

ANÁLISIS DEL PROCESO DE SECURITIZACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO  
ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO. PERIODO 2005-2012

ANDRÉS FELIPE URREGO JIMÉNEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C, 2013

“Análisis del proceso de securitización del Crimen Organizado entre Estados Unidos y  
México. Periodo 2005-2012”

Monografía de Grado  
Presentada como requisito para optar por el título de  
Internacionalista  
En la Facultad de Relaciones Internacionales  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:  
Andrés Felipe Urrego Jiménez

Dirigida por:  
Germán Alberto Felipe Sahid Garnica

Semestre II, 2013

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. TERRITORIALIDAD, ACTIVIDADES Y ESTRUCTURA DEL CRIMEN ORGANIZADO: LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES MEXICANAS	4
1.1. CONSIDERACIONES ACERCA DEL CRIMEN ORGANIZADO	4
1.2. CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO	8
1.3. TERRITORIALIDAD DEL CRIMEN ORGANIZADO	15
1.4. EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA SEGURIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA AMPLIADA	19
2. LOS PROCESOS DE SECURITIZACIÓN BILATERALES; PERIODO 2005-2012	21
2.1. LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA DEL NORTE: LA RELACIÓN ESTADOS UNIDOS-MÉXICO 2005-2012	21
2.2. LA ASPAN: HACIA LA CONVERGENCIA DE PERCEPCIONES	25
2.3. LA PRESIDENCIA DE FELIPE CALDERON Y LA SECURITIZACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO	29
2.4. LA INICIATIVA MÉRIDA	32

3. LA SECURITIZACIÓN Y LOS RESULTADOS DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO	39
3.1. INCONVENIENTES: DIFERENTE DISCURSO, MISMA APROXIMACIÓN	40
3.2. EL COSTO SOCIAL DE LA SECURITIZACION DEL CRIMEN ORGANIZADO	45
3.3. OPORTUNIDADES A PARTIR DE LA SECURITIZACIÓN	47
3.4. RETOS DE LA SECURITIZACIÓN EN EL ÁMBITO REGIONAL	50
4. CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

## LISTA DE GRÁFICOS Y TABLAS

	Pág.
Gráfico 1. Mapa. Evolución Homicidios en México 2006-2011	13
Gráfico 2. Mapa. Zonas de Influencia de los Carteles Mexicanos	15
Gráfico 3. Mapa. Ciudades de Estados Unidos donde existe presencia de Carteles mexicanos	18
Gráfico 4. Tabla. Presupuesto Anual Iniciativa Mérida por rubro	36
Gráfico 5. Tabla. Esfuerzos gobiernos mexicanos en la lucha contra el narcotráfico	41
Gráfico 6. Gráfica. Tasa de homicidios en México de 1995 al 2011	45

## **LISTA DE ANEXOS**

Anexo 1. Tabla. Proliferación de los Cártels Mexicanos 2006-2010.

Anexo 2. Mapa. Homicidios relacionados con el Crimen Organizado.

## INTRODUCCIÓN

La presente monografía pretende responder a la pregunta ¿Cuál ha sido la incidencia del proceso de securitización entre México-Estados Unidos frente al crimen organizado en el periodo 2005-2012? Respecto a este cuestionamiento se plantea que el proceso de securitización del crimen organizado entre México y Estados Unidos logró conformar una identidad conjunta y ampliar la agenda de seguridad en relación con la acción del Crimen Organizado. Esto mediante la creación de un Complejo de Seguridad Regional basado en el principio de responsabilidad compartida. Sin embargo, la forma de abordar dicha amenaza se ha visto orientada a esquemas propios de la seguridad tradicional, que no corresponden con la estructura organizativa y actividades delictivas de las organizaciones criminales mexicanas.

En este sentido se desarrollaron tres capítulos. En el primero se llevará a cabo un análisis de la territorialidad, las actividades y la estructura del Crimen Organizado, con el fin de caracterizar estas organizaciones y crear un marco conceptual respecto a uno de los sujetos de la investigación.

En el segundo se describen los procesos de securitización regionales en el periodo antes mencionado; buscando describir la evolución y profundización de las relaciones en temas de seguridad, lo que permitirá manifestar el carácter subjetivo, perceptivo y dinámico de la seguridad.

En el último se diagnosticarán los resultados de la lucha contra el crimen organizado tras la implementación de los procesos de securitización. Este espacio permite determinar qué ventajas, inconvenientes y retos supone la implementación de procesos de securitización.

Partiendo del precepto de que la seguridad ha evolucionado de elementos exclusivamente materiales y objetivos hacia procesos donde el rol de las ideas y la percepción son predominantes, para el desarrollo de la investigación se plantearon dos variables; la securitización como proceso político y teórico y el Crimen Organizado, no como un conjunto de actividades ilícitas sino como un grado de acción criminal.

En esta medida la estructura y actividades de las Organizaciones del Crimen Organizado y la proximidad geográfica como parte de los Complejos de Seguridad Regional, brindaron el elemento objetivo de la investigación.

Por otro lado, la agenda de seguridad, la percepción e identificación de amenazas, la responsabilidad compartida y el proceso de securitización, proporcionaron el elemento constructivista para el estudio sobre seguridad del presente caso.

El punto de partida de la investigación es constructivista, con el que se busca describir y reconfigurar conceptos de seguridad que tradicionalmente son parsimoniosos teóricamente. Tomando en cuenta que la seguridad no puede reducirse a la existencia de posibilidades objetivas de daño y por tanto es necesario ver el rol de las ideas, la ideología, las normas o el entendimiento mutuo para determinar dónde hay problemas de seguridad, se busca determinar las implicaciones del Crimen Organizado desde el punto de vista de la seguridad ampliada (societal, ambiental, político, militar y económico).

El aporte del proyecto será principalmente teórico, pues se busca determinar la capacidad de los supuestos teóricos, de la securitización y de la Teoría de Complejos de Seguridad Regional, de explicar y dar cuenta de la coyuntura presente entre los Estados Unidos y México respecto al Crimen Organizado.

En segunda instancia se busca dar un aporte académico mediante la caracterización del Crimen Organizado como un actor emergente en el Sistema Internacional. Además mediante la descripción y análisis de actividad en aspectos sociales, económicos y políticos se pretende afianzar la necesidad de contemplar nuevas alternativas de confrontación, desde una perspectiva integral, que respondan efectivamente a la mutabilidad y adaptabilidad del Crimen Organizado a la acción de los Estados y las sociedades y que reduzcan sustancialmente el costo social que supone el desarrollo de operaciones propias de la perspectiva tradicional de la seguridad.

Respecto al proyecto de monografía, se presentó un único cambio. Con el fin de explicar de manera más completa la estructura y evolución del accionar del Crimen

Organizado, se optó por incluir en la investigación el concepto de *Netwar*, sin embargo éste, no altera la aproximación teórica inicialmente propuesta.

# **1. TERRITORIALIDAD, ACTIVIDADES Y ESTRUCTURA DEL CRIMEN ORGANIZADO: LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES MEXICANAS**

## **1.1. CONSIDERACIONES ACERCA DEL CRIMEN ORGANIZADO**

La problemática del Crimen Organizado se ha visibilizado progresivamente no solo como un problema de Seguridad Interna, sino también como una amenaza a la estabilidad Regional, Hemisférica y Mundial. Con la reducción en la frecuencia e intensidad de conflictos entre Estados, y el surgimiento de actores irregulares cuyas actividades distan del marco tradicional para referirse a amenazas a la soberanía y legitimidad de las naciones, fue necesario plantear la necesidad de consolidar un marco político y de seguridad que presentara la vulnerabilidad de los Estados frente a la amenaza que representaba la presencia de nuevos actores con altas capacidades operacionales y de recursos.

A partir de esto, se pueden mencionar dos hechos que aportaron, no solo para definir y crear un marco institucional y jurídico que delimitara al Crimen Organizado como nueva amenaza, sino que también aportara a la redefinición del paradigma respecto a los fenómenos que alteran la estabilidad de los Estados.

El primero se da en 1994 con la promulgación, al interior de las Naciones Unidas del concepto de “*Seguridad Humana*”, que buscaba, desde el ámbito multilateral, crear una respuesta más acorde “a la complejidad e interrelación de las amenazas para la seguridad [...] Dichas amenazas trascienden las nociones tradicionales de seguridad y adquieren dimensiones transnacionales”<sup>1</sup>.

Esta noción, además de mostrar la manera en que se complejiza el tema de la seguridad para los Estados, dado el surgimiento de nuevos actores capaces de sobrepasar las fronteras nacionales, buscó llevar el tema de la seguridad a ámbitos que trascienden el exclusivamente militar. Por este motivo se afirmó que los temas

---

<sup>1</sup> Ver Organización de las Naciones Unidas -ONU. “Teoría y Práctica de la Seguridad Humana. Aplicación del concepto de seguridad humana”, 2009. p.6.

“económico, alimentario, sanitario, medioambiental, personal, comunitario y político”<sup>2</sup> debían ser contemplados, pues por un lado, el accionar de los nuevos actores del Sistema Internacional tenían un impacto directo sobre estas áreas, y por otro, aún más importante, el descuidar los asuntos relacionados con estos temas podrían llegar a ser causales de brotes de inseguridad.

El segundo hecho surge en el año 2000 en Palermo, Italia, donde se suscribe la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada,<sup>3</sup> en la que se busca, mediante la voluntad política, un abordaje integral de esta problemática canalizándola a través de lo que se denominó una reacción mundial. A este respecto la ONU mencionaba, “Si el imperio de la ley se ve socavado no sólo en un país, sino en muchos países, quienes lo defienden no se pueden limitar a emplear únicamente medios nacionales”<sup>4</sup>.

De esta manera y a pesar de que se maneja un espectro mucho mayor de posibles amenazas y cada una de ellas cuenta con particularidades que requieren un tratamiento específico, es necesario que las respuestas de los Estados no sean fragmentadas ni independientes sino que se enfatice en la necesidad de buscar respuestas cooperativas y multisectoriales que generen respuestas integrales y preventivas.

Es importante mencionar estos dos hechos, porque, en primer lugar la Seguridad Humana enfatiza en el cambio de realidad respecto a temas de seguridad, proporcionando una visión mucho más amplia e integral, brindando así una capacidad explicativa y ejecutoria mucho mayor tanto a analistas como a los Estados; y en segundo lugar porque particularmente la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada, traza un parámetro internacionalmente reconocido para definir qué se entiende por Crimen Organizado.

---

<sup>2</sup> Ver ONU. “Teoría y Práctica de la Seguridad Humana. Aplicación del concepto de seguridad humana”. p.6.

<sup>3</sup> Comparar Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC. “Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos”, 2004. p.3.

<sup>4</sup> Ver UNODC. “Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos”. p.3.

De esta manera, se consolida un esfuerzo multilateral para atacar esta problemática, lo que en últimas aportará a que se cierren brechas jurídicas entre Estados, las cuales son plenamente aprovechadas por la delincuencia para sacar el mayor rédito de su accionar.

Otro aspecto importante es que se hace uso de esta convención con el fin de proporcionar al presente trabajo un punto de partida teórico y conceptual acerca de a qué se hace referencia cuando se habla de Crimen Organizado.

La convención de Palermo define a un grupo delictivo organizado como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”<sup>5</sup>.

La primera salvedad que debe hacerse es que este documento no se refiere explícitamente al Crimen Organizado, sino a los elementos que determinan cuándo se habla de un grupo criminal organizado.

Además de esta definición es importante mencionar otros aspectos que resultan importantes a la hora de delimitar a la delincuencia organizada. A pesar de no encontrarse en la definición dada en la convención, existen otro tipo de particularidades que están presentes constantemente en la operación de estas organizaciones.

El primer elemento, es la vocación económica de su accionar, pues dentro del ejercicio delictivo de estas organizaciones el principal objetivo está dado por la maximización de ganancias materiales y por la búsqueda de oportunidades orientadas al enriquecimiento. En este sentido se marca una diferencia respecto a otras organizaciones como las denominadas “terroristas”, pues estas tienen principalmente una vocación política, religiosa o ideológica, que está articulada con actividades ilegales que sirven como fuente de ingresos a la organización, sin embargo estas actividades no son su objetivo primario.

---

<sup>5</sup> Ver UNODC. “Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos”. p.5.

El segundo aspecto es que las Organizaciones del Crimen Organizado –en adelante OCO- complementan su accionar delictivo con la inmersión en actividades legales. Esto se lleva a cabo principalmente a través de la creación de pequeñas o medianas empresas, que esencialmente buscan “responder ante la necesidad de camuflar los enormes beneficios obtenidos por vía legal, es decir, a la necesidad de blanquear el dinero sucio”<sup>6</sup>.

Otro elemento es la existencia de una continuidad y medidas de protección o como prefiero denominarlas actividades instrumentales. Dada su constante exposición a la opinión pública sumada a la cada vez más constante y extensiva acción de las fuerzas de seguridad de los Estados, las OCO deben recurrir a acciones que garanticen no solo el mantenimiento de sus operaciones sino también su fortalecimiento estructural y territorial, su rentabilidad y efectividad. Dentro de estas actividades se pueden identificar particularmente tres, la primera anteriormente mencionada; la inmersión en el mercado lícito a través de empresas fachada, la segunda la corrupción y finalmente el uso de la violencia y la intimidación.<sup>7</sup>

La corrupción es uno de los eslabones determinante dentro de la cadena de acción delictiva de estas organizaciones. El soborno a miembros de la fuerza pública evita la confiscación de los bienes que pretenden proveer, creando corredores de tráfico seguros. Sumado a esto y a la corrupción de instituciones administrativas, judiciales y ejecutivas, se facilita el posicionamiento de las OCO como instituciones económicas y políticas en municipios en los que cualquier decisión tiene que corresponder a los intereses operativos y económicos de estas estructuras. Los dos principales objetivos del uso de la corrupción por parte de estas organizaciones son, erosionar la capacidad de acción de los Estados y aumentar la impunidad de sus acciones.<sup>8</sup>

La violencia por otro lado se establece como medio de intimidación contra la población así como contra servidores públicos. Además es el medio de protección y

---

<sup>6</sup> Ver Ortega y Gasset, José. “Crimen Organizado: identificando y localizando el fenómeno”, 2010. p.25. Documento electrónico.

<sup>7</sup> Comparar Ortega y Gasset. “Crimen Organizado: identificando y localizando el fenómeno”. p.26. Documento electrónico

<sup>8</sup> Comparar Rojas, Francisco. “El Crimen Organizado”. En: *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la Democracia en América Latina y el Caribe*, 2006. p.9.

defensa frente a la acción del Estado y de otras organizaciones delictivas que buscan posicionarse como líderes en la distribución de bienes ilícitos.

Partiendo de lo anterior y tomando en cuenta los aspectos adicionales que fueron relacionados con las OCO la definición que se considera más completa y adecuada para la elaboración del presente trabajo es “toda organización creada con el propósito expreso de obtener y acumular beneficios económicos a través de su implicación continuada en actividades predominantemente ilícitas y que asegure su supervivencia, funcionamiento y protección mediante el recurso a la violencia y la corrupción o la confusión con empresas legales”<sup>9</sup>.

## **1.2. CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO**

La presencia y accionar de grupos irregulares en la zona de frontera entre Estados Unidos y México no es un tema reciente. El surgimiento de los denominados carteles mexicanos se remonta a mediados del siglo XX donde debido a la alta demanda de narcóticos en los Estados Unidos, pequeños grupos, frecuentemente surgidos familiarmente, iniciaron el tráfico de heroína y marihuana. A pesar de haber surgido más de cincuenta años atrás, su fortalecimiento y consolidación no fue plena sino comienzos de los años 2000. Este fenómeno se dio por una serie de acontecimientos que nutrieron a las organizaciones delictivas mexicanas que sumado a su estratégica posición geográfica, las consolidaron como la mayor amenaza para la gobernabilidad en México y las posicionaron como una de las mayores amenazas reconocidas por los Estados Unidos, junto con el terrorismo.

Se puede hacer referencia a tres hecho que marcaron el inicio de lo que actualmente representan las OCO mexicanas en términos de seguridad. La primera es la posición de seguridad de los Estados Unidos en materia regional; la segunda es el debilitamiento y desarticulación de las organizaciones colombianas dedicadas al tráfico

---

<sup>9</sup> Ver Ortega y Gasset. “Crimen Organizado: identificando y localizando el fenómeno”. p.21. Documento electrónico.

de narcóticos y la tercera es la permisividad y actitud cómplice de los gobiernos mexicanos respecto a estas estructuras.

En la actualidad la realidad de los carteles mexicanos es relativamente diferente a lo que era en su génesis. Sumado a la ya clara visibilidad de sus acciones y a su potencial económico evidente, su estructura ha tenido grandes cambios. Esto surge como respuesta a la reorientación de la estrategia de enfrentamiento desarrollada por el gobierno del expresidente mexicano Felipe Calderón Hinojosa, que desde su posesión en diciembre de 2006 declaró una lucha frontal contra las estructuras delictivas que aquejaban a su país.<sup>10</sup>

Para entender particularmente la estructura y funcionamiento de las OCO mexicanas ha sido necesario recurrir a la teoría del *netwar* que se refiere a “un modo emergente de conflicto y crimen en el nivel social en el que los protagonistas usan formas de organización en red y doctrinas y estrategias relacionadas con la era de la tecnología y la información”<sup>11</sup>.

Tradicionalmente se ha relacionado a los carteles mexicanos con estructuras rígidas y piramidales. Por este motivo se ha llevado a cabo una estrategia de “Kingpin”<sup>12</sup> en la que se establecen como principales objetivos, no las estructuras delictivas, sino los líderes o personas más visibles dentro de las organizaciones.

Esta estrategia está estrechamente relacionada con la idea de que bien sea capturando o dando de baja al máximo líder de una organización se logrará desarticular la misma. En México particularmente este es el caso de Joaquín “El Chapo Guzmán” principal líder de actual mayor cartel en México, “El Cartel de Sinaloa”. Guzmán actualmente es el hombre más buscado por la DEA y por el gobierno mexicano, pues

---

<sup>10</sup>Comparar Calderón, Felipe. “La guerra al crimen organizado”. En: *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, 2009. p.17.

<sup>11</sup>Ver Arquilla, John y Ronfeldt, David. “The advent of netwar”. En: *Networks Netwars: The future of terror, crimen and militancy*, 2012. p.6.

<sup>12</sup> Ver Williams, Phil. “Transnational Criminal Networks”. En: *Networks Netwars: The future of terror, crimen and militancy*, 2012. p.96.

se estima que su organización controla cerca del 45% del mercado de drogas en México.<sup>13</sup>

La teoría del *netwar* establece que las OCO han evolucionado de estructuras rígidas a estructuras más flexibles que facilitan la extensión de sus operaciones y así mismo limitan y dificultan la captura de líderes, la obtención de información y el rastreo de sus actividades delictivas. Una organización basada en redes es capaz de obtener un mayor rendimiento pues adquiere una mayor adaptabilidad al ambiente,<sup>14</sup> dándole la capacidad de responder de manera rápida y efectiva a la acción de las fuerzas del Estado.

Adicionalmente las OCO han sacado provecho de la globalización de la economía y la información llevando sus actividades a numerosos países, aprovechando la porosidad de las fronteras y los vacíos legales existentes, creados por la diferencia en las regulaciones nacionales.

Un caso revelador de esta realidad es el de la adquisición de armas. Los carteles mexicanos haciendo uso del dinero fruto de la venta de drogas en los Estados Unidos, han creado una estructura dedicada a la adquisición de armas y munición al norte de la frontera, aprovechando la posibilidad legal que brinda la legislación de Estados Unidos para adquirir armamento.

Estas organizaciones han desarrollado un completo sistema de tráfico de armas en la que contratan a cientos de personas para que crucen la frontera y adquieran armas que posteriormente desarmen, facilitando así el cruce de los pasos fronterizos. Otra de las modalidades de esta actividad es el soborno a ciudadanos americanos sin antecedentes o con licencias, para que adquieran las armas y las entreguen a personas relacionadas con estas organizaciones.<sup>15</sup>

Este es sin duda un caso que ejemplifica la formación de redes de difícil rastreo pues quienes llevan a cabo la labor de la adquisición de las armas no están

---

<sup>13</sup> Comparar Beittel, June. "Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Violence". En: *Congresional Service Report*, (April 15 2013). p.11.

<sup>14</sup> Comparar Williams. "Transnational Criminal Networks". p.74.

<sup>15</sup> Comparar Bagley, Bruce y Hernández, Aline. "Crimen Organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos". En: *Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, 2010. p.384.

relacionadas de ninguna manera con los carteles sino que trabajan para intermediarios entre quien adquiere el arma y el destinatario final.

La red de las OCO mexicanas se divide en dos grandes categorías, la primera el núcleo, donde se encuentran los principales capos de la organización. Esta estructura aún guarda ciertas características de la distribución jerárquica tradicional. Este núcleo está conformado esencialmente por personas de confianza, en gran medida familiares, lo que dificulta su infiltración. La segunda parte de la red es denominada periferia, en la que se articula, en el caso de la droga, todo el proceso de plantación, producción, transporte y distribución.<sup>16</sup>

La periferia puede estar compuesta por miles de personas que no mantienen ningún tipo de contacto con el núcleo por lo que en el caso de ser detenidos, la información que puedan suministrar no pondría en riesgo las actividades de la organización. Adicionalmente al trabajar mediante células, la eliminación de una de ellas no implica un gran proceso para sustituirla y retomar su labor.

Dentro de esta categoría se encuentran taxistas o conductores y personas cuya labor es la distribución y venta de drogas al por menor o como se le denomina, menudeo. La labor de estas personas aunque parece limitada es de vital importancia pues aparte del aspecto logístico, llevan a cabo una labor de inteligencia y vigilancia que finalmente servirá de retroalimentación al núcleo.<sup>17</sup>

Al interior de los carteles mexicanos se pueden identificar tres grandes grupos de redes. La primera enfocada en los temas económicos, entre los que se encuentran los distribuidores y vendedores de droga. En este mismo sentido están quienes se encargan de controlar y manejar las empresas fachada que servirán no solo para lavar dinero sino para producir rentabilidad a través de negocios lícitos.

Por ejemplo, entre las empresas establecidas lícitamente, financiadas por el Cartel de Sinaloa se han encontrado canchas de fútbol, bares, discotecas y proveedoras de materiales de construcción.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Comparar Williams. "Transnational Criminal Networks". p.74.

<sup>17</sup> Comparar Williams. "Transnational Criminal Networks". p.74.

<sup>18</sup> Comparar Proceso. "Los Negocios legales del Cártel de Sinaloa", 2012. Documento electrónico.

La segunda y quizá más importante es la encargada de mantener las redes de influencia, en esta se busca mantener un contacto constante entre los criminales y los líderes políticos y económicos.<sup>19</sup> Aparte de buscar tener cierta influencia en el ámbito político, se busca también infiltrar instituciones policiales y militares con el fin de no solo de adquirir información de inteligencia sino de buscar instrucción y adiestramiento militar en combate.

Según estimaciones, cerca del 65% de los municipios de México son o han sido impactados por el Crimen Organizado y en más de 1500 de ellos existe influencia de las OCO.<sup>20</sup>

Además se ha reportado que en México existen 980 zonas de impunidad – lugares en que los mexicanos perciben que la delincuencia actúa sin control y sin que el gobierno federal y sus órganos de seguridad defiendan efectivamente a la ciudadanía de los criminales-, en las que las organizaciones criminales crean impuestos, manejan los medios, e imponen su propia ley.<sup>21</sup> Dentro de estas zonas se encuentran Michoacán, Guerrero, Colima, el Triángulo Dorado (Sinaloa, Chihuahua y Durango) y zonas metropolitanas alrededor del D.F.<sup>22</sup>

En estas zonas la corrupción e ineficiencia estatal llega a niveles tan altos que el 97.9% de los crímenes bajo la jurisdicción local o estatal quedan impunes y la probabilidad de que un sospechoso a nivel local o estatal siquiera sea detenido es de 1.7%.<sup>23</sup>

La tercera red es el componente militar, y representa la de mayor crecimiento y amenaza para la seguridad y estabilidad de México. El caso más representativo de esta figura es el de los Zetas. Este grupo en su inicio reclutado por el cartel del Golfo para funcionar como su brazo armado, estaba conformado por desertores de las fuerzas especiales de las fuerzas militares mexicana. Posteriormente y dada su extensa

---

<sup>19</sup> Comparar Williams. “Transnational Criminal Networks”. p.63.

<sup>20</sup> Comparar Sullivan, John. “From Drug Wars to criminal insurgency”. En: *Vortex Working Paper*, No 6 2012 (march 2012). p.9.

<sup>21</sup> Comparar Sullivan. “From Drug Wars to criminal insurgency”. p.9.

<sup>22</sup> Comparar Sullivan. “From Drug Wars to criminal insurgency”. p.35.

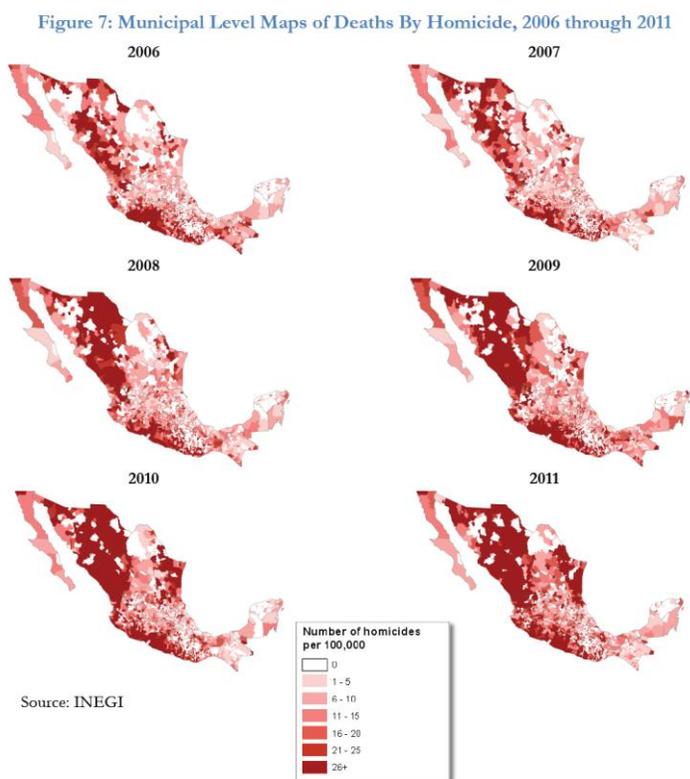
<sup>23</sup> Comparar Rodríguez Sumano, Abelardo. “La visión diplomática de Estados Unidos en América del Norte”. En: *Agendas Comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, 2011. p.77.

capacidad y especialización operacional optaron por conformar una organización independiente que ha llegado a ser considerada la más violenta y peligrosa OCO mexicana.

Se estima que desde el inicio del periodo presidencial de Felipe Calderón, en México hubo 120.000 homicidios.<sup>24</sup> Sin embargo la mayoría de estos homicidios se concentraron en el 10% del territorio, siendo las zonas más violentas los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Michoacán y Guerrero.

En el mapa a continuación se muestra la distribución de los homicidios en el territorio mexicano en los últimos años:

### Gráfico 1. Mapa. Evolución homicidios México 2006-2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En: Molzahn, Cory; Rodríguez Octavio y Shirk, David. “Drug Violence in Mexico”. *Trans-Border Institute, University of San Diego*, (February 2013). p.13.

<sup>24</sup> Comparar Molzahn, Cory; Rodríguez Octavio y Shirk, David. “Drug Violence in Mexico”. En: *Trans-Border Institute, University of San Diego*, (February 2013). p.20.

El incremento abismal de homicidios –durante el periodo de Calderón se registraron el doble de homicidios comparado con el periodo de Vicente Fox (60.162)-<sup>25</sup> puede deberse a diversas razones. Una de las principales responde a la estrategia del gobierno mexicano denominada *Kingpin*, mencionada anteriormente, en la que se busca dar de baja a los máximos líderes de las organizaciones delincuenciales.

Esta estrategia que busca en principio debilitar las estructuras de las OCO, tiene como consecuencia el desarrollo de periodos de alta violencia, pues al eliminar a un líder inicia un proceso de pugnas por el poder que en muchos casos ha terminado con la división de los carteles, lo que agudiza la violencia pues cada una de las organizaciones busca fortalecer o adquirir territorio controlado por otro cartel. El anexo número 1 muestra la evolución y surgimiento de los carteles mexicanos desde el año 2006.

La proliferación de los carteles mexicanos revela una característica estrechamente relacionada con la nueva forma de operar de estas organizaciones. La búsqueda por descentralizar su acción delictiva ha llevado a la conformación de alianzas con otros grupos, lo que reduce sustancialmente los niveles de lealtad y permanencia extendida en el mismo grupo.

La descentralización ha llevado también a una diversificación de las actividades llevadas a cabo por los carteles. Aparte del tráfico de droga y armas, los carteles han incursionado, a través de la alianza con pandillas y maras locales, en “secuestros, sicariato, robo de automóviles, control de prostitución, extorsión, piratería de software, robo de recursos naturales –caso PEMEX- y tráfico humano”<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Comparar Molzahn, Rodríguez y Shirk. “Drug Violence in Mexico”. p.13.

<sup>26</sup>Ver Beittel. “Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Violence”. p.19.

### 1.3. TERRITORIALIDAD DEL CRIMEN ORGANIZADO

La territorialidad para las OCO es un tema esencial, pues de ella depende el control de las rutas de droga y armas. Una fuerte presencia de sus estructuras en estos lugares garantiza el mínimo riesgo y la posibilidad de obtener usufructo por el tráfico de personas y demás actividades que impliquen el uso de vías de comunicación bajo el control de estos grupos.

El siguiente mapa muestra las zonas de influencia de las diferentes OCO en México:

**Gráfico 2. Mapa. Zonas de Influencia de los Carteles Mexicanos**



Fuente: Drug Enforcement Administration –DEA. En: Beittel, June. “Mexico’s Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Violence”. *Congressional Service Report*, (April 15 2013). p.14.

Es importante resaltar que la concentración de homicidios en México corresponde exactamente con los lugares donde surgieron nuevos carteles o donde existen disputas territoriales por el control de las rutas de tráfico de droga.

La permanencia prolongada de una organización criminal en un territorio determinado es de gran importancia pues permite el desarrollo de redes cada vez más complejas de acción y así mismo facilita la consolidación de dicha organización como actor con capacidades decisorias en temas políticos, económicos, sociales y legales dentro del ámbito municipal y estatal.

En este sentido la proliferación de carteles ha suscitado el aumento en la regularidad de las disputas por territorios que anteriormente estaban bajo el dominio de las más tradicionales organizaciones, que en su momento contaban con una posición casi que monopólica.

En este mismo sentido, en la búsqueda de independencia de cada cartel, cada organización busca ejercer control total sobre los corredores de tráfico para evitar, por un lado, el pago de intereses o cuotas por el uso de territorios controlados por otras OCO, y por otro, con el fin de aumentar la certidumbre y efectividad de sus operaciones.

El anexo 2 muestra un mapa donde se evidencian los homicidios relacionados con las disputas entre carteles (el cartel del pacífico hace referencia a la denominada Federación de Sinaloa).

Durante los últimos años la presencia de las OCO mexicanas en los Estados Unidos ha ido en aumento. Estos grupos se han valido de la masificación y sofisticación de los medios de comunicación para extender sus operaciones y para ejercer un mayor control sobre la distribución de narcóticos en los Estados Unidos.

Según informes de la DEA, en el 2008 se reportó presencia de los carteles en alrededor de 230 comunidades en los Estados Unidos, este número se había incrementado a 1200 para el año 2011.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>Comparar Tarn, Michael. "AP Impact: Cartels dispatch agents deep inside US", 2013. Documento electrónico.

Aparte de esto las OCO mexicanas han implementado un nuevo método de acción en Estados Unidos. Los carteles han optado por reducir su labor a través de intermediarios -su estabilidad y poca confiabilidad resultan inconvenientes- y han decidido enviar líderes operativos de sus organizaciones a supervisar directamente todo el proceso.

Un informe reciente da cuenta del arresto de cuatro miembros de los Zetas en una localidad residencial de Louisville Kentucky, al interior de la casa donde habitaban se encontraron 2400 gramos de marihuana y más de un millón de dólares en efectivo.<sup>28</sup>

Además se informó de un mexicano capturado, quien viajó a Chicago junto con su familia, para dar a la casa un aspecto ordinario y de vida familia, con el único objetivo de cuidar una casa depósito, labor por la que “recibía 300 dólares semanales y posteriormente 35.000 dólares en cuanto regresara a México”<sup>29</sup>.

Estos hechos plantean el fortalecimiento y sobre todo la rápida capacidad de adaptación de las OCO mexicanas. En este caso particularmente es importante resaltar que tras la implementación de la estrategia de redes como método de operación, el eslabón más débil de toda la estructura delincriminal había sido la conformación de alianzas con otras organizaciones –como lo son pandillas y maras- para que actuaran como intermediarios. Estas alianzas resultaban potencialmente peligrosas pues en primera medida no existe un control efectivo sobre las mismas y la lealtad depende de intereses y conveniencias particulares que pueden ser alteradas o expuestas ante una amenaza o una oferta más beneficiosa. De esta manera estas organizaciones han buscado posicionar elementos de confianza en las zonas que consideran de vital importancia para el funcionamiento de su principal actividad.

En la siguiente figura se muestra las ciudades donde existen operaciones efectivas de las OCO mexicanas en los Estados Unidos.

---

<sup>28</sup> Comparar Tarn. “AP Impact: Cartels dispatch agents deep inside US”. Documento electrónico.

<sup>29</sup> Ver Tarn. “AP Impact: Cartels dispatch agents deep inside US”. Documento electrónico.

### Gráfico 3. Mapa. Ciudades de Estados Unidos donde existe presencia de Carteles mexicanos.

FIGURA 6: CIUDADES ESTADOUNIDENSES DONDE OPERAN ORGANIZACIONES DE TRÁFICO DE DROGAS MEXICANAS



Fuente: Killebrew, Bob y Bernal, Jennifer. “Cárteles y Pandillas en los Estados Unidos”. En: *Guerra del Crimen Pandillas, Cárteles y la Seguridad Nacional Estadounidense*, 2010. p.47.

#### **1.4. EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA SEGURIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA AMPLIADA**

El crimen organizado logra ejemplificar de lo que Buzan llamó los “nuevos patrones de seguridad del Siglo XXI”, que están caracterizados por un movimiento de los estudios sobre seguridad de una perspectiva exclusivamente relacionada con el Estado, a una caracterizada por los temas no tradicionales. Más específicamente la propuesta teórica de la securitización plantea una agenda de seguridad compuesta por los sectores económico (relacionado con las relaciones de comercio), societal (referente a la identidad colectiva) y medioambiental (relación entre la actividad humana y la biósfera planetaria).<sup>30</sup>

Llevando el caso mexicano al contexto de estas amenazas es posible ejemplificar como la acción del Crimen Organizado no se puede delimitar dentro del ámbito de una amenaza en términos militares. En este caso particularmente las repercusiones en el sector económico y social han sido de gran importancia.

En el sector económico, se estima que entre 2007 y 2010 se cerraron cerca de 5000 establecimientos comerciales en Ciudad Juárez, es decir una reducción del 30% del total de compañías. Otro caso relacionado con esta amenaza es el de las tierras destinadas a la producción agrícola, pues los campos destinados al cultivo de droga han ido aumentando. Este hecho se da por una razón sencilla, la rentabilidad de los cultivos ilícitos es inmensamente mayor a la adquirida comercializando productos agrícolas lícitos. El precio pagado a un campesino por un cultivo de droga, comparado con el de otro tipo de cultivo lícito puede resultar hasta 16 veces mayor, además, la mata de coca es una planta muy resistente que requiere pocos cuidados y que produce entre tres y cuatro cosechas anualmente.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Comparar Buzan Barry, Waever, Ole y De Wilde, Jaap. *Security A new Framework of Analysis*, 1998. p.7.

<sup>31</sup> Comparar Solís, Luis Guillermo y Rojas, Francisco. *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*, 2008. p. 260.

En el tema social el panorama es igual de preocupante, sumado a los altos índices de violencia en algunas zonas de México, se ha venido consolidando un problema que amenaza la conformación misma de la sociedad y particularmente sus prácticas sociales. En los municipios y ciudades se han conformado redes familiares y ciudadanas de apoyo a las OCO, lo que ha contribuido a la construcción de la *narcocultura*<sup>32</sup>, como es denominada.

Este fenómeno cultural y social presenta un elemento preocupante, la incorporación de aspectos religiosos, lo que en una sociedad eminentemente católica como la mexicana puede tener un gran impacto, fomentando y consolidando identificación y aceptación de la comunidad al proceder de las OCO.

En este sentido, los jóvenes se han convertido en el principal objetivo de los carteles mexicanos; el desempleo, la deserción escolar y la pobreza actúan como catalizadores que facilitan identificar al narcotráfico como una forma de vida que llevará al “éxito social” representado para ellos en joyas, carros, propiedades, mujeres o ropa.<sup>33</sup>

Este hecho es importante, pues son los jóvenes, precisamente, quienes nutren la base operativa de los grupos delictivos actuando como “choferes, puchadores, o vigilantes”<sup>34</sup>, lo que garantiza una fuente constante de nuevo integrantes y la conformación y masificación de pequeñas redes de criminales al servicio de los grandes carteles.

---

<sup>32</sup> Al Hablar de Narcocultura se hace referencia al impacto cultural del fenómeno del narcotráfico. Más que una tendencia artística, es una forma de vida que responde a una estructura de valores, la expresión de intereses, una forma de vestir [...] un marco de códigos, prácticas, y lenguaje que empieza a gestionarse a partir del contrabando de droga. Comparar Secretaría de Seguridad Pública -SSP. “Jóvenes y Narcocultura”, 2010. pp. 3-4.

<sup>33</sup> Comparar SSP. “Jóvenes y Narcocultura”. p.7.

<sup>34</sup> Ver SSP. “Jóvenes y Narcocultura”. p.11.

## **2. LOS PROCESOS DE SECURITIZACIÓN BILATERALES; PERIODO 2005-2012**

### **2.1. LA SEGURIDAD REGIONAL EN AMÉRICA DEL NORTE: LA RELACIÓN ESTADOS UNIDOS-MÉXICO 2005-2012**

La evolución y complejización de las relaciones entre unidades en aspectos concernientes a la seguridad, ha suscitado el surgimiento de nuevos espacios de estudio que pretenden superar lo que es denominado como una visión demasiado estrecha de los estudios sobre seguridad. Estas nuevas perspectivas estaban orientadas a superar la perspectiva tradicional de la seguridad que respondía únicamente a fenómenos relacionados con los Estados y que tenían relevancia militar y política.

En este sentido surge una perspectiva constructivista, que tiene como punto de partida la idea de que la seguridad “no puede reducirse a la existencia de posibilidades objetivas de daño, es necesario ver el rol de las ideas, la ideología, las normas o el entendimiento mutuo para determinar dónde hay problemas de seguridad”<sup>35</sup>.

Esta visión además de ampliar el espectro de temas que deben ser considerados para consolidar la seguridad, propende por una visión integral de la misma y también amplía el rango de actores involucrados, presentando que las amenazas, dentro de las nuevas lógicas de seguridad en el Sistema Internacional no provienen únicamente de Estados, sino que otros actores no estatales, pueden vulnerar la seguridad de sociedades y Estados.

Además, la securitización como elemento teórico y los Complejos de Seguridad Regional –CSR- como consecuencia de esos procesos de securitización, permiten explicar cómo las dinámicas y relaciones de seguridad en el ámbito regional no corresponden a escenarios racionales. Este aspecto es evidente en el caso entre Estados Unidos y México, pues desde una perspectiva tradicional no sería posible

---

<sup>35</sup> Ver Williams, Michael. “Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics”. En: *International Studies Quarterly*, Vol 47 No 4 (2003). p.514.

entender, cómo, hasta hace pocos años, se pudo establecer una voluntad política y una agenda de seguridad conjunta, como resultado de la securitización del crimen organizado, si los efectos y acción de las OCO en la región eran amenazantes para la estabilidad regional y para la institucionalidad y legitimidad mexicanas, desde mucho antes.

Desde este punto de vista se puede realizar un análisis más integral y que involucre una perspectiva multisectorial y multidimensional que tiene en cuenta el papel de las ideas en la construcción de seguridad, además de elementos ideológicos y de percepción como elementos determinantes en la construcción social intersubjetiva de lo que para una unidad determinada será su orientación sobre seguridad.

La importancia de esta aproximación teórica es mostrar cómo la proximidad física tiende a generar mayores interacciones en seguridad, sin dejar de lado que la seguridad es un constructo social autónomo, pero que solo puede ser vislumbrado mediante el entendimiento de las dinámicas de la seguridad regionales. De esta manera se busca “prescindir de la tendencia masiva a utilizar el rol de los grandes poderes y recalcar que los factores locales tienen su propio peso en el análisis de seguridad”<sup>36</sup>.

La definición de región es el punto de partida para definir y caracterizar las interacciones regionales en temas de seguridad. Hablando particularmente de este caso existen diferentes perspectivas que pueden establecer relaciones entre Estados Unidos y México. El primer aspecto está relacionado con el aspecto material de la relación. La proximidad geográfica, que en principio puede considerarse una variable circunstancial, “es importante para la seguridad, pues muchas amenazas viajan más fácilmente en distancias cortas que en largas. El impacto de la proximidad geográfica en la seguridad es mucho más fuerte y obvia que en los sectores militar, político, societal y medioambiental”<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Ver Buzan, Barry y Waever, Ole. *Powers and Regions, The Structure of international Security*, 2003. pp. 46-47.

<sup>37</sup> Ver Buzan y Waever. *Powers and Regions, The Structure of international Security*. p.45.

El segundo aspecto importante para determinar una región en términos de seguridad, está mediada por el elemento intersubjetivo de las relaciones entre actores. La proximidad geográfica no es una condición suficiente para consolidar procesos de securitización y la posterior conformación de CSR. En este sentido, las relaciones entre actores deben trascender el ámbito material y conducirse hacia identificar cuáles son los patrones y prácticas de seguridad de cada una, además de determinar cuáles son aquellos temas que son considerados, desde la óptica los actores securitizadores, existencialmente amenazantes.

De esta manera, la construcción de una región está determinada por “el rol de las ideas, la ideología, las normas o el entendimiento mutuo para determinar donde hay problemas de seguridad”<sup>38</sup>, por lo que al hablar de Región no se puede hacer referencia a un aspecto objetivo e inmutable, sino que está y estará definido por las interacciones entre actores, que en su momento responderán a una coyuntura particular, a las prioridades establecidas y las amenazas identificadas como prioritarias.

La importancia de esta salvedad para el caso entre Estados Unidos y México es particular, pues la interacción y coordinación de espacios de cooperación en seguridad son mínimos, ya que en su condición de superpotencia, la interacción era limitada y el patrón regional en temas de seguridad era la sobreposición de los imperativos estadounidenses. Este hecho reducía la posibilidad de consolidar espacios regionales de cooperación, viéndose sustituidos por medidas unilaterales, dentro de lo que Estados Unidos Considera el perímetro de su Seguridad Nacional.<sup>39</sup>

Adicionalmente es importancia definir qué se considera como seguridad. Desde la perspectiva de Barry Buzan, la seguridad “se toma como la búsqueda de la libertad de la amenaza y de la capacidad de los Estados y las Sociedades para mantener una identidad independiente y una integridad funcional contra las fuerzas de cambio que son consideradas hostiles. El trasfondo de la seguridad es la supervivencia, pero

---

<sup>38</sup> Ver Williams, “Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics”. p.514.

<sup>39</sup> Comparar Calleros, Juan Carlos. “El vínculo entre seguridad nacional y migración en México”. En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, No 88 (Noviembre-Febrero 2009-2010). p.14.

también incluye un conjunto extenso de preocupaciones acerca de las condiciones de vida”<sup>40</sup>.

Basado en lo anterior se puede inferir que la seguridad está mediada, no por ámbitos estrictamente objetivos, sino por la manera como las amenazas son identificadas, en este caso por los gobiernos. Como se mencionaba anteriormente, la seguridad adquiere su carácter intersubjetivo en la medida en que las amenazas son identificadas como elementos hostiles a los parámetros de vida y estabilidad determinados por cada actor.

A partir del año 2005 se empezaron a tomar medidas concertadas entre México y Estados Unidos, que permiten en este momento hablar de la conformación de un CSR en América del Norte. A pesar de que estos dos Estados, social y culturalmente hablando, no tienen grandes vínculos, aparte de los originados por la masiva migración hacia el norte, en los últimos años se han establecido políticas y acciones que han permitido identificar y securitizar el tema del Crimen Organizado en la región. Este proceso particular, se ha visto desarrollado en dos grandes etapas que han dado origen a otro tipo de interacciones. Este escenario de alineación de percepción, fue sin lugar a dudas posible por aspectos coyunturales dentro de las lógicas de confrontación en México, librada por los denominados Carteles, que a raíz de su sustancial aumento en poder y capacidad, fortalecieron su carácter transnacional, lo que a la postre materializó la conformación de un CSR.

Un CSR es definido como un “conjunto de unidad cuyos procesos de securitización, desecuritización o ambos, están tan interconectados que sus problemas de seguridad no pueden ser razonablemente analizados ni resueltos por aparte”<sup>41</sup>. Básicamente esta definición establece que al interior de estas unidades existe un alto grado de interdependencia en el que las aspiraciones y necesidades de seguridad de cada actor se manifestarán en el nivel regional. Así pues, los CSR estarán determinados por patrones de “amistad y enemistad”<sup>42</sup> que permiten establecer vínculos y

---

<sup>40</sup> Ver Buzan, Barry. “New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century”. En: *International Affairs*, 67.3 (1991). pp. 432-433.

<sup>41</sup> Ver Buzan y Waever. *Powers and Regions. The Structure of international Security*. p.44.

<sup>42</sup> Ver Buzan y Waever. *Powers and Regions, The Structure of international Security*. p.45.

convergencias respecto a las percepciones y posibles escenarios que recurrentemente son percibidos como determinantes en la agenda de seguridad.

De esta manera al hablar de la Conformación de un CSR, dos de las acciones que orientaron y permitieron la conformación de este espacio, a raíz de las relaciones entre Estados Unidos y México, fueron, la ASPAN (Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte) en el año 2005 y la Iniciativa Mérida, desarrollada a partir del año 2007.

## **2.2. LA ASPAN: HACIA LA CONVERGENCIA DE PERCEPCIONES.**

En el año 2005 y como parte del esfuerzo por consolidar un espacio regional más activo y eficiente, se reunieron en Waco, Texas, los mandatarios de Norte América. La reunión se gestó bajo la premisa de que los “crecientes nexos bilaterales y la proximidad han ampliado y profundizado la interdependencia [...] Esta situación aumentó los costos de la acción unilateral e incrementó los beneficios de la cooperación”<sup>43</sup>.

En principio se buscó la ampliación de la agenda regional, que hasta ese punto había estado marcada por acciones unilaterales de los Estados Unidos, que buscaban reducir la posibilidad de que escenarios como el del 11 de septiembre de 2001 se reprodujeran nuevamente.

La ASPAN buscaba “impulsar la prosperidad de cada uno de los países miembros a nivel económico, comercial, social y de seguridad”<sup>44</sup>, todo esto bajo la premisa de que el avance en el fortalecimiento de cada país vecino aportaría a hacer más prospera y estable la región y mitigaría el surgimiento de amenazas de carácter transnacional que vulneraran la seguridad de los Estados.

---

<sup>43</sup> Ver Trejo, Elma del Carmen. *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, 2006. p.4.

<sup>44</sup> Ver Trejo. *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*. p.10.

En el marco de desarrollo de esta iniciativa, dentro de los aspectos considerados como amenazantes, se establecieron “el terrorismo, el crimen organizado, las drogas, el tráfico ilegal de personas y el contrabando”<sup>45</sup>.

En cuanto al tema de seguridad se propuso consolidar una “estrategia fronteriza integral, un fortalecimiento de la seguridad aérea y marítima, así como la creación de un modelo común para afrontar emergencias”<sup>46</sup>. Esto tenía como objetivo fortalecer, priorizar y hacer más eficiente la labor del Comando Norte que desde su creación buscaba servir como apoyo para el Departamento de Defensa de Estados Unidos en lo que se denomina el área de responsabilidad.<sup>47</sup>

El desarrollo de esta alianza presenta dos puntos que resultan fundamentales en la construcción de un CSR, el primero es que el problema del Crimen Organizado se empieza a mencionar como una amenaza latente y autónoma en la región, alejada de la relación que se establecía con el Terrorismo.

Esto es relevante en la medida en que, teóricamente, la determinación de amenazas parte de un proceso intersubjetivo de identificación de aspectos que pueden llegar a ser considerados amenazantes, lo que llevando al ámbito regional permite la creación de patrones de comportamiento e identidades que al confluir permiten la utilización de un lenguaje común, que de mantenerse y profundizarse favorecerá escenarios más complejos e interdependientes que pueden ir de meros reconocimientos de un fenómeno particular como amenazantes, hasta articulaciones políticas, jurídicas y militares, que desarrolladas en conjunto limiten la expansión y actividad de esa amenaza y a la vez reduzcan la vulnerabilidad de bien sea un Estado, una sociedad o una institución.

Cabe recordar que la creación del Comando Norte, ubicó, por primera vez a México en el Área de Responsabilidad de los Estados Unidos, pero esta relación no estaba fundamentada en las lógicas particulares de la situación interna mexicana. La

---

<sup>45</sup>Ver Velázquez, Rafael y Schiavon, Jorge. “El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”. En: *Revista Enfoques*, Número 8 (2008). p.75.

<sup>46</sup> Ver Trejo. *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*. p.13.

<sup>47</sup> Comparar Knigh, William. “Homeland Security: Roles and Missions for United States Northern Command”. *Congressional Research Service*, (june 3, 2008). p.1.

principal preocupación de las autoridades estadounidenses era que la proximidad geográfica sumada a la inestabilidad mexicana, sirvieran de catalizador, para que grupos terroristas ingresaran a suelo estadounidense o establecieran células operativas en la frontera.

En este sentido, la declaración de la ASPAN permitió unificar criterios y crear una identidad conjunta respecto al rol de las Organizaciones del Crimen Organizado en el ámbito regional.

El segundo aspecto es que por primera vez el tema de la seguridad tiene cabida dentro de la agenda regional de cooperación. La ASPAN permitió el surgimiento de conversaciones e interacciones en temas extra comerciales, que habían copado la agenda regional desde la firma del NAFTA en 1994. Esta intención refleja la necesidad de crear espacios de coordinación regionales que permitan que los Estados en su conjunto se doten con las herramientas necesarias para responder a las nuevas dinámicas del Sistema Internacional.

Por primera vez se formaliza por parte de la potencia regional, la voluntad de establecer una agenda de seguridad que no implicara únicamente acciones unilaterales, sino que introdujera, al menos retóricamente, la intención de crear, conceptos relacionados con temas de seguridad, así como acciones afines que redujeran el espacio de maniobrabilidad de los grupos ilegales.

A pesar de que los alcances de la ASPAN se vieron limitados desde que fue concebida. En primer lugar, porque no fue planteada como un Tratado Internacional, que implicara un plan de trabajo determinado y planteamientos materiales orientados a profundizar la cooperación. El carácter de “acuerdo ejecutivo”<sup>48</sup> que se le dio a la ASPAN solo planteó la voluntad política de los países, pero no supuso la formalización, ni la institucionalización de mecanismos tendientes a mitigar las necesidades y preocupaciones de seguridad presentes en la región.

El hecho de haber planteado esta propuesta a partir de un acuerdo entre la rama ejecutiva, no le dio el suficiente sustento interinstitucional, pues en ningún

---

<sup>48</sup> Ver Trejo. *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*. p.26.

momento del proceso se hizo partícipe a la rama legislativa. La falta de coordinación y profundización del acuerdo causó que la ASPAN se convirtiera en una iniciativa de gobierno y no una verdadera propuesta regional. Este hecho se vio evidenciado cuando, en el año 2009, y sin presentar resultados sobresalientes, más allá de reuniones de trabajo de las que surgieron metas y compromisos, se anunciara que la ASPAN ya no era una iniciativa activa,<sup>49</sup> lo que indudablemente indicó, que con el fin de la Presidencia de George W. Bush, se había perdido cualquier tipo de sostenibilidad y viabilidad del proyecto.

A pesar de que dentro del marco de ejecución de la ASPAN no se efectuaron avances materiales importantes en el aspecto de la seguridad regional, si se pueden identificar ciertos aspectos que establecieron precedentes importantes para el futuro de las relaciones regionales en seguridad.

La ASPAN se configura como el precursor de los intentos por securitizar aspectos regionalmente. Esto fue posible gracias a la “construcción de nuevos mecanismos que asuman la interdependencia y permitan avanzar hacia la integración en la región”<sup>50</sup>. Además este acuerdo, permitió la creación de convergencias y de una comunicación más efectiva y permanente, favoreciendo un mejor entendimiento entre los Estados miembros.

El segundo aspecto rescatable es que consolidó un ambiente más propicio para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en temas de seguridad. En especial este hecho dio paso a una relación más constante y comprometida entre Estados Unidos y México, lo que a la postre dio paso al surgimiento de un nuevo mecanismo, conocido como Iniciativa Mérida, que desde su inicio, contempló no solo la voluntad política, sino también el desarrollo de componentes tangibles, materiales y realizables.

---

<sup>49</sup> Comparar Athanasios, Hristoulas. “Decir No a México: Canadá en el contexto de seguridad de América del Norte”. En: *Agendas Comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, 2011. p.130.

<sup>50</sup> Ver Center for North American Studies. *El debate en torno a la ASPAN: La seguridad y la integración en América del Norte*, 2006. p.10.

### **2.3. LA PRESIDENCIA DE FELIPE CALDERON Y LA SECURITIZACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO**

Desde el inicio de su campaña, el para entonces candidato a la presidencia mexicana por el Partido de Acción Nacional, Felipe Calderón, manejó un conjunto de postulados, orientados a demostrar que de ser elegido presidente, iniciaría una guerra frontal y determinada contra el Crimen Organizado en México.

Desde esta etapa afirmó que el Crimen Organizado había desbordado la seguridad pública, pues sus estructuras habían sobrepasado la capacidad humana y material de la policía y de las instituciones a nivel estatal y municipal que tenían como objeto mitigar los efectos del accionar criminal en sus respectivas regiones. Por este motivo, Calderón afirmó que el Crimen Organizado constituía una amenaza a la Seguridad Nacional, pues según él, las OCO estaban alterando la integridad del territorio, su población, sus instituciones y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia.<sup>51</sup>

La elección de Calderón como presidente de México para el periodo 2006-2012 y su posterior posesión el primero de diciembre de 2006, actúan, en este caso, como paso culminante del proceso de securitización. Cabe recordar que este proceso plantea la presentación de un hecho, por parte de un agente securitizador, como existencialmente amenazante, esta labor se lleva a cabo a través de lo que se denomina un “speech act”, en el que se plantea la idea de que “si no atacamos este problema, todo lo demás será irrelevante, porque no estaremos acá o no seremos libres para hacerle frente a nuestra manera”<sup>52</sup>.

Así pues, Calderón, al elevar al Crimen Organizado, a la categoría de amenaza a la Seguridad Nacional, muestra que este problema no puede seguir siendo tratado como un asunto marginal y sectorizado, sino que se debe abordar como un asunto que

---

<sup>51</sup> Comparar Servitja, Xavier. “El crimen Organizado en México y el Triángulo norte durante el mandato de Felipe Calderón”. En: *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2012. p.15.

<sup>52</sup> Ver Buzan, Waever y De Wilde. *Security A new Framework of Analysis*. p.24.

de continuar de la misma manera, no solo afectará las regiones, sino que socavará la estabilidad, institucionalidad, independencia y soberanía del Estado Mexicano.

Tal como lo mencionan Buzan, Waever y de Wilde en su obra, la securitización no es un proceso unilateral, sino que parte de la construcción de identidades a partir de convergencias, por lo que, más allá de ser un proceso objetivo y sustentado materialmente, la securitización, tiene un carácter intersubjetivo, que supone, la asimilación de una amenaza por parte de una audiencia, que en este caso, es la sociedad.

De esta manera, Felipe Calderón, establece la amenaza del Crimen Organizado en términos existenciales, al afirmar que “será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso, son ellos o nosotros”<sup>53</sup>. Consecuentemente, la elección de Felipe Calderón como presidente, actúa como prueba de la asimilación de la amenaza por parte del objeto referente, lo que desde la teoría, le brindará “legitimidad, para adoptar medidas de emergencia y justifica acciones fuera de los límites de los procedimientos políticos normales”<sup>54</sup>.

Desde su posesión, Calderón ratificó su compromiso con establecer una agenda prioritaria para enfrentar a las OCO, poniendo a disposición del ejecutivo todas las herramientas institucionales y presupuestarias. Dada la legitimidad de su mandato, el presidente mexicano, planteó tres escenarios que cambiarían la manera tradicional en la que se había abordado esta problemática en México. Todas ellas suponían cambios estructurales, no solo en la manera como se enfrentaba a las OCO, sino también en el funcionamiento mismo de las instituciones estatales y en la responsabilidad Federal para atacar de manera efectiva este fenómeno.

El primer escenario planteado a corto plazo fue “reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el ejército”<sup>55</sup>. Esta estrategia tenía como principal objetivo robustecer y brindar las herramientas a

---

<sup>53</sup> Ver Benítez, Raúl. “México 2010. Crimen Organizado, seguridad nacional y geopolítica”. En: *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, 2011. p.10.

<sup>54</sup> Ver Buzan, Waever y De Wilde. *Security A new Framework of Analysis* p.24.

<sup>55</sup> Ver Rodríguez, Armando. “La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente”. En: *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, 2011. p.44.

los cuerpos de seguridad del Estado para recuperar zonas dominadas tradicionalmente por los carteles, en las cuales la legitimidad y control político del Estado era inexistente.

La segunda estrategia implicaba la “depuración y fortalecimiento de los cuerpos policíacos y las estructuras públicas, la generación de nuevos sistemas de información, así como un nuevo marco institucional legal”<sup>56</sup>. Esta propuesta buscaba reestructurar las instituciones de Seguridad y Justicia del Estado, que tanto en el nivel municipal, estatal y federal, habían sido permeadas por las OCO y habían creado marcos de impunidad e ineficiencia en la gestión gubernamental.

La tercera y quizá más importante para el contexto regional y que marcó un cambio de paradigma en la lucha contra el Crimen Organizado en la región, fue la declaración en la que afirmó, que “una amenaza a la seguridad del país no puede ser afrontada solo con la capacidad del Estado mexicano”<sup>57</sup>. Este anuncio hecho durante una visita del presidente Calderón a Estados Unidos, envió un mensaje en el que indicaba que una estrategia efectiva para reducir la capacidad de las OCO no podría ser concebida, si no se articulaban esfuerzos para enfrentarla conjuntamente y sobre todo, si no se reconocía una responsabilidad conjunta respecto a un fenómeno que desde tiempo atrás había dejado de ser asunto exclusivo de México y que cuya naturaleza transnacional no podía ocultarse.

La profundización de esta orientación, que había tomado el gobierno mexicano, favoreció la consolidación de un espacio de trabajo conjunto entre Estados Unidos y México, que propició la identificación de los gobiernos de Calderón y Bush de una amenaza que debía tener un tratamiento prioritario e intensivo. Este conjunto de correlaciones, favorecieron la concepción y realización de un CSR denominado Iniciativa Mérida, orientado fundamentalmente a atacar y dismantelar el conjunto de particularidades que el Crimen Organizado había generado, todo esto, desde una perspectiva, que ponía en consideración, y daba relevancia, a aspectos establecidos desde una noción de seguridad ampliada.

---

<sup>56</sup> Ver Rodríguez. “La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente”. p.44.

<sup>57</sup> Ver Benítez. “México 2010. Crimen Organizado, seguridad nacional y geopolítica”. p.10.

## 2.4. LA INICIATIVA MÉRIDA

La profundización de las relaciones en seguridad entre Estados Unidos y México, fortalecidas por la priorización, que tanto George W. Bush como Felipe Calderón le dieron a las preocupaciones de la creciente influencia de los carteles mexicanos como amenazas a la seguridad nacional, dio pie a la creación de un acuerdo de asistencia en términos económicos, técnicos y tecnológicos de los Estados Unidos hacia México.

La visita a centro y sur América de George W. Bush en marzo de 2007 sirvió como punto de partida para el surgimiento de la Iniciativa Mérida. En su estadía Bush anunció “un plan regional para combatir el narcotráfico [...] que involucrara a México y Centroamérica”<sup>58</sup>. Más adelante, en su presencia en Mérida, Yucatán, el presidente Bush se reunió con su homólogo Felipe Calderón. El presidente mexicano, continuando con sus declaraciones tendientes a extender la responsabilidad frente al Crimen Organizado, afirmó que “México hace la parte que le corresponde, recupera las calles y plazas públicas de garras de delincuencia y droga [...] para tener éxito en esta lucha necesitamos la colaboración activa de nuestro vecino a sabiendas de que mientras no se reduzca la demanda no se reducirá el tráfico de drogas”<sup>59</sup>.

Esta propuesta fue formalizada en octubre de 2007 cuando se publicó un marco orientado a coordinar esfuerzos para fortalecer el combate a la delincuencia organizada y que fue promulgado bajo el título de: “Iniciativa Mérida; un nuevo paradigma de cooperación en materia de seguridad”<sup>60</sup>.

Esta declaración conjunta informó que el plan contemplaba el desembolso de 1400 millones de dólares en tres años, destinados a México y Centroamérica. Asimismo se señalaron tres aspectos temáticos esenciales dentro de la concepción de la Iniciativa: el primero fue la identificación de amenazas, dentro de las cuales fueron determinadas las organizaciones criminales y el tráfico de drogas, el tráfico de armas,

---

<sup>58</sup>Ver El Clarín. “Desde Guatemala, Bush anunció un plan para combatir el narcotráfico”, 2007. Documento electrónico.

<sup>59</sup>Ver El Nuevo Diario. “Bush y Calderón analizan migración y seguridad”, 2007. Documento electrónico

<sup>60</sup> Ver González, Jonathan. “¿Qué es la Iniciativa Mérida?”. *Cuadernos Cupihd*, No. 4 (Noviembre 2012). p.5.

las actividades financieras ilícitas, el lavado de dinero y la trata de personas. El segundo contemplaba acciones que buscaban fortalecer la justicia mexicana y extender la cooperación tendiente a atacar a la delincuencia transnacional. Finalmente se establecían estrategias para aumentar las capacidades operativas de las instituciones mexicanas a través de la transferencia de equipos y recursos y de programas de capacitación.<sup>61</sup>

La importancia de esta marco de acuerdo recae en que la concepción de la Iniciativa se hizo tomando en cuenta las particularidades del accionar de las OCO. Este hecho se ve reflejado en la identificación de amenazas, donde no solo se hace mención a las OCO como tal, sino a todas las demás actividades que desarrollan, ya sea como mecanismos de sostenimiento o como actividades orientadas a fortalecer su capacidad operativa.

Adicional a esto se contemplaban estrategias que aunque no estaban dirigidas exclusivamente a atacar las OCO, tales como fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, si se empezaba a tratar al crimen organizado como una amenaza que se nutría de deficiencias estructurales del Estado Mexicano.

Sin lugar a dudas, el surgimiento de esta iniciativa marcó un hito en la relación entre México y Estados Unidos por dos razones. La primera porque por primera vez los Estados Unidos ponían a consideración de otro Estado los asuntos propios de sus preocupaciones de seguridad y buscaba un espacio de articulación y cooperación.

Si bien, en este caso se estaría hablando de un CSR centrado, dominado básicamente por una Superpotencia, lo que indica que las dinámicas de seguridad regionales están limitadas por los imperativos estadounidenses, la Iniciativa Mérida en cierto sentido modifica el paradigma de seguridad de los Estados Unidos. A este respecto, Buzan y Weaver mencionan que tradicionalmente Estados Unidos era el poder principal que daba forma a la región, pero no pensaba mucho en términos regional, sino que actuaba principalmente en asuntos globales con una perspectiva esencialmente doméstica<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Comparar González. “¿Qué es la Iniciativa Mérida?”. p.6.

<sup>62</sup> Ver Buzan y Waever. *Powers and Regions, The Structure of international Security*. p.270.

De esta manera, Mérida, representa un nuevo enfoque regional, al menos de manera parcial, de los Estados Unidos, cuyo precedente más cercano había sido el Plan Colombia, que respondía más a un perímetro extendido de seguridad y no a una lógica propia de interdependencia mediada por la proximidad geográfica.

La segunda razón obedece a que esta Iniciativa surge de la voluntad de enfrentar conjuntamente la amenaza del Crimen Organizado, como un fenómeno que estaba limitando la capacidad de los Estados y vulneraba su soberanía y legitimidad.

A pesar de que la Iniciativa había sido concebida en marzo de 2007 y presentada ese mismo año a discusión en el legislativo de ambos países, no fue sino hasta junio de 2008 que fue finalmente firmada por el presidente Bush. El principal inconveniente presentado fue lo que se denominó una amenaza a la soberanía mexicana. Esto se generó porque dentro del articulado de la Iniciativa se condicionaba la transferencia de recursos a que México realizara reformas judiciales y políticas que garantizarán el respeto por los Derechos Humanos.<sup>63</sup>

Finalmente se resolvió que la transferencia estaría limitada a la previa presentación de un informe sobre los avances en la protección de los Derechos Humanos y se estableció que para el año 2008 se desembolsarían 465 millones, 400 de ellos destinados a México y el restante a los países de Centroamérica.<sup>64</sup>

La Iniciativa definitiva planteaba cuatro pilares que definirían la relación bilateral en torno a Mérida: el primero era romper el poder y la impunidad de las organizaciones criminales; el segundo buscaba fortalecer el control de la frontera, de la zona aérea y de la región marítima; el tercero pretendía mejorar las capacidades de los sistemas de justicia en la región; y el cuarto tenía como fin restringir las actividades de las pandillas, así como reducir la demanda local de droga.

Así mismo la destinación de recursos hacia México estaría dividida en tres aspectos fundamentales, el primero abarcaba la asistencia contra la droga y los programas de seguridad fronteriza, que representaban en 64% del total del presupuesto. El segundo estaba destinado a la seguridad pública y a programas de aplicación de la

---

<sup>63</sup> Comparar González. “¿Qué es la Iniciativa Mérida?”. p.7.

<sup>64</sup> Comparar González. “¿Qué es la Iniciativa Mérida?”. p.7.

ley, en el que se incluían programas de capacitación y dotación tecnológica para la modernización institucional, este rubro representó el 24% del total del programa. El último grupo contemplaba programas de construcción institucional, encaminado a la promoción del Estado de Derecho, reformas judiciales y programas contra el abuso de drogas, lo que representó el 15% de la solicitud de presupuesto.<sup>65</sup>

La llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos en el año 2010 supuso la continuidad en la relación con México. A pesar de esto, y de la voluntad de extender la Iniciativa Mérida, Obama buscó redefinir los parámetros que guiaban la Iniciativa, con el fin de proporcionar un acercamiento más integral y acorde a la nueva perspectiva del gobierno de Estados Unidos, que con la llegada de un Demócrata a la Casa Blanca, buscaba alejar la gestión, de lo que se consideraba, en la práctica, una excesiva concentración en ámbitos militares y de asistencia orientada al combate, dejando de lado la prevención y el encaminar esfuerzos a atacar estructuralmente el problema.

La extensión de la Iniciativa estuvo marcada por la redefinición de los cuatro pilares que la sustentaban. El primero se mantuvo en la desarticulación y desmantelamiento de las organizaciones criminales. El segundo buscaba institucionalizar el imperio de la Ley. El tercero se presentó como la intención de construir la frontera del siglo XXI. El cuarto pretendía construir comunidades fuertes y resilientes.<sup>66</sup>

En esta nueva perspectiva, es evidente la intención de abordar el problema del Crimen Organizado desde una perspectiva más ampliada, que requiere así mismo coordinar acciones en ámbitos diversos, que de no ser abordados correctamente, no permitirían establecer una estrategia eficaz. Estos pilares ratificaron que las amenazas emergentes a la seguridad no pueden reducirse a esquemas propios de la seguridad tradicional, por lo que el uso excesivo y exclusivo de mecanismos políticos y militares para abordar las amenazas, no permite tomar en cuenta que estos mismos actores tienen

---

<sup>65</sup> Comparar Olson, Eric. “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida”. En: *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2012*, 2012. p.40.

<sup>66</sup> Comparar Ribando, Clare y Finklea, Kristin. “U.S- Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond”. *Congresional Service Report*, (June 12 2013). p.28.

la capacidad de establecer amenazas, inclusive más peligrosas en otros sectores, que desde un análisis tradicional, podrían tomarse como irrelevantes o marginales, y que al no ser abordadas correctamente facilitarían el surgimiento de nuevas vulnerabilidades.

El aspecto más resaltable de estos pilares es la mención hacia la construcción de comunidades más fuertes, que en principio plantea la posibilidad de considerar alternativas a la perspectiva punitiva. Desde este pilar se pueden tomar en cuenta el papel de factores económicos y sociales que tienen un rol importante en la definición de seguridad. La iniciativa, en este pilar, contempla la posibilidad de evolucionar hacia planes que creen trabajo, mejoren la infraestructura local y constituyan espacios públicos mejores, todo esto dentro de un marco caracterizado por la consolidación de un espacio de comunicación con la sociedad civil.<sup>67</sup>

El siguiente cuadro muestra la asistencia para México en el periodo entre 2007 y 2012 discriminada por rubros.

**Gráfico 4. Tabla. Presupuesto Anual Iniciativa Mérida por rubro**

Asistencia para México por año fiscal 2007-2012 (millones de dólares)						
Rubro	FY2007	FY2008 <sup>a</sup>	FY2009 <sup>b</sup>	FY2010	FY2011	FY2012 (est.)
<b>INCLE</b>	36.7	242.1	454.0 <sup>c</sup>	365.0 <sup>d</sup>	117.0	248.5
<b>ASF</b>	11.4	34.7	15.0	15.0	18.0	33.3
<b>FMF</b>	0	116.5	299.0 <sup>e</sup>	5.3	8.0	7.0
<b>IMET</b>	0.1	0.4	0.8	1.0	1.0	1.6
<b>NADR</b>	1.3	1.4	3.9	3.9	5.7	5.4
<b>GHCS<sup>f</sup></b>	3.7	2.7	2.9	3.5	3.5	1.0
<b>DA</b>	12.3	8.2	11.2	10.0	25.0	33.4
<b>TOTAL</b>	<b>65.4</b>	<b>405.9</b>	<b>786.8</b>	<b>403.7</b>	<b>178.2</b>	<b>330.2</b>

Fuente: Ribando, Clare, "Mexico: Issues for Congress" En: González, Jonathan. "¿Qué es la Iniciativa Mérida?". *Cuadernos Cupihd*, No. 4 (Noviembre 2012). p.10.

Salud Global y Supervivencia Infantil -GHCS; Asistencia para el Desarrollo -DA; Fondo de Apoyo Económico -ASF; Programa de Financiamiento Militar Extranjero -FMF; Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar -IMET; Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley -INCLE; Programas Anti-Terroristas y afines -NADR.

A pesar del cambio discursivo respecto a la Iniciativa Mérida, en el plano ejecutorio, no hubo demasiados ajustes al momento de asignar recursos, por ejemplo para el año 2010 se asignaron cerca de 459 millones de dólares para los asuntos de Narcóticos y

<sup>67</sup> Comparar Ribando y Finklea. "U.S.- Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond". p.28.

aplicación de la ley, de estos, 432 fueron al rubro de antinarcóticos, mientras únicamente 32.4 fueron al programa "Gobernando Justamente y con Democracia"<sup>68</sup>. Es claro que no se ha logrado articular eficazmente la voluntad política con el desarrollo real del acuerdo, lo que se demuestra en la desproporción en la destinación de recursos y en la limitada coordinación a la hora de establecer sistemas de información binacionales, que faciliten el rastreo de ingreso tanto de personas, mercancías y materiales ilícitos.

La que podría ser una beneficiosa iniciativa para finalmente establecer medidas y acciones que reduzcan la capacidad transnacional de las OCO, se ha limitado a buscar resultados en el corto plazo, como el aumento de hombres disponibles o en el mejoramiento de las capacidades de transporte, mediante la dotación de aviones o helicópteros. Si bien el punto de partida de la Iniciativa puede ser el fortalecer las capacidades de las instituciones policiales y militares, para ejercer presión sobre los carteles y retomar el control sobre zonas controladas por estas organizaciones, es necesario tomar medidas que contemplen la necesidad de reconstruir el tejido social y fortalecer de la Democracia Local a través del empoderamiento de las instituciones y el imperio de la Ley, pues son estas medidas las que garantizarán la eficacia de la Iniciativa en el largo plazo.

Esta Iniciativa se constituye como un espacio regional de comunicación, concertación y articulación. Es necesario, que una posible extensión del acuerdo establezca una destinación más acorde con lo establecido en los Pilares, que permita que la perspectiva ampliada e integral que se planteaba en un principio, no se reduzca exclusivamente a un elemento retórico e idealista.

La experiencia de los Estados Unidos ha demostrado que esquemas orientados hacia una estrategia que únicamente contemple aspectos punitivos y militares o policiacos, no constituyen una opción viable ni sostenible. En este caso, la situación más cercana y evidente de esta situación es el Plan Colombia, concebido en

---

<sup>68</sup> Ver Meyer, Maureen. "Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?". En: *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, 2011. p.71.

el año 1999, que si bien logró aportar a la lucha contra las estructuras dedicadas al narcotráfico, no se logró consolidar como una estrategia definitiva para dismantelar estas organizaciones, sino que por el contrario las modificó y dio paso al surgimiento de nuevos grupos ilegales que aún mantienen altas capacidades.

### **3. LA SECURITIZACIÓN, RESULTADOS DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO**

La concepción y puesta en marcha de la ASPAN y de la Iniciativa Mérida representaron, en el ámbito de la seguridad, un abordaje regional diferente, pues como se mencionó anteriormente, el primero supuso la posibilidad de establecer convergencias respecto a lo que cada Estado consideraba amenazante y además estableció espacios en los que México expondría sus preocupaciones, orientando los esfuerzos en seguridad hacia un área más consensuada y acorde a los retos y amenazas regionales. Consecuentemente la ASPAN posibilitó el fortalecimiento de la agenda bilateral más allá de los aspectos relacionados con temas comerciales.

Por otro lado Mérida representó la materialización de la perspectiva que se había planteado en la ASPAN, adicionalmente, formalizó la identificación del Crimen Organizado como la amenaza más prominente en la región y permitió que la agenda de seguridad de los Estados Unidos estuviera influenciada por aspectos regionales, desafiando la orientación que existía desde que se dio inicio a la Lucha Antiterrorista, en la que predominaba su carácter de Potencia Mundial, con intervenciones a nivel mundial, bajo la proclama democrática y de libertad.

Por esta razón, el principal objetivo del presente capítulo es analizar los resultados, ventajas, aspectos negativos y retos, de estas iniciativas, en el marco de los procesos de securitización en la región. Este diagnóstico buscará abordar diversos ámbitos y sectores que eviten una aproximación teóricamente parsimoniosa y que permita valorar los supuestos teóricos planteados a lo largo del texto. En este capítulo se hará especial énfasis en los resultados de la Iniciativa Mérida, pues, fue en el marco de este acuerdo, donde se materializaron más componentes de la cooperación bilateral.

### **3.1. INCONVENIENTES: DIFERENTE DISCURSO, MISMA APROXIMACIÓN**

A pesar de que en principio se consideró a la Iniciativa Mérida como un cambio de paradigma en la lucha contra el Crimen Organizado, pues se entendía la necesidad de enfocar esfuerzos, orientados a responder efectivamente a las particularidades que presentaba la estructura y accionar de las OCO, en el aspecto material, los métodos, recursos y estrategias estuvieron enfocadas a luchar contra estas organizaciones de la manera tradicional.

La perspectiva integral que se había planteado, en la que se consideraba determinante fortalecer el tejido social, así como retornar la legitimidad a las instituciones mexicanas y promover una sociedad económicamente con más oportunidades, se vio desbordada por la necesidad de obtener resultados, que desde la perspectiva de gobernantes y mandos militares, eran más dicientes y podían demostrar la efectividad de este tipo de propuesta.

El mayor inconveniente que existe en el desarrollo de la ASPAN y Mérida es que hubo fallos estructurales respecto al establecimiento de metas y planes de trabajo que no se redujeran al suministro de dinero o equipos. En el desarrollo de esta iniciativa, la ayuda asignada fue materializada como un fin en sí mismo y no como un medio para obtener otro tipo de resultados, que a pesar de no mostrar cifras alarmantemente positivas, sí tendrían un efecto integral en el mediano y largo plazo.

Un claro ejemplo es el de los indicadores utilizados para medir la “efectividad” de la iniciativa. Estos índices optaron por presentar la lucha contra las OCO como un ejercicio en el que el número de personas arrestadas y el número de toneladas de droga asegurada, presentaban de la manera más objetiva hacía dónde debía orientarse la lucha. Esta presentación no hace sino pretender que los elementos básicos de las OCO están ligados a factores tradicionales como el número de hombres o la cantidad de dinero que puedan obtener, dejando de lado aspectos de mayor profundidad como lo son las redes ciudadanas de apoyo y abastecimiento, fortalecidas por la narcocultura y la falta de seguridad laboral y de educación; y la corrupción e

impunidad, que no hacen más que favorecer la diseminación de este tipo de estructuras delictivas.

Los resultados presentados desde una aproximación independiente pueden resultar bastante positivos, pues se habla de más de 121.000 personas detenidas, relacionadas con el Crimen Organizado,<sup>69</sup> además en el periodo de la presidencia de Felipe Calderón, y gracias a los recursos de Mérida se pasó de 6.500 a 35.000 miembros de la Policía Federal, asimismo durante la Administración Bush se pasó de 15.000 a 26.000 agentes de la Patrulla Fronteriza y Aduanera; además se logró el decomiso de 103.3 toneladas de cocaína y 8,876 de marihuana, el aseguramiento de 107,102 armas, más de 11 millones de cartuchos y casi 9,000 granadas de fragmentación; 510 aeronaves y 51,117 vehículos terrestres, cerca de 430 millones de pesos y 450 millones de dólares.<sup>70</sup>

En la siguiente tabla se ilustra la comparación de los “esfuerzos en la lucha contra el Narcotráfico”, de los últimos cuatro gobiernos de México.

### Gráfico 5. Tabla. Esfuerzos gobiernos mexicanos en la lucha contra el narcotráfico

**Tabla 1**  
ESFUERZO NACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO  
(promedio anual)

Presidente	Erradicación de cultivos (hs)	Decomisos						
		Marihuana (tons)	Cocaína (tons)	Heroína (kg)	Psicotrópicos (kg)	Vehículos	Armas	Detenidos
Salinas	26,549	456	42	163	189,590	2,559	4,026	15,872
Zedillo	46,501	1,237	27	227	1,364,786	3,351	9,556	10,744
Fox	76,223	1,938	24	326	9,744,188	2,389	6,231	14,289
Calderón	32,756	1,970	22	351	12'245,736	13,272	26,948	20,529

FUENTE: Elaboración propia con datos de Procuraduría General de la República (PGR). Para el gobierno de Calderón la información llega hasta mayo de 2012.

Fuente: Guerrero, Eduardo. “Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios”. En: *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, 2012. p. 74.

<sup>69</sup> Comparar Wolf, Sonja. “La Guerra de México contra el Narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras Angulares en la búsqueda de legitimidad”. En: *Foro Internacional 206*, Número LI (2011). p.668.

<sup>70</sup> Comparar Pascual, Carlos. “La visión diplomática de Estados Unidos en América del Norte”. En: *Agendas Comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, 2011. p.76.

Desde una perspectiva exclusivamente tradicional los números presentados por el Gobierno Calderón resultarían alentadores, pues en casi todos los indicadores presentados se dieron sustanciales golpes a las estructuras del Crimen Organizado. En particular, el gobierno Calderón presentó significativos avances en los decomisos en elementos logísticos pertenecientes al crimen organizado.

A pesar de esto, y tomando en consideración la perspectiva ampliada de la seguridad, los sectores de la seguridad, requieren de los Estados, respuestas que no sean fragmentadas ni independientes, sino que haya un énfasis en la necesidad de buscar respuestas, cooperativas y multisectoriales, que propendan por respuestas y compromisos preventivos e integrales.

No es posible presentar índices independientes como una victoria y más teniendo en cuenta que existen elementos que están estrechamente relacionadas con esos indicadores que no han sido tenidos en cuenta, pues, pueden considerarse perjudiciales políticamente.

En esta medida, se menciona que hubo más de 121.000 detenidos, pero únicamente 1194 fueron llevados ante autoridades judiciales y solo en 735 casos se dictaminó una sentencia.<sup>71</sup> Este resultado no demuestra sino la incapacidad institucional tanto judicial como investigativa y muestra que un aumento en los operativos y el uso de estrategias policivas no siempre tiene como resultado una disminución de la incidencia delictiva de las OCO.

Por este motivo es esencial una aproximación integral en materia de seguridad, pues a pesar de que dentro de Mérida se contemplan recursos para la promoción del Estado de Derecho y reformas judiciales, únicamente el 15% del presupuesto estaba destinado a este rubro.<sup>72</sup> Esta lógica conlleva a un problema, la Iniciativa Mérida, vista desde su fase de implementación, está fundamentando la institucionalidad y legitimidad del Gobierno Mexicano, en sus estructuras militares y policiales, optando por brindar mínimo apoyo al fortalecimiento y empoderamiento de las demás

---

<sup>71</sup> Comparar Wolf. “La Guerra de México contra el Narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras Angulares en la búsqueda de legitimidad”. p.668.

<sup>72</sup> Comparar Olson. “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida”. p.40.

instituciones, sobre las que en última instancia recae la responsabilidad de fortalecer la democracia.

Dentro de los pilares establecidos por la Iniciativa Mérida, estaba el afectar las capacidades de las organizaciones criminales, en este sentido el gobierno de Felipe Calderón, identificó a los 36 principales líderes de las OCO, a quienes declaró objetivo de su política de seguridad. Al finalizar su administración, 23 de ellos habían sido dados de baja o arrestados.<sup>73</sup>

Este ejemplo, permite ilustrar cómo un resultado presentado, no resulta determinante al momento de evaluar desde un ámbito ampliado, los resultados en la lucha contra las estructuras del crimen organizado. Si bien desde esta perspectiva se logró neutralizar al 71% de los denominados “capos” de los carteles mexicanos, este hecho no tuvo mayor repercusión en las estructuras de las OCO, que como se había mencionado anteriormente, han adoptado una estructura cada vez menos jerárquicas y rígidas que les permitan responder a este tipo de ofensivas de los gobiernos. En esta medida la pérdida de un “capo” no resulta en el desmantelamiento de las OCO, sino que conlleva a un periodo de transición y de lucha de mandos medios por hacerse con el liderazgo de estas organizaciones.

De esta manera el reducir el mencionado pilar de Mérida a atacar los mayores líderes de las OCO se muestra una falta de planeación y desconocimiento respecto a la adaptabilidad de los carteles mexicanos y de la adopción de una estructura de red en las que en muy pocas ocasiones la capacidad operativa y ejecutoria recae en la figura más predominante de la organización.

El fracaso de esta estrategia es evidenciable, pues si bien se logró abatir o arrestar un número significativo de líderes, estas operaciones no implicaron la desaparición de la organización. Por el contrario en el periodo de gobierno de Calderón se pasó de 6 “carteles” en 2007 a 16 en 2011, para finalmente tener 10 al final de su

---

<sup>73</sup> Comparar Olson. “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida”. p.42.

gobierno.<sup>74</sup> Esta evolución representa un aumento en 166.6% de presencia de estructuras criminales.

Estos datos demuestran que la ofensiva contra las OCO no debe estar exclusivamente determinada por dar de baja a los líderes de estas organizaciones, sino que debe tener un componente que se encargue de atacar las denominadas “actividades instrumentales” que no son otra cosa que las actividades y mecanismos del crimen organizado para garantizar su supervivencia y funcionamiento. Por esto, se deben establecer medidas que limiten el tráfico y lavado de activos, así como la posibilidad de que estructuras de este tipo se vean involucradas con instituciones y servidores públicos, permitiendo que se promueva la corrupción e impunidad.

El análisis de las dinámicas propias de las OCO mexicanas debe ser tomado en cuenta pues no puede existir un paradigma único para responder a las amenazas sin importar su procedencia. Es importante mencionar que en el caso mexicano “las OCO nunca han buscado competir ni suplantar al Estado [...] sino medrar de forma subterránea, silenciosa y parasitaria a la sombra de este, por medio del vínculo de la corrupción”<sup>75</sup>. Este elemento es de suma importancia al ratificar la poca efectividad de la estrategia de “Kingpin”, pues al no existir una motivación ideológica ni política, la justificación de que el “capo” representa el eje de la organización se revalúa y su figura pierde la relevancia que podría tener en una estructura guerrillera.

Por este motivo, si la lucha se enfoca en el ámbito ya mencionado, se está abriendo la posibilidad de que el aparato delictivo de los carteles siga operando en la sombra del régimen político. Por esta razón, si se siguen planteando estrategias descoordinadas y fragmentadas, por más que se altere el liderazgo de estas organizaciones, la capacidad operativa de las OCO no se verá afectada y logrará sobreponerse y adaptarse a la pérdida de su líder.

---

<sup>74</sup>Comparar Guerrero, Eduardo. “La Estrategia Fallida”, 2012. Documento electrónico.

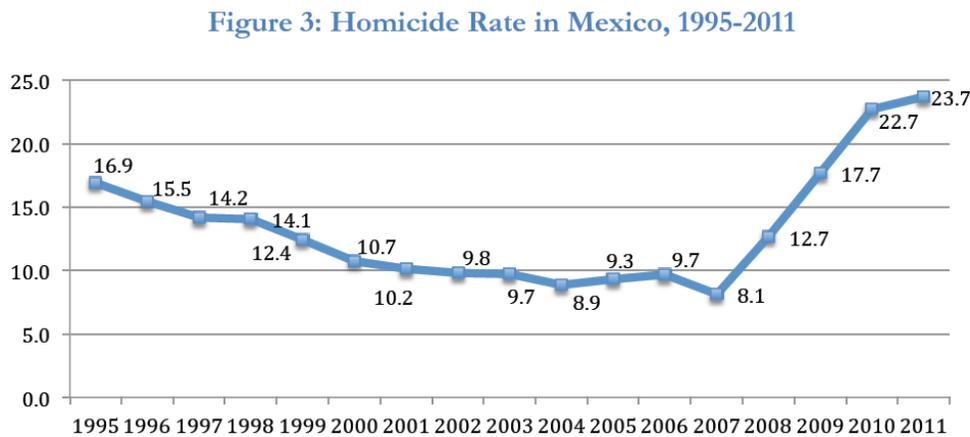
<sup>75</sup> Ver Morales, César. “La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, Orden Local y el Fracaso de una estrategia”. En: *Revista de Ciencias Sociales*, No. 50 (Agosto y Septiembre 2011). p.12.

### 3.2. EL COSTO SOCIAL DE LA SECURITIZACION DEL CRIMEN ORGANIZADO

Paradójicamente una iniciativa como Mérida, que fue concebida para brindar una respuesta integral a los desafíos establecidos por las OCO, ha tenido grandes inconvenientes en armonizar una política de seguridad fuerte con limitar las repercusiones de esta estrategia en la sociedad. El excesivo enfoque de la estrategia de seguridad en esquemas de enfrentamiento no ha permitido que por parte del gobierno se tomen las medidas idóneas para mitigar los efectos sociales incalculables que esta perspectiva ha tenido.

El primer elemento de gran preocupación fue el aumento de homicidios en el sexenio de la presidencia de Felipe Calderón. En la siguiente gráfica se ilustra la evolución de la tasa de homicidios desde 1995 hasta 2011.

**Gráfico 6. Gráfica. Tasa de homicidios en México de 1995 al 2011**



SOURCE: UNODC, Intentional homicide, count and rate per 100,000 population (1995 - 2011).

Fuente: UNODC, Intentional homicide, count and rate per 100,000 population (1995-2011). En: Molzahn, Cory; Rodríguez Octavio y Shirk, David. "Drug Violence in Mexico". *Trans-Border Institute, University of San Diego*, (February 2013). p.5.

En esta figura, se ilustra cómo en el primer año de gobierno de Calderón la tasa de homicidios estaba ubicada en 8.1 por cada 100.000 y para el año 2011 esta tasa

se ubicaba en 23.7 homicidios por cada 100.000 habitantes. Este fenómeno sin duda se debe al endurecimiento de la ofensiva contra las OCO y en gran medida también a la estrategia de Kingpin, pues tras neutralizar a un líder de una organización, inicia un periodo de transición en que se establece una lucha constante entre miembros de la organización por subir en la cadena de mando y además este hecho es aprovechado por otras organizaciones para intentar tomar control sobre el territorio de la estructura que aparentemente carece de liderazgo.

En algunas zonas del país este hecho tomó un carácter mucho más preocupante, este es el caso de Ciudad Juárez donde se pasó en 2007 de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes a 206 en 2010.<sup>76</sup>

El segundo aspecto del desarrollo de esta Iniciativa es el tema de violaciones de Derechos Humanos por parte de las fuerzas armadas y de policía. La necesidad de establecer una ofensiva rápida contra las estructuras criminales organizadas llevó a que, como parte de las capacidades obtenidas por el ejecutivo, a raíz de la aceptación del movimiento securitizador, se otorgaran competencias y capacidades excepcionales a las fuerzas militares para intervenir en el nivel municipal y garantizar la seguridad de las entidades territoriales de la influencia de las OCO.

Esta medida que no fue concebida para ser limitada por ninguna otra autoridad y cuya premisa principal era la obtención de resultados desencadenó ejercicios sistemáticos, de extralimitación de funciones, que no contó con el debido seguimiento e investigación y que proliferó como un mecanismo válido para enfrentar a los carteles. Durante la presidencia de Felipe Calderón se presentaron 6.768 denuncias que vinculaban a personal militar con violaciones a los Derechos Humanos, este hecho representa un aumento del 500% en relación con la administración de Vicente Fox.<sup>77</sup>

Además, en México, desde ONG se denunció que la tortura de sospechosos y la detención de personas sin las garantías constitucionales y legales al debido proceso, se habían convertido en herramientas de uso continuo. Este hecho se profundiza pues en

---

<sup>76</sup> Comparar Molzahn, Rodríguez y Shirk. "Drug Violence in Mexico". p. 27.

<sup>77</sup> Comparar Wolf. "La Guerra de México contra el Narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras Angulares en la búsqueda de legitimidad". p.668.

algunos lugares del país las fuerzas militares han suplantado completamente a las autoridades civiles.

Resulta preocupante que en el ámbito político y discurso se promueva el fortalecimiento de las instituciones locales y de los mecanismos que garanticen el goce efectivo de los derechos de todos los ciudadanos, y en la práctica no se contemplen mecanismos que brinden las herramientas necesarias para que haya un efectivo ejercicio de Justicia. De ninguna manera es posible pretender reconstruir la confianza de la ciudadanía en las instituciones gubernamentales, fundamentándola en la toma de medidas extraordinarias y fuera del ámbito legal.

Por este motivo es necesario robustecer las instituciones públicas locales, y limitar la militarización de la agenda de seguridad por más apremiantes que sean las amenazas, lo que contribuirá indudablemente al desmantelamiento de las redes de apoyo a las organizaciones criminales y a la promoción de una concepción de seguridad que implique un compromiso ciudadano con la construcción de la misma.

### **3.3. OPORTUNIDADES A PARTIR DE LA SECURITIZACIÓN**

El proceso de securitización del Crimen Organizado favoreció el surgimiento de un Complejo de Seguridad Regional materializado en principio con la ASPAN y que posteriormente dio paso a la Iniciativa Mérida.

En este proceso de conformación de un espacio de cooperación más profunda la securitización del crimen organizado como amenaza existencial cumplió un papel determinante. Más allá de la aproximación que se le dé, los aspectos concernientes con la seguridad y estabilidad de las unidades, ha sido un tema sensible y de importancia particular para quienes actúan como agentes con capacidad decisoria. Si se toma la seguridad como “la búsqueda de libertad de las amenazas y la habilidad de los Estados y las Sociedades de mantener su identidad independiente y su integridad funcional contra fuerzas de cambio”<sup>78</sup>, se tiene que la seguridad representa, en su conjunto, una

---

<sup>78</sup> Ver Buzan. “New patterns of global security in the twenty-first century”. pp. 432-433.

serie de situaciones que es necesario conservar y proteger para garantizar la capacidad de responder frente a fuerzas de cambio conforme a los valores que determinan el devenir de una sociedad.

La discusión acerca de un aspecto que al securitizarse se convierte en algo existencial elimina barreras políticas e ideológicas que de ser abordadas como simples aspectos politizados no lograrían el nivel de compromiso y la destinación de elementos materiales necesarios para afrontarla.

Los asuntos de seguridad para los Estados Unidos y más aún después del 11 de septiembre de 2001, representan un escenario de gran prioridad para los gobiernos, pues establecieron una nueva lógica orientada a establecer medidas cautelares que minimizaran la posibilidad de que amenazas externas repercutieran gravemente en su seguridad e integridad territorial.

Así pues la decisión de Felipe Calderón de securitizar el Crimen Organizado, tomando como elemento esencial de ese proceso el dejar claro que se trataba de una amenaza que no era únicamente una situación de seguridad pública, sino que la capacidad de las OCO se habían extendido hasta convertirse en un problema de Seguridad Nacional y Regional, propiciaron el espacio indicado para generar un compromiso de los Estados Unidos con la lucha frente al Crimen Organizado.

En este sentido se estableció un nuevo paradigma respecto a las relaciones en seguridad entre los Estados Unidos y México. Cabe la pena resaltar que esta nueva relación está limitada por lo que es considerado como un CSR Centrado, en el que las dinámicas de seguridad están dominadas por un gran poder.<sup>79</sup> A pesar de que se mencione que la relación está casi que monopolizada por la capacidad material y política de los Estados Unidos, y que por tanto la agenda dependerá de lo que este país decida, en este caso la vocación del presidente Calderón de brindar a este fenómeno un carácter internacional, permitió la conformación de una identidad respecto al Crimen Organizado, que al ser compartido por los Estados Unidos, facilitó la convergencia y el entendimiento mutuo, permitiendo que las necesidades de México en temas de

---

<sup>79</sup> Comparar Buzan y Waever. *Powers and Regions, The Structure of international Security*. p. 43.

Seguridad fueran incluidas, bajo el principio de interdependencia, dentro de la agenda de seguridad de los Estados Unidos.

La posición de Felipe Calderón, hecha política de Estado instó a que el gobierno norteamericano reconociera explícitamente que la lucha contra la criminalidad organizada es un tema de responsabilidad compartida. Muestra de esto fue el pronunciamiento de la Secretaria de Estado Hillary Clinton quien afirmó que “Estados Unidos representa el mercado más grande de drogas de la región, así como el lugar de procedencia de la gran mayoría de armas que alimentan a los grupos ilegales en México”<sup>80</sup>, lo que redundó en la necesidad de actuar de manera conjunta y coordinada para afrontar esta problemática.

Con Mérida, México se convirtió en el máximo receptor de asistencia por parte de los Estados Unidos del hemisferio, con un promedio de 440 millones de dólares anuales, desplazando a Colombia.<sup>81</sup> El ingreso de estos recursos debe servir para establecer nuevos programas que permitan fortalecer las capacidades de las instituciones mexicanas, orientado a elementos que proporcionen beneficios en el largo plazo y no que correspondan a estrategias exclusivamente punitivas y de militarización.

Uno de los más grandes logros de esta Iniciativa es que logró trascender cualquier orientación partidista en los Estados Unidos. En primera medida la Iniciativa fue concebida bajo el gobierno de George W. Bush, cuya política estuvo en gran medida establecida por temas de seguridad en el ámbito del Sistema Internacional. Con la llegada a la Casa Blanca de Barack Obama, se pensó que la extensión de estas medidas no sería una de sus prioridades, pues su gobierno debía afrontar otros aspectos de carácter interno. A pesar de esto, como se mencionó en el capítulo 2, el gobierno Obama decidió prorrogar la ayuda a México a través del denominado “Beyond Merida” que proporcionaba una visión más integral y humana de la seguridad para la región. A pesar de que no se logró llevar al ámbito tangible esta perspectiva ampliada, se logró

---

<sup>80</sup> Ver Otero, Silvia y Ramos, Jorge. “Hillary: lento, pero México gana terreno al crimen”, 2010. Documento electrónico.

<sup>81</sup> Comparar Benítez. “México 2010. Crimen Organizado, seguridad nacional y geopolítica”. p.28.

que un proyecto que estaba planeado para tres años, ya haya logrado su extensión hasta el 2013.<sup>82</sup>

### **3.4. RETOS DE LA SECURITIZACIÓN EN EL ÁMBITO REGIONAL**

El fortalecimiento de las instituciones militares y de policía es esencial en el marco de un conflicto con estructuras irregulares, pues en cierta medida el punto de partida para promover espacios democráticos y de justicia debe ser el retomar los espacios controlados por las OCO. Sin embargo, la etapa más importante del proceso hacia la reconstrucción del tejido social no debe estar fundamentado en esquemas caracterizados por el uso de la fuerza, sino en el llamado Imperio de la Ley, pues es esta alternativa, la que garantizará el mantenimiento de condiciones políticas y jurídicas estables, limitando así, el surgimiento de focos de impunidad, corrupción y violencia.

En esta medida, y con el fin de dar un carácter multisectorial a la seguridad, que corresponda con todos los elementos en los que repercute la labor el crimen organizado, es necesario que se articulen esfuerzo para establecer una estrategia en la que coincidan la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública, pues tradicionalmente se han considerado proyectos que fortalecen uno de estos ámbitos en detrimento del otro.

La Perspectiva de la Seguridad Nacional permitirá el mantenimiento de la estabilidad e integridad del Estado, a través de operaciones de contención y neutralización de amenazas. Mientras tanto desde el ámbito de la seguridad pública se buscará preservar la integridad, libertades y derechos de los ciudadanos y salvaguardar el orden y el control. Esta labor se lleva a cabo a través de programas de prevención y promoción social.

En la etapa en que actualmente se encuentra la cooperación y coordinación bilateral es importante promover la Seguridad Pública, pues es desde este ámbito en que se pueden consolidar iniciativas que consoliden el conglomerado social. Es de gran

---

<sup>82</sup>Comparar Aristegui Noticias. “EU amplía recursos de Iniciativa Mérida: 282 mdd en 2013”, 2012. Documento electrónico.

importancia que se promueva la educación y la creación de espacios dignos de vivienda y trabajo, que sean tomadas como alternativas viables, que reduzcan las posibilidades de que las OCO sigan encontrando en poblaciones marginadas personas que estén dispuestas a llevar a cabo actividades ilícitas. Asimismo se debe tomar en cuenta que la acción de las OCO se está convirtiendo en un problema de salud pública, pues la prevalencia del consumo de droga se duplicó en la última década. En el año 2001 el 0.8% de la población total había consumido algún tipo de droga ilegal, mientras que en el 2011 ese valor había aumentado al 1.5%.<sup>83</sup>

En la medida en que sea posible consolidar estos espacios social y económicamente apropiados, la labor de las fuerzas militares y policiales será más efectiva y sostenible, reduciendo el costo social. Programas de prevención de consumo de drogas deben ser promovidos, pues este tipo de dependencia puede ser aprovechada por las redes criminales para fortalecer su influencia al interior de la sociedad mexicana.

La Iniciativa Mérida sumado a la aceptación de la corresponsabilidad por parte del gobierno de Estados Unidos, deben servir como alicientes para profundizar los procesos de securitización hacia la creación de instituciones en las que se establezcan líneas de acción y metodologías que concluyan con compromisos políticos y legales que eliminen contradicciones en legislación y política pública.

Si bien es un tema bastante sensible es importante que la evolución de la cooperación bilateral permita llevar a políticas tangibles la situación del Tráfico de Armas fronterizo, pues como es sabido, el 90% de las armas incautadas en México, que fueron usadas para cometer crímenes, provienen de Estados Unidos.

Así pues, la conformación del CSR no puede convertirse en la implementación de una serie de medidas transitorias que pueden llegar a generar incertidumbre, sino que se debe avanzar hacia la construcción programas bajo los principios de complementariedad y continuidad que permitan tener la certitud de que se presentará un esfuerzo constante y perdurable.

---

<sup>83</sup> Comparar Secretaría de Salud. “Consumo de drogas: Prevalencias, tendencias y variaciones regionales”, 2011. p.1.

Es importante que los esfuerzos no se enfoquen únicamente en las ciudades que tienen cierta incidencia en los Estados Unidos, se debe tomar en cuenta la frontera sur mexicana y por extensión al corredor mesoamericano que se ha configurado como un espacio de tráfico y delincuencia, auspiciado por bandas criminales y maras que facilitan el ingreso de narcóticos y dinero a suelo mexicano provenientes de Sur América. La poca atención que la cooperación bilateral ha prestado a esta zona ha permitido que se conformen alianzas entre las organizaciones centroamericanas y las mexicanas para involucrarse y controlar el tráfico de bienes y personas, además de controlar el paso de migrantes que tiene como destino los Estados Unidos.

Es necesario que la extensión de estos compromisos permita replantear estructuralmente la vocación de la cooperación e interdependencia entre Estados Unidos y México. Es importante asimismo que se generen sinergias en torno a las cuales se establezcan medidas de seguridad que contemplen los sectores político, militar, social y económico y que además, como se mencionó antes, se tomen en cuenta las dimensiones nacional, pública y humana de la seguridad.

Además, la etapa de considerar procesos de securitización y convergencia regional, que únicamente contemplan medidas de provisión y dotación de diverso material de apoyo técnico y logístico, debe ser superado, para avanzar hacia procesos que tengan como eje el fortalecimiento de las instituciones locales y nacionales que en última instancia son entidades de las que emana la legitimidad, gobernabilidad y soberanía de los Estados.

La posibilidad que establece la securitización de tomar medidas y acciones de emergencia, justificadas y legitimadas, en función de la amenaza existencial, no deben ser interpretadas como la capacidad de los tomadores de decisión de sobrepasar sus atribuciones legales y tomar acciones que justifiquen el daño social bajo la premisa de mantener la seguridad.

Por el contrario las medidas de emergencia, en este caso, deben ser utilizadas para promover cambios políticos y estructurales, que modernicen institucionalmente al Estado y permitiéndole responder adecuadamente a los requerimientos sociales, surgidos de aspectos que puedan representar una amenaza.

Otro elemento positivo de la securitización es que al considerarse un proceso intersubjetivo y de construcción social, permite crear una sociedad más consciente y políticamente activa lo que promueve una constante retroalimentación y la creación de espacios de control social participativo, que a su vez fortalecen la democracia y la institucionalidad local.

Es en últimas de la sociedad de quien depende legitimar o no las medidas de emergencia que decidan ser tomadas, así mismo será también responsabilidad de los directos involucrados de estos procesos determinar los correctivos necesarios para orientar estas iniciativas hacia los objetivos que inicialmente estaban trazados y evitar así que presentar una necesidad social sea solo un pretexto para propender por otro tipo de intereses.

Así como las amenazas han adquirido un carácter transnacional reforzado por la globalización y desafiando el paradigma tradicional, también los Estados han perdido rigidez y el papel del elemento social en la construcción de políticas y procedimientos gubernamentales. Así como se plantea la seguridad como un aspecto cada vez menos dogmático y donde es determinante el valor de las ideas y el entendimiento mutuo, también es posible que surjan nuevas perspectivas que reconozcan la necesidad de promover espacios de acción más integral en los que probablemente se determinen procedimientos que a pesar de no ser tradicionales, arrojen resultados más efectivos, menos costosos y con riesgos más previsibles, y que además de contribuir a la mitigación de una amenaza, reduzca el surgimiento de nuevos riesgos.

#### 4. CONCLUSIONES

Las OCO han evolucionado adaptándose a la acción estatal y constituyéndose como amenazas de carácter regional y transnacional. La capacidad de estas organizaciones se ha extendido más allá de los aspectos exclusivamente militares y ha llegado a aspectos políticos, sociales, de salud y medioambientales.

Estas nuevas dinámicas suponen retos para los Estados, no solo en términos de fortalecimiento funcional e institucional de las instituciones de seguridad, sino también en aspectos como la toma de medidas de prevención que reduzcan el costo social.

La profundización de la acción de estas estructuras supone el reto para los Estados y sociedades de la necesidad de tomar medidas estructurales que impliquen un verdadero cambio de paradigma en la lucha contra las amenazas emergentes en el Sistema Internacional. Estas acciones deben responder no solo a la vocación de seguridad tradicional sino que se deben plantear conforme a la nueva estructura presente en las OCO. Esta perspectiva no arrojará resultados inmediatos, pero sí supondrá la posibilidad de reducir la capacidad y el espectro de acción de los carteles mexicanos.

En este contexto la securitización surge como una herramienta de reacción de los Estados y las sociedades frente a fenómenos que en su momento no fueron objeto de medidas preventivas y que lograron permear la capacidad estatal. Este proceso brinda la capacidad, a quienes deciden, de tomar medidas extraordinarias, orientadas a mitigar los efectos de estas organizaciones.

Uno de los aspectos más útiles de la securitización es que permite hallar convergencias en aspectos de la seguridad, que de no ser tomados como existencialmente amenazantes, no tendrían cabida en la agenda de seguridad. La identificación mutua del Crimen Organizado, por parte de Estados Unidos y México, facilitó que los intereses mexicanos tuvieran cabida en la agenda Estadounidense. Esto representa un hecho relevante pues tradicionalmente los Estados Unidos habían tenido una vocación regional en términos de seguridad muy limitada.

Teóricamente la perspectiva constructivista de la seguridad evita una aproximación parsimoniosa, permitiendo un análisis multisectorial y multicausal, fomentando un acercamiento integral. A pesar de que se sigue reconociendo a los Estados como actores fundamentales en la seguridad, la Securitización y la TCSR permiten determinar el papel de las ideas, la identidad y el proceso de determinación intersubjetiva de la seguridad, lo que elimina la rigidez de los estudios sobre seguridad.

Es importante que la securitización no sea interpretada exclusivamente como militarización de la agenda, este proceso puede suponer la adopción de medidas extraordinarias que no necesariamente implican la atribución de competencias extralegales.

Los CSR parten de la idea de que el tratamiento de una amenaza unilateralmente, no supone un mecanismo efectivo y duradero, por lo que la consolidación de estos espacios favorecen el reconocimiento de la responsabilidad compartida frente a amenazas cuyo origen y acción se extiende más allá de límites geográficos y políticos.

La posibilidad de extender los CSR a mecanismos institucionalizados reducirá la incertidumbre respecto a la posibilidad de tomar medidas que vulneren aspectos sociales a cambio de resultados de seguridad en el corto plazo. La institucionalización de estos espacios permitirá el establecimiento de objetivos, indicadores y herramientas de consolidación más claras, reduciendo sustancialmente el costo social y promoviendo esquemas y proyectos de prevención y defensa más integrales.

La extensión y fortalecimiento de estos esquemas de seguridad, de procesos ad hoc a procesos institucionalizados, favorecerá también la promoción de procesos de cambio político y jurídico, que promuevan reformas institucionales internas. No se puede configurar plenamente un Complejo de Seguridad, si dentro de los compromisos no existen medidas de transformación interna para cada una de las unidades involucradas, que se articulen con los mecanismos regionales establecidos.

La perspectiva ampliada, promovida inicialmente por la Iniciativa Mérida, debe estar acompañada por una articulación entre la Seguridad Pública y la Seguridad Nacional. Esta correlación favorecerá la posibilidad de tomar medidas que fortalezcan

el conglomerado institucional, favoreciendo la legitimidad y soberanía y también promuevan la toma de medidas en aspectos relacionados con la estabilidad, la reconstrucción de la democracia, la promoción de condiciones dignas de vida y la protección de los Derechos Humanos.

La securitización y la perspectiva constructivista de la seguridad otorgan un papel importante a la sociedad en la identificación intersubjetiva de la seguridad. Esta perspectiva supone que el mitigar los efectos de las amenazas en la sociedad, dependerá de la madurez política de la audiencia para identificar qué aspectos y elementos particulares de su realidad merecen un tratamiento especial. La efectividad de esta alternativa dependerá de la capacidad de la audiencia de pasar de ser simples instrumentos de “legitimidad” a verdaderos agentes de transformación política.

## BIBLIOGRAFÍA

Buzan, Barry; Waever, Ole y De Wilde, Jaap. *Security A new Framework of Analysis*. Londres: Lynne Rienner Pub, 1998.

Buzan, Barry y Waever, Ole. *Powers and Regions, The Structure of international Security*. New York: Cambridge University Press, 2003.

Center for North American Studies. *El debate en torno a la ASPAN: La seguridad y la integración en América del Norte*. Washington D.C: American University, 2006.

De la Corte, Luis y Giménez-Salinas, Andrea. *Crime.org Evolución y claves de la delincuencia organizada*. Barcelona: Editorial Ariel, 2010.

Trejo, Elma del Carmen. *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*. México D.F: Centro de Documentación, información y análisis; Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, 2006.

### Capítulos o artículos en libro

Arquilla, John y Ronfeldt, David. "The advent of netwar". En: *Networks Netwars: The future of terror, crime and militancy*. Santa Mónica: RAND Corporation, 2012. 1-22.

Athanasios, Hristoulas. "Decir No a México: Canadá en el contexto de seguridad de América del Norte". En: *Agendas Comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*. México D.F: Universidad de Guadalajara, 2012. 127-138.

Bagley, Bruce y Hernández, Aline. "Crimen Organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos". En: Mathieu, Hans y Niño, Catalina (ed.). *Anuario 2010 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2010. 379-395.

- Bagley, Bruce. “Tráfico de droga y crimen organizado en las Américas”. En: *Agendas Comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*. México D.F: Universidad de Guadalajara, 2012. 557-481.
- Benítez, Raúl. “México 2010. Crimen Organizado, seguridad nacional y geopolítica”. En: Benítez, Raúl. *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México D.F: Atril, Excelencia Editorial, 2011. 9-30.
- Calderón, Felipe, “La guerra al crimen organizado”. En: Benítez, Raúl; Rodríguez, Abelardo y Rodríguez, Luna (ed.). *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. México D.F: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, 2009. 17-21.
- Guerrero, Eduardo. “Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios”. En: Aguayo, Sergio y Benítez, Raúl. *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2012*. México D.F: Atril, Excelencia editorial, 2012. 73-83.
- Killebrew, Bob y Bernal, Jennifer. “Cárteles y Pandillas en los Estados Unidos”. En: *Guerra del Crimen Pandillas, Cárteles y la Seguridad Nacional Estadounidense*. 2010. Washington D.C: Center for New American Security, 2010. 43-55.
- Meyer, Maureen. “Obama y la Iniciativa Mérida: ¿El inicio de un cambio o continuidad de la fallida guerra contra las drogas?”. En: Benítez, Raúl. *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México D.F: Atril, Excelencia Editorial, 2011. 2011. 69-75.
- Olson, Eric. “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida”. En: Aguayo, Sergio y Benítez, Raúl. *Atlas de la seguridad y la defensa en México 2012*. México D.F: Atril, Excelencia editorial, 2012. 39-47.

Pascual, Carlos. "La visión diplomática de Estados Unidos en América del Norte". En: *Agendas Comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*. México D.F: Universidad de Guadalajara, 2012. 67-91.

Rodríguez Sumano, Abelardo. "La visión diplomática de Estados Unidos en América del Norte". En: *Agendas Comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*. México D.F: Universidad de Guadalajara, 2012. 67-91.

Rodríguez, Armando. "La iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente". En: Benítez, Raúl (Ed.). *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*. México D.F: Atril, Excelencia Editorial, 2011. 31-68.

Rodríguez, Armando. "Narcotráfico en la frontera sur de México". En: Armijo Canto, Natalia (coord.). *Frontera Sur, retos para la seguridad*. México D.F: Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, 2012. 67-117.

Rojas, Francisco. "El Crimen Organizado". En: *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la Democracia en América Latina y el Caribe*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2006. 8-12.

Solís, Luis Guillermo y Rojas, Francisco. *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia Ltda., 2008. 9-17

Williams, Phil. "Transnational Criminal Networks". En: *Networks Netwars: The future of terror, crimen and militancy*. Santa Mónica: RAND Corporation, 2012. 61-97.

### **Artículos en publicaciones periódicas académicas**

Buzan, Barry. "New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century". *International Affairs*, No. 67.3 (1991): 432-433.

Beittel, June. "Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the Violence". *Congresional Service Report*, (April 15 2013): 1-37.

Calleros, Juan Carlos. "El vínculo entre seguridad nacional y migración en México". *Revista Mexicana de Política Exterior*, No 88 (Noviembre-Febrero 2009-2010): 9-43.

González, Jonathan. "¿Qué es la Iniciativa Mérida?". *Cuadernos Cupihd*, No. 4 (Noviembre 2012): 5-15.

Knighth, William. "Homeland Security: Roles and Missions for United States Northern Command". *Congresional Research Service*, (june 3, 2008):1-16.

Molzahn, Cory; Rodríguez, Octavio y Shirk, David. "Drug Violence in Mexico". *Trans-Border Institute, University of San Diego*, (February 2013): 1-39.

Morales, César. "La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, Orden Local y el Fracaso de una estrategia". *Revista de Ciencias Sociales*, No. 50 (Agosto y Septiembre 2011): 1-29.

Ribando, Clare y Finklea, Kristin. "U.S- Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond". *Congresional Service Report*, (June 12 2013): 1-41.

Servitja, Xavier. "El crimen Organizado en México y el Triángulo norte durante el mandato de Felipe Calderón". *Instituto Español de Estudios Estratégicos* 2012.

Sullivan, John. "From Drug Wars to criminal insurgency". *Vortex Working Paper*, No 6 2012 (march 2012): 5-45.

Velázquez, Rafael y Schiavon, Jorge. “El 11 de septiembre y la relación México Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?”. *Revista Enfoques*, Número 8 (2008): 61-82.

Williams, Michael. “Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics”. *International Studies Quarterly*, Vol 47 No 4 (2003): 511-531.

Wolf, Sonja. “La Guerra de México contra el Narcotráfico y la Iniciativa Mérida: Piedras Angulares en la búsqueda de legitimidad”. *Foro Internacional* 206, Número LI (2011): 669-714.

### **Otros documentos**

Aristegui Noticias. “EU amplía recursos de Iniciativa Mérida: 282 mdd en 2013”, mayo de 2012. Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página Web: <http://aristeguinoicias.com/0905/mexico/eu-amplia-recursos-de-iniciativa-merida-para-mexico/>.

El Clarín. “Desde Guatemala, Bush anunció un plan para combatir el narcotráfico”, marzo de 2007. Consulta realizada en febrero de 2013. Disponible en la página Web: <http://edant.clarin.com/diario/2007/03/12/um/m-01378792.htm>.

El Nuevo Diario. “Bush y Calderón analizan migración y seguridad”, marzo de 2007. Consulta realizada en febrero de 2013. Disponible en la página Web: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2007/03/14/internacionales/43712>.

Guerrero, Eduardo. “La Estrategia Fallida”, diciembre de 2012. Consulta realizada en febrero de 2013. Disponible en la página Web: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2103067>.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). “Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos”, 2004.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). “Teoría y Práctica de la Seguridad Humana. Aplicación del concepto de seguridad humana”, 2009.

Ortega y Gasset, José. “Crimen Organizado: identificando y localizando el fenómeno”, 2010. Consulta realizada en marzo de 2013. Disponible en la Página Web: [http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/201010/20/cultura/20101020e1pepucul\\_3\\_Pes\\_PDF.pdf](http://www.elpais.com/elpaismedia/ultimahora/media/201010/20/cultura/20101020e1pepucul_3_Pes_PDF.pdf).

Otero, Silvia y Ramos, Jorge. Hillary: “Lento, pero México gana terreno al crimen”, febrero de 2012. Consulta realizada en febrero de 2013. Disponible en la página Web: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/831442.html>.

Proceso. “Los Negocios legales del Cártel de Sinaloa”, noviembre de 2012. Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página Web: <http://www.proceso.com.mx/?p=325675->

Secretaría de Salud de México. “Consumo de drogas: Prevalencias, tendencias y variaciones regionales”. México D.F, 2011.

Secretaría de Seguridad Pública de México (SSP). “Jóvenes y Narcocultura”. México D.F, 2010.

Tarn, Michael. “AP Impact: Cartels dispatch agents deep inside US”, abril de 2013. Consulta realizada en mayo de 2013. Disponible en la página Web: <http://bigstory.ap.org/article/ap-impact-cartels-dispatch-agents-deep-inside-us>.

## ANEXOS

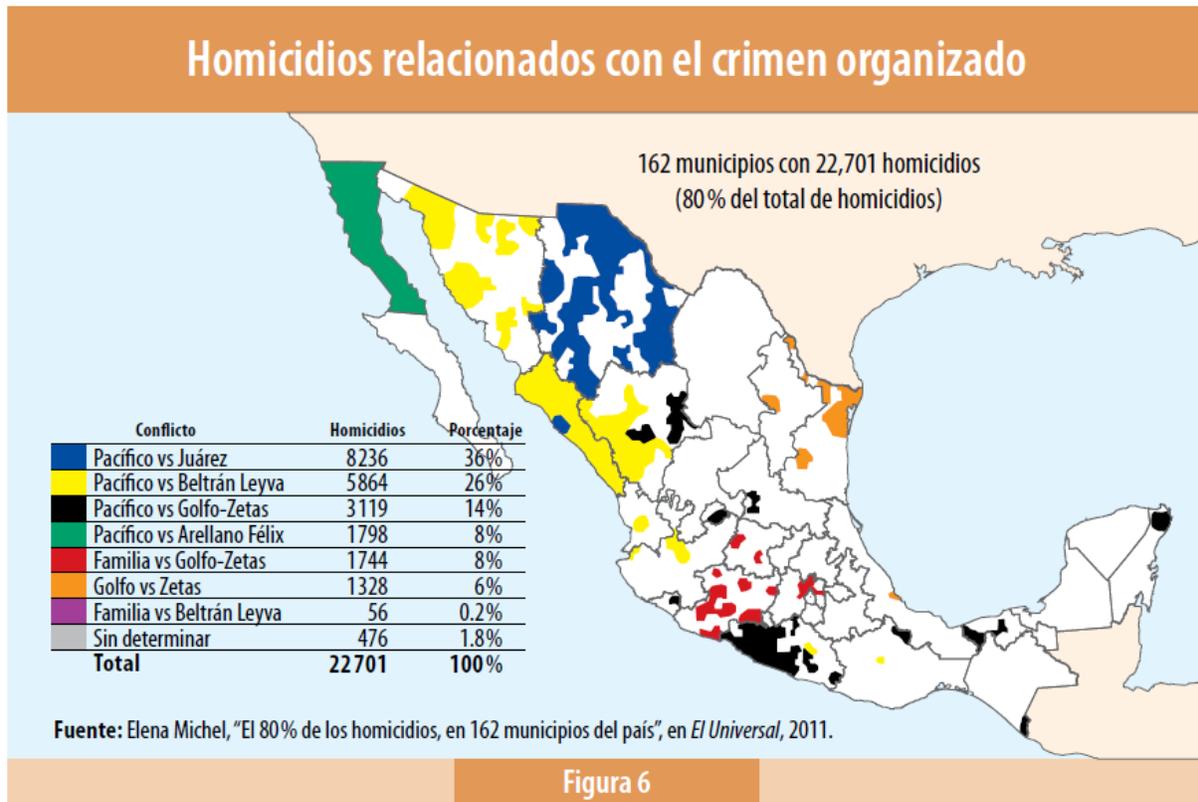
### Anexo 1. Tabla. Proliferación de los Cárteles Mexicanos 2006-2010.

Tabla 1. Proliferación de los cárteles mexicanos, 2006-2010

2006	2007-2009	2010
Cártel del Pacífico	Cártel del Pacífico Cártel del Beltrán Leyva	Cártel del Pacífico Cártel del Pacífico Sur Cártel Independiente de Acapulco Cártel de "La Barbie"
Cártel de Juárez	Cártel de Juárez	Cártel de Juárez
Cártel de Tijuana	Cártel de Tijuana Facción "El Teo"	Cártel de Tijuana Facción "El Teo"
Cártel del Golfo	Cártel del Golfo-Zetas	Cártel del Golfo Cártel de los Zetas
La Familia Michoacana	La Familia Michoacana	La Familia Michoacana
Cártel Milenio	Cártel Milenio	Cártel Milenio
6 Organizaciones	8 Organizaciones	12 Organizaciones

Fuente: Bagley, Bruce. "Tráfico de droga y crimen organizado en las Américas". En: *Agendas Comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*, 2011. p.471.

## Anexo 2. Mapa. Homicidios relacionados con el Crimen Organizado.



Fuente: Elena Michel, "El 80% de los homicidios, en 162 municipios del país". En: Rodríguez, Armando. "Narcotráfico en la frontera sur de México". *Frontera Sur, retos para la seguridad*, 2012. p.89.