes de droga varios años antes de la “guerra contra el narco”, es el de una pequeña banda criminal cuyo líder –que murió asesinado en el interior de un penal federal en octubre de 2004– no sólo fue narcotraficante sino plagiaro y asaltante de trenes. Su fuerte, lo que le dio fama, eran los robos bancarios. Este personaje adquirió más celebridad por esta última actividad y menos por el trasiego de enervantes, que desde luego le significó enormes ingresos a él y sus secuaces. En 1997, año emblemático en el auge de crímenes violentos como el secuestro, el comandante del Grupo Especial Antisecuestros de Chihuahua, Francisco Minjárez Ramírez, aseveraba que los miembros de la banda liderada por este hampón sinaloense operaban en los límites de su estado con Sonora y “se dedicaban al narcotráfico [pero] al pegarles las campañas antinarcóticos optaron por dedicarse a los secuestros, que tienen mecanismos de cobro similares a los del negocio de la droga y que les dan fondos para seguir en el narcotráfico”. *Proceso*, núm. 1056, 26 de enero de 1997, pp. 26-27; “Así fue ‘trabajar’ con el ‘Ceja Güera’ en Sinaloa”, en NNN.MX, 16 de octubre de 2016, en <https://www.nnc.mx/articulo/sinaloa/asi-fue--trabajar--con---el-ceja-guera---en-sinaloa/1476661078>.

⁹⁵ *Secuestro: impacto social y características del delito*, México, Cámara de Diputados, 2010 (Carpeta de indicadores y tendencias sociales, 1), p. 3.

de curso para los gerentes y subgerentes. Es decir, los delitos extorsivos se convirtieron en una mina de oro para los gatilleros de los jefes mafiosos. Empresarios, comerciantes, profesionistas y hasta migrantes, por no hablar de figuras públicas —como un ex candidato presidencial—, no se libraron de ser víctimas y ver mermado su patrimonio o perder los ahorros de toda una vida por esta lacra que convierte a sus víctimas en una mercancía desechable cuando no se alcanza un precio. Una de tantas muestras palmarias del desgobierno y la incapacidad para perseguir y castigar la comisión de delitos fue la historia de un comerciante secuestrado en la ciudad de Tampico en 2010; esta víctima aseguraba haber conocido media centena de casos como el suyo a lo largo de ese año. Los culpables, un cártel que se había escindido de otro y que lo encabezaban militares desertores, también plagiaba centroamericanos que cruzaban por territorio nacional para cruzar la frontera con Estados Unidos. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) denunció la existencia de ranchos en Tamaulipas, Veracruz y Tabasco en los que tenían cautivos a los migrantes secuestrados mientras sus familias les enviaban un giro en dólares para pagar su rescate. Su estancia en esos campos de detención clandestinos podía prolongarse meses.

Los secuestros en masa y la desaparición de automovilistas en las carreteras tamaulipecas se remontan a 2007, pero la coacción del crimen sobre los periodistas locales impidió la visibilización de lo que constituía, en el segundo gobierno de la alternancia, un crimen de lesa humanidad que sería evidenciado internacionalmente con la masacre de 72 personas en los alrededores de San Fernando tres años después.⁹⁶ El *modus operandi* de los raptos funcionaba gracias a la colaboración de las policías locales. En el municipio de Juárez, Nuevo León, Luz María Durán Mota, una madre de familia, denunció que agentes municipales detuvieron arbitrariamente a su hijo y a tres muchachos más para entregarlos a ese mismo grupo delincuencia y, presumiblemente, despojarlos de la camioneta en la que se transportaban. Lo que comenzó como un secuestro terminó como una desaparición de tantas otras.⁹⁷

Ciertamente, la anarquía delictiva había modificado hábitos y vida cotidiana, deprimido la vida económica, perjudicado la imagen del país en el exterior y provocado una desconfianza ciudadana en las instituciones que tal vez tardaría una generación en subsanarse. A pesar de la complejidad del problema y los retos que encerraba, los mexicanos constataron otro retroceso postransicional en la medida que nuevos escándalos de corrupción parecían ratificar la endeblez de

⁹⁶ Grillo, *op. cit.* pp. 413-417.

⁹⁷ *La Jornada*, 2 de octubre de 2011, p. 8.

la justicia y del gobierno para cumplir y hacer cumplir las leyes. La sensación de que algo iba mal tres sexenios después de la alternancia no era un lugar común sino una realidad comprobable. Gracias al periodismo de investigación y a las denuncias de los sectores más organizados de la sociedad civil fue posible saber que varios gobernadores de distinto signo político –pero predominantemente del partido del presidente– saqueaban recursos del fisco y contraían deuda pública de forma poco transparente y con secuelas de largo plazo para las finanzas de sus respectivas entidades federativas; en paralelo a la depredación presupuestal cometida por los mandatarios locales, en algunos casos quedó al descubierto que también había relaciones de colaboración y mutuo beneficio entre las autoridades y el narcotráfico.⁹⁸ Expertos y legos podían sacar una conclusión muy obvia: mientras no hubiera voluntad política para depurar las instituciones de corruptelas y el sobrecargado sistema judicial mexicano no estuviese imposibilitado de castigar en tiempo y forma la perpetuación de los crímenes más perniciosos para la sociedad, no podrá vivirse bajo un Estado de derecho.

Si el México de 2012 sobrellevaba las dificultades ocasionadas por una política de seguridad insuficiente, el de 2018 acumulaba las mismas bombas de tiempo, pero con saldos más preocupantes y un margen de maniobra más estrecho para desactivarlas. A pesar de los aumentos al presupuesto en seguridad, se batieron los récords de asesinatos. Los números demostraban que mayores inversiones en el ramo no eran sinónimo de mejores resultados.⁹⁹ Atengámonos a los datos duros. En el quinto año del gobierno pasado “se produjo un grave incremento en la violencia, con una tasa nacional de homicidios que aumentó 25%, superando su punto máximo de 2011”.¹⁰⁰ Al siguiente, las cifras de asesinatos superaban todas las anteriores. Entre enero y agosto del 18 las autoridades reportaron 21,857 víctimas, las cuales se sumaban a los 238 mil homicidios contabilizados desde 2007 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Esta numeralia remataba con el

⁹⁸ Vid. Francisco Cruz, *Tierra narca* (2012); Noé Zavaleta, *El infierno de Javier Duarte* (2016); Humberto Padgett, *Tamaulipas. La casta de los narcogobernadores: un eastern mexicano* (2016); Ricardo Ravelo, *Los incómodos* (2017); Juan Luis Hernández Avendaño (coord.), *Rafael Moreno Valle Rojas (2011-2017). La persistencia del autoritarismo subnacional* (2017); Andrew Paxman (coord.), *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente* (2018); Nayeli Roldán et al., *La estafa maestra* (2018).

⁹⁹ En los pasados doce años, la inversión pública en el cuidado de la seguridad ciudadana registró incrementos considerables que la cuadruplicaron de 82 mil 917 millones de pesos en 2006 a 261 mil 341 millones en 2018. Poder Ejecutivo Federal, *Sexto informe de gobierno. Anexo*, México, Presidencia de la República, 2018, p. 54.

¹⁰⁰ *Índice de datos sobre homicidios. Resultados 2018*, México, Institute for Economics and Peace, s/f, p. 2.

drama humano de 37,000 desaparecidos,¹⁰¹ el cual, dicho sea de paso, superaba por varios miles a todas las dictaduras militares sudamericanas de los setenta.

¿Por qué no retrocedió el caudal de muertes y el desasosiego bajo el gobierno anterior? Un cuestionamiento análogo se planteó Guerrero en otro análisis de su autoría –por cierto, escrito casi veinte años después de haber prospectado que el narcotráfico podía reventar la alternancia y llevar al país hacia un estadio de degradación política y anarquía social–. El nombrado politólogo busca explicaciones coherentes para interpretar el brote de violencia en el trienio 2014-2017 y resuelve que los decibeles de criminalidad sufridos en ese periodo se asocian a las siguientes causas: 1) mercados delictivos emergentes; 2) relevos políticos en los Estados; y 3) reacomodos entre los cárteles. No desestima el repunte en el consumo de opiáceos en Estados Unidos o las fallas del Nuevo Sistema de Justicia Penal implementado desde 2016, pero tampoco encuentra pruebas totalmente convincentes para incluirlas en su lectura de los hechos.¹⁰²

Aunque tenía varios años cometiéndose con discreción y era dominio exclusivo de funcionarios corruptos dentro y fuera de Petróleos Mexicanos, el robo de combustibles se volvió un atractivo negocio para los cárteles del narcotráfico a mediados de la década pasada. En la siguiente administración se consolidó¹⁰³ y, en ciertas zonas del mapa nacional, los oleoductos de Pemex terminaron siendo virtual propiedad del crimen. El hurto y la comercialización ilegal de gasolinas a través de estaciones de servicio o en expendios clandestinos propicio “el desplazamiento del crimen organizado a regiones donde éste no tenía una presencia significativa. En los municipios que integran la zona conocida como el ‘Triangulo Rojo’, en Puebla, la violencia, antes marginal, se ha convertido en tema cotidiano: ejecuciones y enfrentamientos entre los grupos contendientes o entre éstos y las autoridades”.¹⁰⁴ Guanajuato fue otra entidad que no tardó en sufrir el incremento de los homicidios y otras calamidades relacionadas con el flagelo delincriminal, pues en su territorio se localiza una importante refinería y sistemas de ductos.

La extracción de combustibles se convirtió en algo tan redituable como el trasiego de drogas a Estados Unidos, de tal manera que facilitó la aparición de un cártel dedicado exclusivamente a ordeñar, almacenar y vender gasolina robada. Su poder de fuego y capacidad para corromper autoridades municipales llegaron a ser tan arrolladores como los de otras agrupaciones. En los

¹⁰¹ *Proceso*, núm. 2186, 23 de septiembre de 2018, p. 18.

¹⁰² Guerrero, “La segunda ola...”, *op. cit.*, p. 35.

¹⁰³ *Sin Embargo*, 27 de abril de 2017, <https://www.sinembargo.mx/27-04-2017/3202480>.

¹⁰⁴ Guerrero, “La segunda ola...”, *op. cit.*, p. 36.

operativos realizados para atrapar a sus líderes, el cártel “huachicolero” –nombre dado a los ladrones de combustible– demostró que también podía bloquear autopistas con autos incendiados y arremeter con destacamentos fuertemente armados en contra del ejército.

Las gavillas de narcoinsurgentes dedicadas a esta actividad desviaron y convirtieron un porcentaje de los ingresos nacionales en su patrimonio; fácticamente estaban privatizando la riqueza hidrocarburífera en contubernio con funcionarios de la principal empresa pública de los mexicanos.¹⁰⁵ Entre 2013 y lo que va de 2019 tuvieron lugar 540 agresiones y privaciones de la libertad contra trabajadores de Pemex que reparaban los oleoductos en los sitios donde se registraban las tomas clandestinas; la compañía reportó que su personal de vigilancia y monitoreo era “superado tanto en número como en equipo y armamento por las bandas de delincuentes”. En 2018 Puebla fue el estado donde se suscitó la mayoría de los altercados y las represalias contra empleados de la paraestatal con 42 de ellas; siguieron, en orden descendente, Sinaloa con 18, Chiapas con 17, Tamaulipas con 16, Hidalgo con 12 y Campeche y Veracruz con 10 cada uno.¹⁰⁶

Otros campos en los que descubrieron lucrativas ganancias fueron el asalto de tráileres y trenes de carga; ambos ya existían, pero no habían sido lo suficientemente explotados ni todas las agrupaciones se habían fijado en ellos como una opción rentística. Según la Asociación Mexicana de Seguridad Privada, Información, Rastreo e Inteligencia Aplicada, entre 2014 y 2016 el atraco a camiones de carga en las carreteras alcanzó un 180%, pasando de 568 a 1,590 denuncias por ese delito. Por su parte, el asalto de trenes ha sido protagonizado por células del narco que en ocasiones convocan a la población local para saquear el contenido de los vagones, de forma que las

¹⁰⁵ “El funcionamiento de la Subdirección de Transportes de Pemex-Logística, con cuatro años de funcionamiento, ha sido deficiente, pero sobre todo hay quejas de irregularidades que ameritaban investigaciones anticorrupción internas de la empresa Pemex y del gobierno federal. Los *huachicoleros* operan en cuando menos 20 entidades de la república, involucrando a trabajadores de Pemex, delegaciones estatales y funcionarios de administraciones municipales y estatales. Una de las funciones de la Subdirección de Transporte de Pemex-Logística es la vigilancia del robo de combustibles [...]”

Pero hasta ahora ninguna investigación oficial ha sido hecha para ir a las causas del robo de combustibles: el negocio del tráfico de combustible robado no puede hacerse sin la complicidad de funcionarios de Pemex y de funcionarios gubernamentales estatales y municipales. A pesar del tamaño criminal, social, regional y político del conflicto y de la multiplicación de complicidades por el robo de combustibles, la Subdirección de Transporte de Pemex-Logística decidió ahorrar fondos presupuestales terminando contratos con empresas privadas dedicadas a la investigación de tomas clandestinas y hacerlo con personal propio; el efecto fue obvio: el robo aumentó de manera escandalosa y las denuncias de complicidades de Pemex con los grupos *huachicoleros* también crecieron. Algunos especialistas han encontrado que el personal de la Subdirección de Transporte realiza reparaciones superficiales – ‘aparentes’, dicen expertos– que no impiden el regreso de los ladrones de gasolinas. Una auditoría anticorrupción independiente podría probar que las reparaciones forman parte del negocio del robo de gasolinas”. Carlos Ramírez, “La causa de la crisis *huachicolera*, en Transporte de Pemex-Logística”, *Indicador Político*, núm. 872, 8 de enero de 2019, pp. 7-8.

¹⁰⁶ *El Universal*, 6 de mayo de 2019, p. A8.

autoridades no puedan hacer uso legítimo de la fuerza, pues corren el riesgo de desatar un siniestro que cobre la vida de civiles, aunque éstos sean partícipes en actos de rapiña. Un reporte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) apuntaba que entre enero y marzo del año pasado hubo 852 ataques a ferrocarriles con mercancías y productos consumibles. Ese dato superaba con creces a cualquier trimestre del 2017. Puebla era el estado con más descarrilamientos y abordajes violentos para sustraer la carga de los trenes, reportaba 139; le seguían Jalisco con 83, Guanajuato con 82 y Veracruz con 77.¹⁰⁷

La segunda variable que alimentó la vorágine de violencia entre 2014 y 2018 nuevamente se relaciona con los desajustes por el relevo de autoridades. Después de 2015, cuando el oficialismo perdió varios estados en las urnas, “se quebraron las redes de protección institucional que habían sido solapadas por las administraciones de gobernadores [del mismo partido en el poder] (las cuales operaban, dentro de sus ámbitos de competencia, de forma autoritaria)”. Veracruz, Chihuahua y Quintana Roo pasarán a la historia como los ejemplos más emblemáticos. En ellos, los mandatarios salientes y sus gabinetes fueron acusados penalmente de múltiples delitos y tanto ellos como algunos colaboradores se convirtieron en prófugos de la justicia. En el primero de los tres, que fue el caso más grave y el que ocasionó mayores daños sociales, se asomaban vínculos con la delincuencia organizada; recordemos a las policías municipales involucradas en la desaparición forzada de personas.¹⁰⁸ No es casual sino causal que dichas entidades federativas hayan tenido un repunte de crímenes violentos, mismos “que comenzaron o bien cuando la derrota electoral del [partido gobernante] era inminente, o bien en el periodo de transición”.¹⁰⁹

La tercera fuente de violencia, siguiendo la tesis de Guerrero, se explica por la consolidación de un cártel jalisciense especializado en la producción de metanfetaminas, cuyo poderío había despegado en el sexenio anterior y que también había puesto su mirada en otros negocios socialmente dañinos. Esta banda narcoparamilitar se disputó las plazas y los mercados ilícitos emergentes con su competencia de Sinaloa. Los enfrentamientos con las corporaciones de seguridad o con el mismo ejército, como la emboscada contra un convoy de policías estatales que dejó 15 elementos muertos sobre la carretera a Puerto Vallarta en abril de 2015 o el derribamiento de un helicóptero de la Defensa Nacional al mes siguiente, por no hablar de los bloqueos con

¹⁰⁷ *Excelsior*, 24 de mayo de 2018, pp. 18-19.

¹⁰⁸ *Excelsior*, 24 de octubre de 2018, p. 22.

¹⁰⁹ Guerrero, “La segunda ola...”, *op. cit.*, p. 37.

autobuses quemados en calles y avenidas de Guadalajara,¹¹⁰ exacerbaron el ambiente de inseguridad en la segunda mitad del sexenio pasado.

Grosso modo, este es el panorama que domina en la actualidad y que entorpece una disminución inmediata de la violencia en lo que va de la nueva administración. La victoria de Andrés Manuel López Obrador en las urnas cristalizó, con mayor nitidez que en 2012, el cansancio y la desesperación ciudadana por el avance de la triada corrupción-impunidad-delincuencia. Podríamos ahondar en las causas y en el contexto de las últimas elecciones presidenciales, pero más importante es señalar los retos que tiene por delante el actual mandatario y que no se antojan fáciles de resolver. La primera medida que emprendió como jefe del Ejecutivo fue una operación de Estado contra el robo de combustible, cuyos autores no tardaron en responder con bloqueos de carreteras, ofensivas letales contra representantes de la ley y amenazas abiertas de atentados si no se detenía el cateo de combustible robado y el cierre de tomas clandestinas.

La primera mitad de 2019 pinta un futuro inmediato poco halagador. La ejecución de tres masacres en sólo cuatro meses, una en Minatitlán, Veracruz, otra en Playa del Carmen, Quintana Roo, y una más en Cancún, con un saldo de 13, 6 y 7 personas muertas respectivamente;¹¹¹ la persistente guerra entre células del crimen en Jalisco; el asesinato premeditado de 10 alcaldes en distintos puntos del país entre diciembre y abril; el asalto masivo de turistas en la autopista de Acapulco; el incremento de la incidencia delictiva en la Ciudad de México; el rebrote latente de las autodefensas en Guerrero; el recrudecimiento de las pugnas entre los cárteles por el comercio del huachicol en Guanajuato; y la perenne criminalidad en el conurbado mexiquense, destacándose en primer lugar los feminicidios y la desaparición de mujeres, son algunos hechos sintomáticos – probablemente los más mediatizados pero no los únicos– de la descomposición social y la inoperancia gubernamental que se materializan en experiencias y cifras inéditas de inseguridad pública. Las estadísticas oficiales dadas a conocer por el SESNSP dan a pensar que, de seguir así las tasas de homicidios, este año puede desbancar al anterior y convertirse en el más violento en la historia reciente del país.¹¹²

Consideraciones finales

¹¹⁰ *Excélsior*, 9 de mayo de 2015, p. 20.

¹¹¹ *La Jornada*, 20 de abril de 2019, p. 10; *Excélsior*, 7 de enero de 2019, p. 16; *Excélsior*, 21 de enero de 2019, p. 23.

¹¹² *Proceso*, núm. 2217, 28 de abril de 2019, pp. 6-7.

A punto de celebrar el bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución, el plan militarizado de seguridad se mostraba incapaz de contener la ola homicida que asechaba al país; muy alejada de las buenas intenciones de sus promotores, éste demostraba cuán débil y poco preparadas estaban las autoridades para enfrentar un reto como el que tenían encima y que venía incubándose de mucho tiempo atrás. Los festejos de 2010 estuvieron rodeados de escenarios bélicos que, guardadas sus distancias, recordaban aquellos episodios. El derramamiento de sangre, el desplazamiento de personas hostigadas por el crimen y la crueldad innata de una guerra son pertinentes para establecer esa comparación y hablar de colapso estatal en distintos puntos de la república.

El desgarramiento social de la última década y media es el futuro con el que eventualmente nos topamos después de un largo periodo de presidencialismo sin contrapesos que, antes de cerrar su ciclo de vida en la historia contemporánea de México, no sentó los precedentes para las transformaciones de mediano y largo aliento que hubieran contribuido a amortiguar los desajustes, los vacíos de poder, la descomposición institucional y la violencia a la que hemos llegado. Las siguientes administraciones no ganaron tiempo en la construcción de un nuevo contrato social, en el marco de lo que podríamos convenir como una democracia plagada de rezagos e imperfecciones. Las prioridades fueron económicas. En 35 años de neoliberalismo, las reformas estructurales, bajo la conducción de las élites políticas y las cúpulas empresariales, ponderaron fundamentalmente la transformación del ordenamiento productivo y el desmontaje gradual del modelo económico que predominó hasta principios de los ochenta, trasladando funciones, servicios y bienes públicos a manos privadas sin los marcos regulatorios ni el debido dictamen sobre la capacidad y las competencias de los nuevos actores que se beneficiaron de dicho proceso. Este modelo, que Buscaglia llama con todas sus letras una plutocracia “disfrazada de economía de mercado”,¹¹³ tuvo resultados limitados en la distribución del ingreso y el desarrollo regional.

La implementación transexenal de estos cambios en la estructura económica no caminó a la par de una modernización multidimensional de la administración pública ni del Estado de derecho. Las llamadas reformas de segunda generación tuvieron una aplicación tímida, apenas perceptible en sus resultados. Pieza clave de esta omisa renovación estatal hubiera sido la revisión y actualización del federalismo, el cual involucionó hacia una feudalización de los ejecutivos estatales. Por varias décadas éstos quedaron sujetos a la autoridad del presidente, pero a fines de

¹¹³ Buscaglia, *op. cit.*, p. 33.

los años noventa empezaron a mostrar una autonomía sin contrapesos internos que facilitó la aparición de castas políticas depredadoras –con el consecuente reforzamiento de hábitos patrimonialistas y abusos de poder—. Entre 1999 y 2017 un total de 22 gobernadores fueron acusados ante la justicia por incurrir en delitos administrativos, electorales y penales. Aunque 16 enfrentaron más de una causa que los llevó a la cárcel, no todos los mandatarios a los que el periodismo de investigación exhibió al frente de una trama corrupta terminaron en la cárcel. Como señalamos, no fue coincidente que el crimen organizado encontrase en la mayoría de las entidades gobernadas por ellos un bastión de impunidad.

Los efectos socioeconómicos del modelo de desarrollo se conjugaron con las deficiencias en la impartición de justicia y la omisa instrumentación de controles anticorrupción reales, efectivos y creíbles. Simplificando el porqué de la violencia arriba descrita, una de sus raíces encuentra explicación en la falta de oportunidades que estimuló la integración de muchos jóvenes en las redes laborales de la delincuencia organizada o bien en la comisión de delitos del fuero común;¹¹⁴ la otra raíz es hija de la corrupción judicial y gubernamental, que lejos de barrerse en los primeros años de transición, demostró que estaba más arraigada que nunca tanto en la impartición de justicia como en el desempeño de la función pública. En este segundo rubro, los organismos de seguridad ciudadana, amén de quedar rebasados y no haberse modernizado como lo exigían las circunstancias, siguieron protagonizando cohechos, detenciones arbitrarias, fabricación de casos, torturas y desapariciones forzadas. El fenómeno hizo metástasis y su síntoma más evidente fue la lumpenización de aquellos servidores públicos cuya complacencia con el narcotráfico lo empoderó.

La estabilidad social de las décadas anteriores se basaba en acuerdos informales o una *pax* mafiosa y no en la solidez de la justicia y la perfectibilidad de las corporaciones policiacas. La asiduidad de los enfrentamientos a balazos, las bajas humanas, la merma sobre el tejido social y los abusos contra la población por parte de los bandos involucrados reflejaban una crisis social, institucional y de derechos humanos que algunos observadores y *think tanks* extranjeros clasificaban como guerra de baja intensidad.¹¹⁵ Otros, ya lo mencionamos, no tienen inconveniente en llamarla una guerra civil moderna. La utilización de los términos narcoinsurgencia,

¹¹⁴ Eduardo Loza y Humberto Padgett, *Los muchachos perdidos. Retratos e historias de una generación entregada al crimen*, México, Debate, 2012, p. 45.

¹¹⁵ *El desafío de Peña Nieto: los cárteles criminales y el Estado de derecho en México*, Bruselas, Crisis Group, 2013 (Informe sobre América Latina, 48), p. 1.

narcoterrorismo, narcoparamilitarismo y crisis de seguridad reseña la gravedad de la violencia alcanzada.

Cuando el poderío del crimen organizado no se percibe en la compra de mandos policiacos, ministerios públicos, alcaldes, presidentes municipales o gobernadores, entonces se hace sentir en las ofensivas de grupos armados que actúan como insurrectos. Su misión, hasta ahora, no ha sido remover autoridades para concretar un plan de gobierno que levante reclamos socioeconómicos y reivindicaciones ideológicas sino entorpecer su funcionamiento desde adentro –con la cooptación de cuadros políticos y elementos burocráticos– y debilitándolas por fuera –con emboscadas, asesinatos selectivos y actos que lindan en el terrorismo–. En medio del conflicto, la sociedad permanece petrificada y muchas veces indefensa. La irrupción de los cárteles de la droga en otras actividades que antiguamente no despertaban su interés rentístico evidenció la precariedad del gobierno para prevenir, reducir y castigar la delincuencia.

De igual importancia que las bajas civiles en la guerra contra el narcotráfico es la corrupción desenfrenada que despedazó órganos y tergiversó funciones del gobierno mexicano. En el peor de los escenarios, de no combatirse con determinación, esta anatema “puede penetrar el sistema de justicia penal a tal grado que resquebraje significativamente la confianza de la sociedad” y se introduzca en la política electoral o determine las políticas públicas hasta consumir una captura del Estado.¹¹⁶ Antes de que la guerra contra el narco disparase los índices de inseguridad, Samuel del Villar asentó en su libro póstumo que la corrupción había atrofiado al gobierno y la economía nacionales, “así como el desarrollo del régimen democrático –ya no se diga social– de derecho”.¹¹⁷ De haber fallecido años más tarde, este abogado constitucionalista habría comprobado el alcance de sus palabras acerca de un fenómeno que él estudió académicamente y que combatió desde el servicio público.

El retraso –que pronto se convirtió en ausencia– de una reingeniería de gran calado a nuestras instituciones y los legados del viejo régimen, como hábitos cleptocráticos muy arraigados y una justicia intervenida por el poder político, determinaron los primeros años de la novel democracia mexicana. En estas páginas aludimos al trabajo de tres autores –Guerrero, Carothers, Bailey y Buscaglia– cuyos aportes teóricos nos obligan a cuestionarnos sobre el transcurso y la calidad institucional de la democracia mexicana a casi veinte años de superado el régimen de

¹¹⁶ Bailey, *op. cit.*, p. 123.

¹¹⁷ Samuel I. del Villar, *Agravios nacionales en la hacienda pública mexicana, 1982-2005*, México, Océano, 2006, p. 16.

partido predominante. Es verdad que no había posibilidades de un tropezón autoritario, pero tampoco se alcanzó un sistema que operase sobre reglas claras y formales, es decir, un Estado de derecho sólido y libre de ataduras políticas. El cumplimiento de la ley –y esto lo dicen todos o casi todos los politólogos más compenetrados en el tema– debe ser la nota fuerte si hablamos sobre calidad de la democracia.¹¹⁸

Dieciocho años después de aquellas elecciones que marcaron el fin de una época, la euforia prodemocrática no emparentó las elecciones libres con el entramado legal y la institucionalidad con los que tendría que convivir. Al no mejorarse estos dos, la cuestión electoral –por más reformas y perfeccionamientos a los que fuera sometida– ya no será el principal criterio para calificar el régimen político. De la demanda generalizada por elecciones libres a mediados de los noventa pasamos a una por mayor seguridad pública a fines de la década siguiente y a otra más que señalaba a la corrupción como madre de todos los males y que exigía su urgente erradicación. En la medida que ésta sea reducida eficazmente y castigada con ejemplaridad podremos construir una democracia que evite el desarrollo de nódulos cleptocráticos, mafocráticos o plutocráticos en su interior, con el riesgo de descarrilarla o transformarla en una simple formalidad que poco tenga que ver con la voluntad popular.

La solución al problema de la inseguridad y de la anomia delictiva que nos asecha día a día tiene que ver con una mejora sustancial en la impartición de justicia y en el funcionamiento de las instituciones, no sólo de las que velan por el orden y la tranquilidad en las calles. Reducir un problema tan complejo a estas dos variables, por más peso que puedan tener en la búsqueda y construcción de soluciones, sería caricaturizarlo. Son tantas las causas que lo alimentan, hasta de orden geográfico si queremos complejizarlo, que muchas deben ser las respuestas para controlarlo y, en el mediano y largo plazo, reducirlo a su mínima expresión.

Por ello es importante echar mano de la cooperación internacional, dada la naturaleza global del fenómeno –ya que escapa a una solución unilateral–. La experiencia de otros países que también han sufrido los peores efectos del crimen organizado y el intercambio de información y tecnología son parte de esa solución; aunque los contextos sean distintos y no todo sea ciento por ciento aplicable al entorno judicial, político y social de México, mucho puede aprenderse de las cruzadas antimafia en Italia o de las purgas que tuvieron lugar en Colombia para separar de su cargo y

¹¹⁸ José Luis Reyna, “El déficit del estado de derecho”, en *Milenio*, 22 de diciembre de 2014, p. 14.

procesar a alrededor de cien congresistas por sus vínculos con el narcoparamilitarismo. El uso legítimo de la fuerza, si bien imprescindible, no es la única salida a la que Estado y sociedad deben atarse.

Los mecanismos que ofrece la colaboración entre países a través de la Convención de Palermo, la apuesta por un nuevo modelo de desarrollo que privilegie el desarrollo regional y el mercado interno, la extensión de oportunidades salariales y de desarrollo humano a los sectores más aplazados de la juventud –protagonista de este drama–, la posibilidad de explorar la legalización de las drogas y sus potenciales beneficios, la profesionalización constante de las policías, la instrumentación de controles patrimoniales y anticorrupción entre el funcionariado, la inversión en espacios culturales en zonas con problemas de delincuencia juvenil y la recuperación de la soberanía gubernamental sobre las colonias penitenciarias –verdaderas universidades del crimen–, son las otras piezas del rompecabezas de una política pública más integral y menos monotemática para derrotar la criminalidad y no sólo para administrarla, como ha sido el caso en los últimos cinco sexenios. La apuesta del actual gobierno por hacer del bienestar social la base para neutralizar la violencia no es desacertada, pero sí debe matizarse con el análisis de expertos en seguridad pública, complementarse con otras propuestas que no necesariamente compartan el mismo diagnóstico y caminar a la par de un esfuerzo intersectorial por hallar una solución multifactorial que vaya más allá de una solución monotemática, sea ésta de orden punitivo o redistributiva.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

www.diputados.gob.mx/cesop

 cesop01

 @cesopmx