



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**DEBILIDAD INSTITUCIONAL COMO LIMITANTE PARA EL
COMBATE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN SU
MODALIDAD DE TRAFICO DE DROGAS EN MÉXICO.**

T E S I S A

QUE PRESENTA

CARLOS CABALLERO FLORES

MATRICULA: 209316670

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

(Dr. Raúl Romero Ruíz)

ASESOR

(Mtra. Osusbel Olivares Ramírez)

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, diciembre, 2016.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad Iztapalapa
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a) (s) _____

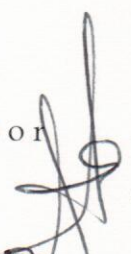
Carlos Caballero Flores

matrícula(s) 209316670 con el título de Debilidad Institucional como limitante para el combate a la delincuencia organizada, en su modalidad de tráncos de drogas en México.

se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor


Dr. Raúl Romero Ruiz
31581

Lector


Mtra. Osobel Olivares Ramirez

Fecha Diciembre 2016 Trim: 2016-otoño No. Registro de Tesina: _____

Índice

INTRODUCCIÓN	3
MARCO TEORICO.....	7
Por qué hablar de debilidad Institucional	16
Estructura de Seguridad Nacional en México	19
Sintomatología de debilidad en la PGR.....	21
Por qué es pertinente hablar de debilidad institucional en materia de justicia.....	23
La PGR y su papel después de la desaparición de la D.F.S en el combate al narcotráfico.....	27
Trafico de drogas, ¿Amenaza a la seguridad nacional?	31
El Ejército y su participación en el combate al narcotráfico	34
El tráfico de drogas como modalidad de delincuencia organizada.....	37
Indicios de debilidad en la PGR	43
Qué afectaciones genera la corrupción e impunidad en el combate al tráfico de drogas	47
Corrupción e impunidad como fuente de debilidad	47
Cuáles son las consecuencias más visibles provocadas por la corrupción e impunidad dentro del combate al tráfico de drogas	53
Por qué considerar a la corrupción como una posible fuente de debilidad institucional	56
Cómo se percibe la corrupción desde la ciudadanía	60
Conclusiones	73

INTRODUCCIÓN

La delincuencia organizada en México y su máxima expresión de ésta en nuestro territorio; el tráfico de drogas y la violencia que genera. Es un fenómeno que se ha mantenido dinámico y evolucionando, hoy nuestro país no solo sirve de distribuidor para traficar droga a Estados Unidos sino también produce y consume. El monopolio de esas actividades ilícitas a cargo de la delincuencia organizada ha sido el responsable de incidir en los altos índices de violencia y de degradar la seguridad pública en el país. En cuanto a la violencia en el país o la capacidad para ejercerla las células delincuenciales la dirigen hacia los mismos integrantes de un grupo criminal, contra rivales o contra integrantes del Estado. Los ciudadanos no escapan de la violencia ejercida por los criminales pues el robo, secuestro, extorsión y asesinatos, entre otros, son tipos de violencia que los ciudadanos padecen constantemente.

Mi propuesta de estudio de la delincuencia organizada es su modalidad de tráfico de drogas en México está encaminada a buscar signos de debilidad del Estado mexicano y por ende de sus instituciones políticas como una de las muchas líneas de investigación que se desprenden de este fenómeno. No pretendo hacer una revisión minuciosa de cada una de las secretarías de Estado que componen a la administración pública federal sino únicamente de unas cuentas que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional. Para el combate al tráfico de drogas son de vital importancia diversas instituciones pero son tal vez escasamente cinco las que pretendo revisar.

En primer lugar la Procuraduría General de la Republica como garante de justicia y legalidad es fundamental para castigar de manera eficiente a los involucrados en delitos y desincentivar por sus medios que se sigan cometiendo; La Secretaria de la Defensa Nacional, La Secretaria de la Marina y en su momento la Secretaria de Seguridad Publica y más actual la Comisión Nacional de Seguridad, su función más encaminada a cuestiones de campo, operativas y el combate directo con delincuentes también son dignas de ser analizadas porque son las instituciones del país que tienen como razón de ser los encargados de ejercer la fuerza que les encomienda el Estado para mantener el monopolio de la violencia física legitima.

En algunos momentos alguna institución de las ya antes mencionada acaparara más mi atención y la abordare de manera más completa, en otros momentos se cruzara información entre una y otra pero todo en un sentido; encontrar signos que manifiesten debilidad en el Estado mexicano a la hora de combatir a la delincuencia organizada. Considero que las instituciones relacionadas con la seguridad pueden ser determinante para explicar las posibles causas del problema y por consecuencia entender las limitaciones del gobierno mexicano para combatirlo.

Es de suma importancia rastrear signos de debilidad institucional en el gobierno mexicano porque esto puede generar un campo propicio y atractivo para la implantación y el desarrollo de actividades ilícitas. Un Estado débil que se caracteriza por la falta de institucionalidad y la excepcionalidad ante la ley, por otro lado el crimen organizado, mediante la corrupción, tiene mayor posibilidad de

influir en las decisiones estatales y de la lograr la protección de sus representantes lo que significa una situación trascendental para afianzarse y prosperar. Pero no es todo; también asegura el suficiente margen de maniobra y autonomía para llevar a cabo diversas actividades ilegales, en la medida en que el Estado no tiene capacidad para controlar su territorio.

Me planteo abordar el tema desde un plano descriptivo en donde buscaré únicamente especificar características importantes del fenómeno para someterlo a un análisis. Mi propuesta es abordar el tema a partir del sexenio de Vicente Fox para concluirlo en el de Felipe Calderón que es en donde los índices de violencia se disparan de manera alarmante sin dejar de mencionar algunos episodios de este fenómeno del pasado o del presente. Hoy por hoy la violencia aún no se disipa del panorama político y social del país pero ampliar a más sexenios el presente análisis me llevaría a una investigación de otro tipo y no lo que pretendo que es una investigación de gabinete.

Las referencias bibliográficas en su mayoría están compuestas por informes, estudios y análisis oficiales, investigaciones periodísticas y textos publicados por expertos en el tema. En algunos momentos echo mano de información generada por algunas organizaciones no gubernamentales y asociaciones civiles que se han encargado de seguir el tema de la inseguridad, la violencia y el actuar del Estado mexicano de muy cerca. Mi rastreo de información está enfocado en encontrar datos, cifras e información en general que me permita afirmar o negar que exista algún indicio que manifieste debilidad en algunas instituciones del Estado

mexicano encargadas de hacerle frente a la delincuencia organizada. En su mayoría la información que me ayudara a rastrear indicios de debilidad versara en cuestiones que tengan que ver con la corrupción, impunidad, el combate al tráfico de drogas y la violencia.

El presente análisis pretende tratar de exponer qué situaciones influyeron para que el país se viera invadido por una ola de violencia a partir del sexenio de Felipe Calderón. Cómo podemos entender esta crisis de seguridad, por qué en ese determinado momento y no en otro, quienes son los principales actores que se enfrentan en esta coyuntura, qué relaciones mantiene el Estado con la delincuencia organizada y cuáles son las principales características de los grupos delincuenciales. Son preguntas que se pretenden explicar de manera breve y que ayudaran a dar un posible panorama sobre este fenómeno.

Es sin duda intentar ver desde la ciencia política cual es el papel de las instituciones y cómo estas se desempeñan para el buen funcionamiento del Estado. Sin duda intentar cambiar la presente realidad que se vive en el país requiere de instituciones fuertes no solo en el ámbito de la seguridad pública y nacional. Tal vez intentar evidenciar el mal actuar en algunos momentos de las instituciones antes mencionadas nos pueda ayudar a vislumbrar que la estrategia en contra de los criminales no ha funcionado como se quisiera y estamos lejos de revertir el presente episodio de violencia que aqueja a la sociedad mexicana.

MARCO TEORICO

En mi pretensión de hacer de la delincuencia organizada un tema de estudio para la ciencia política, hare un breve recorrido por un concepto fundamental de la ciencia política; Estado. Me propongo extraer de él la definición que más se acomode para poder dar una aproximación del por qué estudiar el fenómeno del tráfico de drogas desde esta perspectiva. Numerosos estudios a partir de diferentes disciplinas se han dado a la tarea de intentar explicar el fenómeno de la delincuencia organizada y en algunos casos no solo lo han descrito sino también han propuesto algunas soluciones arrojadas de sus investigaciones.

No está en duda decir que la ciencia política debe de ser una disciplina que se requiera para el análisis y estudio de diferentes fenómenos; no sólo de tipo político, económico y social sino de la realidad y diferentes coyunturas que acontecen a lo largo y ancho no sólo del país sino también a nivel mundial. Por desgracia el país se encuentra hoy sumergido en una grave crisis de seguridad pública ocasionada por la frontal lucha del gobierno mexicano en contra de los carteles de la droga. Lo anterior ha originado que los diarios, la clase política, la opinión y agenda pública se hayan apoderado del tema y sea un tópico constante y necesario dentro de la realidad nacional.

Empecemos primero por definir que es la ciencia política y para ello nos remontaremos y situaremos a la antigua Grecia y en específico a los siglos IX a V a.C, de la civilización de Atenas.

Gustavo Emmerich (2007) concibe el nacimiento de la ciencia política de la siguiente manera “Atenas ideó a los hombres como ciudadanos libres, esencialmente iguales, con derecho y obligación moral de participar en los asuntos públicos, a la vez que descubrió que los Estados y los gobiernos son creaciones humanas debatibles, modificables y perfectibles. Los griegos llamaron polis a sus ciudades-Estado, *polities* a sus ciudadanos, *politike* a la actividad pública estos últimos. Entendieron a la política como la participación de los ciudadanos en la organización de la sociedad y el Estado y en la determinación de quienes, por qué y cómo deben gobernar; la política consistía en determinar –y en lo posible alcanzar- metas colectivas (lo público), como opuestas y superiores a los intereses privados. La importancia de la política en esa época quedo resaltada en la noción del hombre político (zoon politikon) formulada por el filosofo Aristoteles (384-324 a.C)” (p.18)

Partiendo de la tradición griega la política se plantea alcanzar metas colectivas opuestas y superiores a intereses privados. Está de más creer que la tranquilidad y el cese a la violencia en el país originada por el tráfico de drogas y el combate de éste por parte del Estado se conciban como una meta u objetivo de intereses privados. La violencia que se vive en el país no solo afecta a un municipio o a un estado de la republica sino que más bien se ha expandido de manera alarmante a lo largo y ancho del país y ha trastocado la tranquilidad de grandes sectores de la población mexicana. Al ser el Estado a través de sus instituciones y sus funcionarios los principales encargados de resolver un fenómeno que daña a la población mexicana puedo atreverme a decir que es un problema que cae en la

esfera de lo público y por lo tanto puede ser un tema de análisis para la ciencia política.

Dentro de un apartado del “Tratado de Ciencia Política” Gustavo Ernesto Emmerich (2007) define a la ciencia política partiendo de una concepción más actual, más acorde a la realidad de este siglo y que me parece la más pertinente para poder pensar que un tema de la delincuencia organizada pueda ser estudiado desde la ciencia política. *“la ciencia política es la ciencia de la política, o sea la ciencia de la actividad pública de los ciudadanos, la ciencia de la república”* (p.26). La anterior definición puede hacernos pensar que la ciencia política estudia un sin fin de conceptos y fenómenos sociales, pero no es así. Lo interesante de esta última definición es que nos permite analizar no solo las relaciones de mando y obediencia que era lo que caracterizaba a las anteriores definiciones de esta ciencia *sino también las relaciones que se entablan entre quienes no tienen ningún poder político efectivo (o sea, entre los muchos que no controlan los aparatos coactivos característicos del poder político), y entre estos y los poderosos (lo que abre un enfoque desde abajo hacia arriba, es decir desde la ciudadanía hacia el gobierno)* (p.26)

Lo que me deja la anterior definición es la posibilidad de estudiar desde la ciencia política no sólo lo referente a las relaciones de mando y obediencia sino más bien incluir sectores de la población que se relacionen entre sí y que no mantienen poder político. Los grupos pertenecientes al crimen organizado considero que no controlan aparatos coactivos característicos del poder político, pero son actores

principales entre las diferentes relaciones ya sean de complicidad, contubernio o enfrentamiento que mantienen con los poderosos y con eso me refiero a la clase política mexicana. Y son estas relaciones las que definen y definieron en mayor medida como se comportara el fenómeno.

Después de hacer un breve recorrido por el orígenes de la ciencia política y desde luego sin tomar en cuenta las diferentes vertientes de la política y la filosofía política que se han discutido a lo largo de la historia junto con las diferentes escuelas de pensamiento. (Ya que lo anterior nos llevaría un análisis más profundo y para mi objetivo eso es prescindible) pasaré a definir qué es la ciencia política y por qué se puede decir que es una ciencia. Las siguientes características de la ciencia política moderna fueron resultado de milenios de evolución que permitieron definirla como a continuación lo hace Gustavo Ernesto Emmerich (2007), para este fin es innecesario revisar las diferentes transformaciones que ha sufrido esta ciencia.

“Se le puede conceptualizar como una ciencia con pretensión de verificabilidad que investiga a las formas realmente existentes de gobierno, procurando describir y explicar la realidad fáctica del gobierno y de las acciones y luchas que en torno a él se libran. Es una ciencia factual, es decir abocada a los hechos tal y como son, y no como se quisiera que fueran; es empírica. Porque se basa en la experiencia sensible y siempre vuelve a ella; es objetiva, porque considera que el conocimiento y análisis de la realidad son más importantes que las valoraciones y reflexiones personales del científico; es sistemática, ya que sus postulados,

hipótesis y teorías se encuentran lógicamente articulados; y es metódica, dado que sigue los postulados del método científico para contrastar sus proposiciones con la realidad. Además, se caracteriza por su actividad de investigación, es decir, de recopilación y análisis de datos para escudriñar la realidad y crear conceptos y teorías que la expliquen” (p. 18-19)

Teniendo en cuenta las características arriba descritas, la anterior definición abre la posibilidad de poder estudiar desde la ciencia política no solo lo referente a las relaciones de mando y obediencia que en algunas definiciones de ciencia política es muy común escuchar. Es una disciplina que nos permite investigar de manera objetiva, sistemática y metódica no solo lo referente a cuestiones de poder sino también abre el panorama para investigar las luchas que se libran en torno al gobierno y la realidad fáctica que atraviesa este país y otros más.

Es a partir del siglo XIX que la ciencia política empieza a mostrar rasgos modernos y con lo anterior me refiero a que se propusieron hacer investigaciones empíricas y se diseñaron métodos y modelos teóricos sistemáticos. Algunos de los hombres precursores de esta ciencia social son Augusto Comte, Carlos Marx, Emilio Durckheim y Max Weber que coincidieron todos a pesar de sus grandes diferencias en estudiar a la sociedad como un todo integrado, sin considerar posible que hubiese una ciencia autónoma de lo político.

El concepto de Estado de Max Weber y en menor medida el de poder político del mismo autor son conceptos que desarrollaré a continuación y que me permitirán darle sustento teórico al presente trabajo de investigación. Pero por qué usar el

concepto de Estado de Weber y no el de algún otro autor; la razón se expresa en el siguiente apartado. María Eugenia Valdés Vega (2007) describe el porqué de la importancia de esta definición y no la de otros autores, y sus razones las escribo a continuación.

“la definición weberiana del concepto de Estado ha sido la más aceptada debido a que recoge y reelabora acuciosamente algunos de los planteamientos básicos de teorías anteriores. Por un lado, reconoce los fundamentos económicos y materiales que hicieron posible el surgimiento del Estado-nación, y por otro profundiza el análisis histórico del cambio en las relaciones sociales que tuvieron lugar en la Europa occidental a partir de ellas; además de la necesidad de lucro de la burguesía emergente, Weber enfatizó el carácter liberal y revolucionario de esta clase social frente al poder feudal que expresaba con hechos su nuevo papel político. Y aunque marca claramente la característica coactiva y autónoma del Estado, el concepto weberiano soslaya definirlo en función de las clases sociales pues se refiere genéricamente a los hombres. Sin embargo, tal vez su mayor contribución teórica fue que se centró en los medios utilizados por el Estado (la violencia exclusiva y legítima) y no en sus supuestos fines” (p. 43)

El Estado que no es más que una asociación política que históricamente se ha caracterizado en mantener una relación de hombres sobre hombres y que se mantiene sostenida por medio de la violencia legítima. Para lograr su anterior característica se requiere que los dominados acaten la autoridad de los que dominan en ese momento. Me parece ver que esta dominación no se cumple

efectivamente en nuestro país; en el caso específico de las células delincuenciales, al perpetrar homicidios, desapariciones forzadas, trasiego de drogas, enfrentamientos con las fuerzas del orden de cualquier nivel, secuestros, extorsiones, entre otros delitos. La delincuencia organizada ha desafiado al Estado y la dominación de la que se habla en la definición y el monopolio de la violencia legítima no me es tan clara.

El fenómeno de la delincuencia organizada es sin lugar a duda un fenómeno social que afecta de manera considerable a las instituciones políticas del país, a las relaciones entre los gobernantes y gobernados entre otras afectaciones. Los altos índices de violencia, la incapacidad de los cuerpos de seguridad pública para frenar delitos, la corrupción seguida de la impunidad son situaciones que influyen de manera negativa en el Estado y el poder político. Si seguimos la definición de Estado de Weber (1991) que plasma dentro de *El político y el científico* ésta nos dice que el Estado *Es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima.* Y después el mismo Weber afirma que *para nuestro tiempo a las asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite, pues éste es la única fuente de derecho a la violencia* (p. 83)

Después de revisar la postura teórica de Weber me surge una pregunta, si el Estado es la única fuente con derecho a ejercer la violencia y es también el Estado quien mantiene el monopolio de esta entonces cómo nos explicamos los más de

60 000 mil muertos y otros miles más de desaparecidos a causa de este conflicto en México. Los carteles de la droga han asesinado, torturado, desaparecido a miles y ante tal situación me pregunto lo siguiente: Si la delincuencia organizada en su modalidad de tráfico de drogas ha sustituido al Estado como monopolizador de la violencia. O es la debilidad del Estado mexicano que entre muchas de sus consecuencias se expresa con un repunte considerable en niveles de violencia. Conforme se avance en la presente investigación y mediante la información obtenida se podrá tener claro si la delincuencia organizada ha sustituido al Estado como monopolizador de la violencia o no.

El poder político es importante definirlo en este apartado pues considero que el anterior concepto también ha sido violentado por la delincuencia organizada, en palabras de Weber poder político se refiere a *dominación o poder político es la capacidad que alguno o algunos tienen de imponer su propia voluntad a los demás, en virtud tanto de su autoridad (derecho reclamado y reconocido de mandar) como también en su capacidad de disponer a un aparato coactivo para hacer obedecer sus mandatos*. En este sentido sería impensable creer que el Estado mexicano ha hecho efectiva su capacidad de imponer su voluntad a los carteles de la droga y toda la serie de delitos que se desprenden de esas actividades son la prueba que vislumbra cierta incapacidad del Estado para hacerle frente al grave problema de tráfico de drogas y más delitos en el país.

“Poder político es aquel que se ejerce sobre una sociedad, por personas autorizadas a tal efecto, y que dispone de un aparato coactivo (el Estado) para

imponerse en caso de desobediencia”. Gustavo Ernesto Emmerich plantea una definición más de ciencia política partiendo del anterior concepto y nos deja lo siguiente: “una disciplina social especializada que en el marco de una ciencia social general se ocupa de todo tipo de fenómenos sociales (relaciones, estructuras, instituciones) en la medida en que éstos afecten a, o influyan sobre, el poder político”.

El fenómeno de la delincuencia organizada es sin lugar a duda un fenómeno social que afecta de manera considerable a las instituciones políticas del país, a las relaciones entre los gobernantes y gobernados entre otras afectaciones. Los altos índices de violencia, la incapacidad de los cuerpos de seguridad pública para frenar delitos, la corrupción seguida de la impunidad son situaciones que influyen de manera negativa en el Estado y el poder político. “Poder político es aquel que se ejerce sobre una sociedad, por personas autorizadas a tal efecto, y que dispone de un aparato coactivo (el Estado) para imponerse en caso de desobediencia”.

Si entendemos poder político como lo define Gustavo Emmerich, el Estado mantiene mediante personas autorizadas e instituciones aparatos coactivos para imponerse ante la desobediencia, pero la desobediencia vista como los delitos perpetrados por la delincuencia organizada y en específico la ejercida por los carteles de la droga nos deja de manifiesto que el Estado no ha podido erradicar mediante sus instituciones la grave crisis de seguridad que vive el país. Los altos índices de violencia, la incapacidad de los cuerpos de seguridad pública para

frenar delitos, la corrupción seguida de la impunidad son situaciones que influyen de manera negativa en el Estado y el poder político.

Al recabar información y analizarla podré saber en qué medida el Estado y el poder político en México se han visto afectados. Al plantear debilidad en el Estado mexicano me refiero a la incapacidad de frenar los índices de violencia en el país, al encontrar en algún momento alguna ligazón entre la clase política y miembros de la delincuencia organizada que frenen la cabal aplicación de la ley, la carencia de herramientas necesarias para ejercer represión sistemática tanto a grupos de autodefensas y pertenecientes a delincuencia organizada y el respeto al estado de derecho y el imperio de la ley. El rastreo de información relacionada con lo antes expuesto me podrá ayudar para entender y poder afirmar o descartar si es que existe debilidad en el Estado mexicano.

Por qué hablar de debilidad Institucional

Dentro de la complejidad del fenómeno del tráfico de drogas es pertinente presentar al que considero por su gran poder de debilitamiento institucional como principal enemigo al que se enfrenta el Estado mexicano; la corrupción e impunidad. Permea de igual forma tanto en el sistema de seguridad entendiendo por éste los cuerpos policiales de todos los niveles y el sistema de justicia principalmente el ministerio público y la Procuraduría General de la República. La corrosión de las instituciones a manos de la corrupción e impunidad son la principal causa de debilidad a la que se enfrenta el Estado para combatir a la delincuencia organizada. Es a partir de las anteriores debilidades que encaminaré

la presente investigación y rastrear posibles hechos que muestren como es que la capacidad corruptora de la delincuencia organizada es capaz de interferir en el buen funcionamiento del gobierno.

Guillermo Valdés Castellanos considera como debilidad institucional lo que a continuación mencionaré, es a partir de su análisis de debilidad institucional que iré llevando este trabajo y rastrear información en ese sentido.

“En síntesis, una apabullante insuficiencia de capacidades físicas reales de las instituciones para proveer seguridad y justicia, sin hacer mención de la otra gran debilidad, es decir, la corrupción y sus enormes implicaciones, es notable y sintomático que en los debates y análisis este tema haya sido ignorado. La desventaja en organización, preparación y capacidad de fuego de la mayoría las policías estatales y municipales, tuvo mucho que ver con la fácil y rápida expansión de las organizaciones criminales y de que sus operaciones las realizaran a plena luz del día e, incluso, con la captura física y política de los ayuntamientos. La operación normal del crimen organizado es clandestina, lo más secreta posible, pues si son visibles los delincuentes, más fácil es detectarlos y aprehenderlos. ¿Qué pasa cuando las fuerzas de los criminales son mayores y superan las capacidades de los policías? La operación criminal se hizo pública, descarada cínica. Literalmente se paseaban por las calles como por su casa. al no haber una fuerza concreta que opusiera resistencia a su presencia y a sus actividades, los comandos de 10, 15 o hasta 20 camionetas con cuatro sicarios cada una, podían armar balaceras en el centro de las ciudades sin interferencia

alguna; podían llegar a una prisión y liberar a todos los presos; podían desplegar mantas y cadáveres de sus enemigos en los puentes más transitados y asesinar mujeres en las puertas de un palacio de gobierno estatal; podían llegar a los palacios municipales, tomarlos y someter al alcalde y a la policía municipal entera; podían viajar de desde Tamaulipas hasta Sonora sin que los detuvieran; podían tomar discotecas y cerrarlas para celebrar sus fiestas; podían llegar a una aduana y secuestrar a sus funcionarios en medio de la sorpresa y temor de los testigos. Era el poder de las armas, de pequeños ejércitos con gran movilidad y capacidad de fuego frente a policías locales incapaces, atemorizadas, sin preparación para enfrentarlos y en no pocas ocasiones en colusión con ellos. Y una policía federal con sólo 10 mil policías para un territorio de dos millones de kilómetros cuadrados.

Con todas las debilidades antes expuestas el panorama institucional era cada vez peor, en paralelo con lo anterior empezó la captura de ayuntamientos a manos de la delincuencia organizada, lo que suponía ya una complicidad mayor de autoridades no solo policiacas y la búsqueda de legitimidad política y social; es decir, la transformación gradual de instituciones públicas en instituciones mafiosas, las cuales ya no se buscaba el bien común sino los intereses de un grupo criminal”.

Veremos cómo en menor o mayor medida ese debilitamiento institucional del que habla Valdés Castellanos ha mermado la capacidad de respuesta del gobierno mexicano en el combate a la delincuencia organizada en su modalidad de tráfico de drogas. Comprendo que la debilidad institucional no es única y exclusiva del

aparato de justicia y seguridad del país pero para esta causa es el principal actor a describir

Estructura de Seguridad Nacional en México

Para poder dar inicio al tema es importante conocer quiénes son los actores responsables de mantener el orden y la paz social así como también saber quiénes son los encargados de brindar seguridad y certeza jurídica a la población mexicana. Las instituciones encargadas de preservar la seguridad nacional en México están integradas por el Consejo de seguridad Nacional apartado que se encuentra dentro de la ley de Seguridad Nacional.

La ley expresa que para efectos de acciones encaminadas a preservar labores de seguridad nacional se establece el Consejo de seguridad Nacional y este a su vez estará integrado por:

- I. El titular del Ejecutivo Federal, quién lo presidirá
- II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como secretario ejecutivo
- III. El secretario de la defensa nacional
- IV. El secretario de marina
- V. El secretario de Seguridad Pública
- VI. El secretario de hacienda y crédito público
- VII. El secretario de la función pública
- VIII. El secretario de relaciones exteriores

IX. El secretario de comunicaciones y transportes

X. El procurador general de la república y

XI. El director general del centro de investigación y seguridad nacional¹.

Desde esta óptica es importante saber cuáles son las instituciones encargadas de preservar la seguridad y velar por la justicia en el país. Para el presente caso me remitiré a describir algunos episodios que han afectado de manera relevante el actuar de las policías y el ministerio público y han dejado ver signos de debilidad frente a la delincuencia organizada. Únicamente me enfocare a revisar de manera general dos instancias gubernamentales que constituyen el Consejo de Seguridad Nacional (Procuraduría General de la República y la Secretaria de Seguridad Pública y sus modificaciones) y que han sido blanco de la corrupción y por consecuencia generadoras de impunidad que a su vez han debilitado al Estado mexicano frente a la delincuencia organizada.

Es pertinente hablar del consejo de seguridad nacional dado que la delincuencia organizada representa una amenaza real a la seguridad nacional y lo anterior queda de manifiesto dentro del plan nacional de desarrollo del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa a continuación expuesto:

“El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la

¹ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional”².

Sintomatología de debilidad en la PGR

Ejemplificar y tener datos que nos aproximen a los indicios de debilidad dentro del sistema de justicia impartida por la Procuraduría General de la República es uno de los objetivos de este apartado. Las debilidades que busco rastrear dentro de la PGR no se limitan a solo buscar indicios de corrupción y a su vez impunidad sino también debilidades de tipo operativo de las instituciones de seguridad y justicia. Rabi en aspectos estructurales y con lo anterior me refiero a buscar cuales son las razones principales por las cuales los procesos penales no se terminan de manera satisfactoria, con lo anterior me refiero a que se concluyan los procesos penales. Pues según la PGR en una solicitud de información a petición del periódico El Universal solo el 94% de las sentencias que consigue la Procuraduría General de la República (PGR) son condenatorias, aunque sólo 11 por ciento de los detenidos han concluido un proceso penal. Pretendo encontrar de manera muy general la razón por la cual se han liberado, cuáles son las fallas de tener tantos procesos abiertos y muy pocos resueltos.

Para ejemplos de lo anterior hay bastantes haré mención de algunos casos emblemáticos; “el michoacanazo” que ha sido el mayor operativo y captura de funcionarios públicos de forma simultánea registrado en México acusados presuntamente de tener nexos con el cartel “la familia michoacana” que después

² <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=crimen-organizado>

de las pesquisas fueron liberados en su mayoría. La captura y luego puesta en libertad de Tomás Ángeles Dauahare y el brigadier Roberto Dawe ambos altos mandos del Ejército mexicano. En 2012 acusados de delitos contra la salud y delincuencia organizada son un ejemplo de la debilidad de la PGR, puestos en libertad tiempo después por falta de pruebas en su contra, lo anterior nos da una muestra más de la incapacidad para sostener un proceso penal libre de anomalías.

Será posible que México también sea parte de esos países latinoamericanos débiles que Sonia Alda expone en su artículo *Un campo abonado para el crimen organizado* donde afirma lo siguiente: Todos los Estados latinoamericanos muestran particulares signos de debilidad, especialmente en los ámbitos de la aplicación de la ley y del control de la corrupción. La misma deficiencia se aprecia en las estructuras estatales dedicadas a procurar e impartir justicia, que es mayor incluso que en otros ámbitos institucionales³. Será esta la respuesta a la liberación de funcionarios y criminales implicados en delitos de delincuencia organizada o corresponde a otra lógica. Para mayor información sobre la liberación de delincuentes leer la siguiente nota publicada por El Economista.⁴

³ Alda, S. (2014, diciembre 03). Un campo abonado para el crimen organizado. *Foreign Affairs*, 14, S/N.

⁴ Monroy, J. (2015, marzo 05). Los narcos más temidos que han sido liberados. *El Economista*, s/n.

Así como en los últimos dos años han caído grandes capos del narcotráfico, en ese periodo también el sistema judicial federal ha liberado a una decena de operadores criminales de los cárteles más sanguinarios en el país.

Desde Carlos Rosales Mendoza El Tisco, fundador del cártel de La Familia Michoacana; Rogelio González Pizaña El Kelin, operador de Los Zetas; hasta Rafael Caro Quintero, fundador del Cártel de Guadalajara, y Sandra Ávila Beltrán La Reina del Pacífico, han sido liberados en los últimos dos años.

“Los jueces en este país se cuecen aparte. Sabemos poco de los procesos judiciales y por eso es tan importante la implementación del nuevo sistema de justicia penal, porque (con los juicios orales) dará

El anterior planteamiento no viene del vacío, pues el tráfico de drogas es un negocio altamente redituable que genera un gran poder económico a sus líderes y organizaciones criminales que son capaces de penetrar las propias estructuras del Estado, el florecimiento del crimen organizado aumenta cuando hay vacíos políticos e instituciones débiles que tendrán que ser expuestos para entender la posible debilidad de las fuerzas de seguridad nacional y la Procuraduría General de la República.

Por qué es pertinente hablar de debilidad institucional en materia de justicia

Si bien existen datos como los que se citan en el apartado anterior donde queda evidenciada la falta de capacidad de la institución encargada de promover y garantizar la justicia hay otro aspecto que es importante considerar y que Guillermo Valdés Castellanos considera como una de las causas principales por las cuales las instituciones de seguridad y justicia no actúan con apego a derecho. Con lo anterior me refiero a las dificultades que se derivan del funcionamiento de las burocracias y que a su vez este mal funcionamiento deriva en instituciones incapaces y corruptas.

El nivel reducido de eficacia de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, en México y en el resto de países, tiene que ver no solo con los recursos destinados y las complejidades propias de los sistemas y de las leyes, sino con la forma como operan las burocracias y sus capacidades reales de instrumentar las políticas dictadas por sus mandos superiores. Para exponer lo anterior me

mucha más transparencia, mucha más visibilidad a los casos, y hará que podamos tomar acciones más efectivas para evitar que jueces corruptos tomen decisiones con base en esa corrupción”, asegura Francisco Rivas, director del Observatorio Nacional Ciudadano.

ayudará del análisis que hace Guillermo Valdés Castellanos dentro de su obra *Historia del Narcotráfico en México*.

“En su análisis de Estado, Joel S. Migdal señala que la aplicación de las políticas (que responden a las leyes) está condicionada por los incentivos que tienen los funcionarios intermedios de la administración pública a hacer bien su trabajo. Cuando a éstos les llegan las ordenes de realizar ciertas tareas para cumplir con una política determinada, digamos en el combate al narcotráfico, el que las ejecuten eficazmente dependerá de varios factores: a) la capacidad de supervisión, ya que normalmente desarrollan sus labores fuera de la mirada de los altos jefes de la burocracia; si no son supervisados y controlados –lo cual suele suceder con mucha frecuencia-, la actuación de las capas medias de funcionarios obedecerá a sus intereses propios; b) las presiones de los grupos y actores locales con los cuales interactúan para el desempeño de sus tareas. Es decir evaluarán si les conviene o no cumplir con las tareas encomendadas, pues puede darse el caso de que cumplirlas afecte intereses en su entorno inmediato (partidos locales o miembros del crimen organizado, por ejemplo de los cuales puede depender su carrera burocrática o sus ingresos extras); y c) las garantías y la protección que les otorguen las dependencias a las cuales pertenecen, pues si no las tienen cederán con facilidad a las presiones locales”. (pág. 350, 351)

Para Valdés Castellanos el comportamiento de las burocracias, en especial el segmento burocrático de nivel intermedio que tiene como que tiene como tarea poner en práctica las políticas y los programas de gobierno, funciona con una

lógica que no siempre es congruente con los objetivos de las políticas dictadas en el nivel superior de la burocracia. Ya que está de más decir que este segmento tiene sus propios intereses, se ven sometidos a presiones de grupos de poder, no siempre tiene protección institucional, el paso del tiempo desgasta las prioridades gubernamentales; la supervisión es deficiente.

Valdés Castellanos concluye en este punto lo siguiente:

“Con todos esos factores en juego, es fácil entender que se hayan dado casos de grupos de policías judiciales, estatales y federales, y de ministerios públicos, que jugaban su propio juego con una gran autonomía —en muchas ocasiones, pero no siempre, en complicidad con las organizaciones criminales gracias a la corrupción—; mientras, en los niveles superiores de la política, en el nivel del procurador de justicia o del Presidente de la República, pudiera existir el mayor compromiso en la lucha contra la delincuencia organizada. Aunque no justifican, sí ayudan a entender la ineficacia, corrupción y debilidad del Estado de derecho”.

Si a lo anterior le añadimos una serie de errores estructurales entonces tenemos que el sistema de administración de justicia también carece de insuficiente equipo, material mínimo y carencia de laboratorios e instalaciones para las investigaciones criminales (modernización científica y tecnológica para la investigación). Se carece también de procesos adecuados para la obtención inmediata de la reparación del daño. Tomas Coronado Olmos en Errores en la Procuración y Administración de la Justicia (2010) hace una serie de señalamientos sobre las deficiencias que muestra el sistema de justicia mexicano y lo plantea de la siguiente forma:

Legislación insuficiente para realizar labores de investigación criminal tendientes a fortalecer las resoluciones del ejercicio de la acción penal y la decisión de la acusación en el proceso (problemas relacionados con la determinación científica de los hechos delictivos, problemas de prueba y problemas de interpretación). “La disparidad de criterios no es una anécdota folclórica del sistema federal, sino una grave irregularidad legislativa que produce consecuencias dramáticas entre individuos de una misma nación”. Falta de liderazgo y de responsabilidad de los agentes del Ministerio Público en la actividad investigadora, provocada por un mando deficiente y de coordinación con la policía investigadora. Mínima coordinación con las áreas de prevención del delito y ejecución penal, principalmente en los temas relacionados con investigación criminológica e investigación criminal en delitos cometidos en flagrancia. Falta de áreas de inteligencia criminal que den seguimiento a la información concentrada de las zonas de incidencia delictiva, clasificándola por delitos e incluso hasta por bandas delincuenciales. Así como escasa coordinación con otras autoridades preventivas para el intercambio de datos y de actuación en operativos conjuntos a fin de abatir esos índices delictivos.⁵

Es así que entre la burocracia y los altos mandos de la política nacional existe una gran brecha y es posible que entre estos dos la corrupción e inoperancia se permee de manera considerable dentro de las instituciones encargadas de preservar la seguridad y justicia. Si a lo anterior agregamos las fallas estructurales en materia de justicia, la situación aun empeora más. Como se expuso antes, la

⁵ Ruiz, R. (Noviembre, 2010). Errores en la procuración y administración de justicia. México, D.F. INACIPE .

lógica gubernamental de los secretarios de Estado difiere de la de los encargados de operar la política en contra de la delincuencia organizada y es ahí donde las buenas intenciones de los superiores dejan de serlo para convertirse en una lucha por defender y mantener los intereses de los burócratas, que en muchos de los casos son corrompidos por los delincuentes y de esta forma se debilitan de manera sustancial las instituciones.

La PGR y su papel después de la desaparición de la D.F.S en el combate al narcotráfico.

Después de la desaparición de la DFS, la PGR tiene ahora un papel importante en la lógica de combate a la delincuencia organizada es a partir de los gobiernos de Carlos Salinas, Ernesto Zedillo y Vicente Fox que las políticas implementadas en estos sexenios versaron en dos sentidos, en palabras de Valdés 2013 la forma de operación del gobierno para frenar el avance del narcotráfico se trabajó de la siguiente manera: “a) reformas parciales e incompletas de las instituciones, fundamentalmente de la PGR, pero con poca eficacia en cuanto a encontrar mecanismos que las blindaran del poder corruptor del narcotráfico y, b) acciones dispersas en contra de los líderes del narcotráfico, bajo la presión constante y creciente del gobierno de Estados Unidos” (p.324).

En síntesis la reestructuración de la PGR después del asesinato de Enrique Camarena, propicio cambios en el entramado institucional, pues se le doto de facultades legales para enfrentar al narcotráfico con una base jurídica como lo es

la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada⁶ y se crearon áreas específicas para perseguir a las organizaciones criminales y otras encargadas de la generación de inteligencia en contra del narcotráfico.

Respecto al primer punto que se propuso el gobierno mexicano podemos ver en el siguiente cuadro las modificaciones institucionales que principalmente buscaban combatir al narcotráfico y a la delincuencia organizada, es posible observar una serie de cambios de algunas instituciones por otras buscando principalmente hacer eficiente los esfuerzos de combate al narcotráfico. Junto a lo anterior la PGR también sufrió modificaciones en su Ley Orgánica y su reglamento interno. Pero no bastaron las modificaciones porque se repitieron casos de corrupción como el del general Gutiérrez Rebollo acusado de proteger a Amado Carrillo estando al frente del Instituto Nacional Contra las Drogas.

⁶ El primer antecedente de la delincuencia organizada en nuestro país, a nivel jurídico, se presenta en el artículo 16 constitucional, el cual fue modificado para incluir el término “delincuencia organizada” a raíz de la reforma publicada en el D.O.F el 3 de septiembre de 1993, hasta esa fecha el mencionado precepto no hacía alusión a semejante descripción, motivo por el cual la mención de la delincuencia organizada en el texto constitucional fue sorprendente. La exposición de motivos de la reforma constitucional de septiembre de 1993 analizaba la problemática de ciertas organizaciones que por su poder económico creciente, letal capacidad de violencia y complejidad de organización dificultaban seriamente la acción legítima del Estado para su persecución, procesamiento y sanción. A partir de dicha idea, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, en el dictamen emitido sobre la entonces iniciativa de reforma establecían que la definición legal de la delincuencia organizada, estaría orientada entre otros, por los criterios de: a) la permanencia en las actividades delictivas que realicen; b) su carácter lucrativo; c) el grado de complejidad en la organización de dichos grupos; d) el que la finalidad asociativa sea la comisión de delitos que afecten bienes fundamentales de los individuos, y e) que a su vez alteren seriamente a la salud y a la seguridad públicas. En estos términos, ante la presencia de la llamada “delincuencia organizada” se consideró la necesidad de dotar al agente del Ministerio Público de mayores facultades, entre las que se incluyó detener hasta por 96 horas a las personas involucradas en delitos cometidos bajo la modalidad de la delincuencia organizada, sin embargo, se dejaba claro que esta detención que no debería operar para la persecución e investigación de formas de criminalidad no violentas o de escaso grado de desarrollo en su organización. Extraído de: Plascencia, R. (1996). *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*. En Anuario Jurídico, Nueva Serie (pp.66-67). México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

AÑO	INSTITUCIONES DE RECIENTE CREACION	INSTITUCIONES REEMPLAZADAS
1988	Subprocuraduría de Investigación y Lucha Contra el Narcotráfico	
1990	Coordinación de Investigación y Lucha Contra el Narcotráfico	Subprocuraduría de Investigación y Lucha Contra el Narcotráfico
1992	Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO)	Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia Organizada
1993	Instituto Nacional Contra las Drogas. Posteriormente se fusiona con el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO).	Coordinación de Investigación y Lucha Contra el Narcotráfico.
1996	Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO)	Fiscalía Especializada en Delitos Contra la Salud (FEADS)
1997	Fiscalía Especializada en Delitos Contra la Salud (FEADS)	Subprocuraduría de Investigaciones Especializadas en Delincuencia Organizada (SIEDO)
2003	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO)	Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO)
2003	Centro Nacional de Planeación, Análisis en Información para el combate a la Delincuencia Organizada (Cenapi)	

7

El asesinato en México del agente de la DEA Enrique Camarena y la exigencia del esclarecimiento del caso por parte del gobierno norteamericano obliga al Estado mexicano a tomar decisiones al respecto. Al publicarse las redes de complicidad

⁷ Datos extraídos de: Valdés, G. (2013). *Guerras y captura parcial del Estado*. En Historia del Narcotráfico en México (p.330). México, D.F: De Bolsillo.

entre agentes de la DFS y narcotraficantes el presidente en turno Miguel de la Madrid decide desaparecer a la DFS que en lugar de combatir y debilitar a las estructuras de la delincuencia organizada se encargó de mantener relaciones cercanas con criminales que consistían en acuerdos de beneficios recíprocos, Valdés (2013) describe esa situación de la siguiente manera: “Entrega de franquicias o “plazas” a las organizaciones de narcotraficantes con permiso de operación y protección policiaca, tanto federal como estatal a cambio de compartir con las autoridades las utilidades del negocio y una conducta criminal lo más “civilizada” posible para afectar lo menos posible a la sociedad” (p.215).

Regresando al principio del presente capítulo toca el turno de mencionar que los dos objetivos fundamentales que se propusieron los tres sexenios no se cumplieron del todo, si bien hubieron esfuerzos bien encaminados por parte de la PGR al depurar a miles de agentes de seguridad de sus filas y crear agencias de investigación e inteligencia especializadas en el combate al crimen organizado, lo anterior no fue suficiente. Estas acciones no se acompañaron de mecanismos que pudieran blindar de corrupción a las nuevas instituciones creadas.

Por otro lado las presiones de los Estados Unidos para el combate al tráfico de drogas en la década de los noventa se manifestaron de la siguiente manera, en palabras de José Luis Piñeyro: “La lucha contra las organizaciones de narcotraficantes inició más por razones de seguridad de gobierno federal dado que los Planes Nacionales de Desarrollo respectivos y en los convenios bilaterales firmados con E.U.A. o multilaterales con otros países, el gobierno mexicano

concebía al narcotráfico como una amenaza, se comprometía a combatirlo como una obligación jurídica plasmada en los acuerdos celebrados. Todo lo anterior estaba reforzado por la presión de los Estados Unidos a través de una gama de presiones diplomáticas, económicas y militares para intensificar la batida antinarcóticos en México y sanear diversos aspectos o tácticas deficientes (corrupción, coordinación, equipo, etc.) que se suponía existían entre las fuerzas de seguridad mexicanas y permitir así una mayor injerencia estratégica y logística en la misma” (Piñeyro, 1998, p. 101,102)

Dadas esas circunstancias es así que a partir de la década de los noventa la presencia de agentes de la DEA y FBI fue cada vez más abundante así como también la “capacitación en entrenamiento policiaco y militar por agencias norteamericanas, de equipo antidrogas, sobrevuelos en territorio nacional, de reuniones conjuntas de acuerdos de alto nivel, de acciones policiacas o navales binacionales antidrogas” (Piñeyro, 1998, p. 108), entre otros elementos formaron y forman parte de la estrategia de combate al tráfico de drogas en México.

Trafico de drogas, ¿Amenaza a la seguridad nacional?

El crimen organizado plantea diferentes amenazas para los Estados; la corrupción es uno de ellos y cuando se ejerce en contra de las instituciones encargadas de aplicar justicia y a los aparatos de seguridad eso tiene un efecto sobre toda la gobernabilidad como lo expone Jorge Chabat: *“En la medida en que el Estado se vuelve incapaz de proteger a los ciudadanos por la ineficacia que genera la*

corrupción del crimen organizado, los individuos empiezan a tener muy poca confianza en él y esto desde luego es un factor de ingobernabilidad”⁸.

Tenemos que tener en cuenta que el crimen organizado no amenaza a todos los países de igual manera pues no es lo mismo un país productor con instituciones débiles; México, que un país consumidor con instituciones sólidas como es el caso de Estados Unidos; la inestabilidad que generara será diferente. En el caso de México el narcotráfico genera corrupción y violencia lo cual de alguna manera sí ubica a este fenómeno como una amenaza a la seguridad nacional, la vulnerabilidad de un país aumenta en la medida en que las instituciones de seguridad e impartición de justicia no funcionen de manera efectiva.

Como definir al fenómeno del crimen organizado y en específico al tráfico de drogas, el anterior fenómeno representa un problema de seguridad nacional o pública o simplemente atenta contra la gobernabilidad. Para dar respuesta a la anterior pregunta me permito citar la Ley de Seguridad Nacional publicada el 31 de enero de 2005, que es la primer herramienta dotada de valor legal en el país en donde se le confiere al Congreso de la Unión y al titular del Ejecutivo Federal facultades en materia de seguridad nacional con la reforma de 2004.

Artículo 3. Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, la estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a:

⁸ J. Chabat. (2006). *El crimen organizado: amenaza a la seguridad y la gobernabilidad*. En Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno (p.202). México, D.F: Colección Legislando la agenda social.

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;*
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;*
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas del gobierno;*
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- V. La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados sujetos de derecho internacional, y;*
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y de sus habitantes.*

El objetivo final es el mantenimiento de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y de sus elementos constitutivos, esto es, de su población, territorio y gobierno. la población mexicana vive con miedo y como referencia de lo anterior según los resultados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación realizada a finales de 2010, principalmente en los estados del norte los resultados arrojan que: En el caso particular de Ciudad Juárez, el 35.9% de los encuestados contestó que la violencia del narcotráfico le provoca temor, y sólo el 7.8% teme ser víctima de un robo, mientras que en Monterrey, es más del doble el porcentaje que

teme a la delincuencia organizada (36.5%) contra el de un robo violento (14.3%)⁹.
Cómo es que el Estado mexicano considera alguna situación como una amenaza a la seguridad nacional en México, en palabras de José Luis Piñeyro el criterio fundamental es si esa situación potencial o real supera o puede superar la capacidad de respuesta de las instituciones del Estado mexicano¹⁰.

Si usamos el criterio de José Luis Piñeyro para considerar que un fenómeno determinado representa una amenaza a la seguridad nacional, basta con decir que las instituciones se han visto vulnerables como afirma Christian Cataño a la hora de mantener el control territorial y el ejercicio del poder público en diversas regiones del país. Es así que casos como Chihuahua, Sinaloa y Baja California se encuentran entre los estados en que mayor violencia existe no sólo por la presencia de las organizaciones criminales en las diversas áreas de desarrollo político y económico sino que también la sangrienta disputa por el control de territorios han dejado la percepción ante la opinión pública de que los delincuentes tienen sometidas diversas áreas geográficas de México¹¹.

El Ejército y su participación en el combate al narcotráfico

Es a finales de la década de los noventa cuando las funciones del ejército presentan grandes cambios en el combate al narcotráfico, el gobierno mexicano recurre al ejército de manera más frecuente para apoyar en la tarea de operativos

⁹ S/A. (2011). El 25% de los mexicanos tiene miedo de ser víctima del narcotráfico. agosto 11, 2015, de CNN México Sitio web: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/20/el-25-de-los-mexicanos-tiene-miedo-de-ser-victima-del-narcotrafico>

¹⁰ Piñeyro, J.L. (2006). Seguridad nacional y gobernabilidad en México. *Legitimidad y gobernabilidad democrática: Los horizontes del buen gobierno*. (p.210). México: Colección Legislando a la agenda social.

¹¹ Castaño, C. (2009, Mayo-Junio). Narcotráfico y seguridad nacional: el gran reto de México. *Bien Común*, 173, p.14.

de captura de narcotraficantes, como es el caso de “El Güero Palma”, en 1995, en mayores labores de recopilación de información, planeación y dirección de operativos antinarcóticos y participación selectiva y restringida, a través de medianos y altos mandos, en la mayoría de las corporaciones policiacas estatales, en la PGR, en el desaparecido Instituto Nacional de Combate a las Drogas, en los aeropuertos, carreteras y en el sistema penitenciario¹².

Es importante hacer mención que durante los periodos en los cuales la seguridad nacional se identificó con la seguridad pública, la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la Republica tuvieron la labor de garantizar la seguridad nacional, la situación da un cambio de rumbo durante el sexenio del presidente Salinas al incorporar al narcotráfico como asunto de seguridad nacional y ya no pública como lo dice José Luis Piñeyro: “En el periodo presidencial de 1934 a 1940 el narcotráfico se incorporó como un delito de seguridad pública, y estuvo a cargo de la PGR; y durante el sexenio de Salinas de Gortari se definió como un asunto de seguridad nacional. Se creó el Centro de Planeación para el control de Drogas y la Coordinadora General de la Lucha contra el Narcotráfico¹³.”

Se sabe que la PGR ejerció facultades que le fueron otorgadas desde 1947 en tareas de combate a las drogas, con el apoyo de las fuerzas armadas, en específico del ejército. Durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari, la Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA) realizó tan sólo el 5% de las

¹² Piñeyro, J.L. (1998). El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas. *Revista de Administración Pública*, 98, p.106.

¹³ Velasco, V., & Murrieta, P. (1998). *Las secretarías de Estado y el proceso de institucionalización*. En El narcotráfico ¿Un problema de seguridad nacional? (pp.35-36). México, D.F: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

confiscaciones de cocaína, cifra que aumentó a 35% durante la administración de Ernesto Zedillo. A mediados de la gestión del entonces presidente Zedillo, la PGR todavía desempeñaba un papel importante pues realizaba el 60% de los decomisos de marihuana y otras drogas. Durante los primeros cuatro años de gobierno de Vicente Fox, la PGR sólo contribuyó con decomisos del orden de "... el 30% de goma de opio y el 38.8% de heroína"; la SEDENA, en cambio, decomisó el 80% en los primeros cuatro años de Fox, lo cual denota el desplazamiento que con el tiempo harán los militares con referencia en la PGR.

Cómo es que el Ejército mexicano llega a tener una participación preponderante en el combate al crimen organizado, lo anterior no es nuevo, desde 1994 la intervención del ejército en labores de combatir a la delincuencia organizada ha ido cambiando constantemente ha colaborado en los siguientes aspectos: llevar a cabo acciones de persecución y arresto de grandes y medianos capos, mayores labores de recopilación de información, planeación y dirección de operativos antinarcóticos y participación selectiva y restringida, a través de medianos y altos mandos, en la mayoría de las corporaciones policiacas estatales, en la Procuraduría General de la Republica, en el desaparecido Instituto Nacional de Combate a las Drogas, en los aeropuertos y carreteras y en el sistema penitenciario¹⁴.

La presencia de los elementos castrenses en el combate al tráfico de drogas la justifica el gobierno mexicano por la razón de que el narcotráfico representa un

¹⁴ J. Piñeyro. (1998, agosto). El narcotráfico y la seguridad nacional de México: Cambios críticos y propuestas. *Revista de Administración Pública*, 98, p.106.

problema de seguridad múltiple porque atenta contra las instituciones del Estado, contra la salud pública, y contra convenios internacionales para la lucha antinarcóticos acordada por el gobierno y el Estado mexicanos. No se puede dejar de mencionar que la presencia del ejército encuentre su razón de ser en la enorme corrupción estructural e ineficiencia profesional de las corporaciones policiacas ya sea en términos de inferioridad logística, planeación y coordinación de las mismas, así como de equipo y armamento. Sin mencionar el descredito social y político de tales organizaciones.

El tráfico de drogas como modalidad de delincuencia organizada

A lo largo de lo ya antes escrito he hablado de crimen organizado pero, qué es a qué se refiere este concepto y por qué se ajusta a mi presente investigación. Para empezar la definición la tomaré de la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (UNTOC, por sus siglas en inglés) no tiene una definición precisa ni un listado de los tipos de delitos que pueden constituirlo porque así está pensada debido a los nuevos tipos de delito que emergen, constantemente, a medida que las condiciones locales, regionales y globales se modifican en el tiempo.

A pesar de lo anterior la convención propone la siguiente definición. En su artículo 2 se especifica que un “grupo criminal organizado” es:

- Un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria;
- Que ha existido por un periodo de tiempo;

- Actuando de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, 4 años de encarcelamiento;
- Con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material.

La UNTOC cubre, únicamente, delitos que son "transnacionales", un término bastante amplio. Dicho término se refiere no sólo a ofensas cometidas en más de un Estado, sino también a aquéllas ofensas que tienen lugar en un Estado pero que son llevadas a cabo por grupos que operan en más de un Estado, así como delitos cometidos en un Estado pero que tienen un impacto substancial en otro Estado.¹⁵

Es más que evidente que el narcotráfico mexicano ha rebasado sus propias fronteras, pues no solo trafica en Estados Unidos sino también se ha extendido hacia Sudamérica, Europa y hasta Asia. También ha creado una red de complicidad entre criminales y funcionarios públicos que ha permitido la permanencia de este fenómeno por largo tiempo con el fin de incrementar sus ganancias y cometiendo delitos como asociación delictuosa o delitos contra la salud entre otros. Sin lugar a dudas por las características antes descritas el narcotráfico en México entra en la definición de un grupo criminal organizado que expone la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional.

¹⁵ S/A. (Sin Año). *Crimen Organizado Transnacional*. agosto 26, 2015, de Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito Sitio web: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>

El crimen organizado no sólo afecta al Estado en su integridad territorial y social, sino también a su Seguridad Nacional, desde hace décadas las instituciones encargadas de velar y garantizar la supervivencia del grupo político en el poder ha sido el sistema secreto o de inteligencia en cada país, empleado por los Estados para realizar labores de: espionaje, persecución, de grupos subversivos; e infiltración de agentes.

Seguridad Nacional en México, interpretaciones del concepto por parte del gobierno mexicano.

En México los antecedentes sobre Seguridad Nacional se remontan por allá del año de 1917 cuando en la Constitución Política General en el artículo 89, se dota de facultades y obligaciones al presidente de la república, en su fracción VI, se le confiere el uso de la totalidad de las fuerzas armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la nación.

Hoy por hoy independientemente de los diversos enfoques o interpretaciones es contemplada bajo la visión de un sistema de protección institucional, compuesta por la integridad territorial, soberanía y forma de vida pacífica y sus amenazas por una fuerza externa o interna, identificando a ella diversos sucesos de carácter políticos, ideológicos y económicos. La delincuencia organizada se debe considerar como un asunto que atenta contra la seguridad nacional pues se presenta como una fuerza rival del Estado porque las bandas delictivas dedicadas al tráfico ilícito de drogas y armas, promueven al desarrollo de la desestabilización social, política y económica, afectando severamente, al lavar dinero, las

instituciones financieras, y sobre todo por tener poderío para infiltrarse dentro del sistema gubernamental mediante la corrupción.

“En conjunto, se puede establecer una estrecha vinculación de la delincuencia organizada con la seguridad nacional, al desprender que la comisión con las formas delictivas de la delincuencia organizada, tienden a afectar considerablemente y de manera letal los bienes jurídicos que engloban a la seguridad nacional, tales como la preservación del Estado de Derecho, la integridad de las instituciones públicas, la estabilidad y el sano desarrollo económico, social y político del país, y preferentemente la preservación de los Derechos Humanos y seguridad y salud públicas”.

Para comenzar el debate sobre la posible categorización del tráfico de drogas como un problema de seguridad nacional, empezare por buscar la diferencia entre la definición de seguridad nacional del gobierno de la alternancia y el de la lógica y concepción del anterior término por parte de los gobiernos priístas antes del triunfo de Vicente Fox en el año 2000. En el Plan Nacional de Desarrollo foxista apuntaba a lo siguiente sus potenciales amenazas a la seguridad nacional:

“Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional la representan la pobreza y la desigualdad. La vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilegal de drogas”.

La concepción de seguridad nacional en ese sexenio añadió una visión integral de seguridad nacional a diferencia de antes cuando se usaba el concepto por parte

de los gobiernos priístas de manera tergiversada, así pues José Luis Piñeyro apunta algunos gobernantes priístas lo usaban para identificar cualquier movimiento de oposición armado o no armado como amenazas a la seguridad nacional que en realidad eran amenazas a la seguridad del gobierno en turno¹⁶.

Durante los sexenios priístas el concepto de seguridad nacional se empleó de diferentes maneras, a continuación hare un recorrido por las diferentes interpretaciones que tuvo este concepto para los gobiernos en turno y como es que se ha ido modificando hasta nuestros días. Empezare con el sexenio de José López Portillo en el año de 1980 el concepto de seguridad nacional se asociaba a los conceptos tales como: Soberanía, Interés nacional o seguridad gubernamental. No existía una definición clara sobre el anterior término. Dentro del Plan Global de Desarrollo (1980-1982) que presentó el presidente José López Portillo se usa el término de seguridad nacional para definir las funciones de las fuerzas armadas y éstas a su vez se vinculan a actividades relacionadas de manera directa con el desarrollo del país como son la defensa de los recursos petroleros, mineros y pesqueros.

Con el presidente Miguel de la Madrid dentro de su Plan Nacional de Desarrollo la seguridad nacional se planteó en función de las garantías individuales de libertad, paz y justicia social y tenían como herramienta el desarrollo integral de la nación.

La protección de valores fundamentales de nuestra nación tales como: integridad

¹⁶ En 1973 el término de seguridad nacional apareció por primera vez en un documento burocrático publicado por la Secretaria de Gobernación en donde se señalan las funciones de la Dirección Federal de Seguridad. En dicho documento la seguridad de la nación era vista en función de los movimientos considerados como disidentes, de las guerrillas y del narcotráfico, principalmente.

de la población y del territorio, del estado de derecho, del sistema de convivencia y de las instituciones pasaron a formar parte de los valores nacionales y por ende requisito indispensable para garantizar la seguridad nacional.

En el tercer capítulo del Plan Nacional de Desarrollo, que tiene por título; “Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de México en el exterior” del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Se asocia a la seguridad nacional con la protección de la soberanía a través de la política exterior y las fuerzas armadas que se encargarían de defender al país, con lo anterior se establece un criterio civil y militar a la seguridad nacional. En la misma lógica de entendimiento civil y militar se mantuvo el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) del presidente Ernesto Zedillo, donde se da un énfasis a la preservación de la integridad territorial, la vigencia del estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, como parte de la seguridad nacional. Para poder garantizar lo anterior se cuenta con el ejército, la fuerza aérea y la armada de México quienes tendrán entre sus tareas combatir el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico de armas, el terrorismo; factores que ponen en riesgo la seguridad de la nación.

“Es los periodos en los cuales la seguridad nacional se identificó con la seguridad pública, la Secretaria de Gobernación y la Procuraduría General de la Republica (PGR) tuvieron la responsabilidad de garantizar la seguridad nacional. En el periodo presidencial de 1934 a 1940 el narcotráfico se incorporó como un delito de seguridad pública, y estuvo a cargo de la PGR; y durante el sexenio de Salinas de Gortari se definió como un asunto de seguridad nacional. Se creó el Centro de

Planeación para el control de Drogas y la Coordinadora General de la Lucha contra el Narcotráfico.”¹⁷

Indicios de debilidad en la PGR

A primera vista puedo hacer mención de notas periodísticas que muestran una gran incapacidad para procesar a los delincuentes acusados por narcotráfico, para ser más precisos cifras oficiales indican que el 94% de las sentencias que consigue la Procuraduría General de la República (PGR) son condenatorias, aunque sólo 11 por ciento de los detenidos han concluido un proceso penal, lo anterior correspondiente al sexenio de Felipe Calderón¹⁸.

De acuerdo con datos del Informe de Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, el 73 por ciento de las averiguaciones previas procesadas por la PGR de 2006 a 2010 no fueron consignadas ante un juez. El mismo informe también indica que en el mismo periodo de tiempo, sólo el 16 por ciento de las averiguaciones tramitadas terminaron en sentencia.

“Irregularidades y deficiencias en los procesos de investigación e integración de averiguaciones derivaron en el no ejercicio de la acción penal, en la reserva de expedientes y en devoluciones realizadas por órganos jurisdiccionales”, señaló la Auditoría Superior de la Federación. El periodo comprendido de 2006 a 2010 de

¹⁷ Velasco V., Murrieta P., & J.L. Piñeyro. (1998). *La Institucionalización del Concepto de Seguridad Nacional en México*. En *El Narcotráfico ¿Problema de Seguridad Nacional?* (pp. 35-36). México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

¹⁸ Barragán, S. (2013, enero 31). *Narco en México: Sin sentencia 89% de detenidos de PGR* [en línea]. Unión Guanajuato Sección El País y El Mundo. Recuperado el 03 de noviembre de 2015 de <http://www.unionguanajuato.mx/articulo/2013/01/31/seguridad/narco-en-mexico-sin-sentencia-89-de-detenidos-de-pgr>

los cuales cuatro años corresponden al periodo presidencial de Felipe Calderón, la PGR abrió 842 mil 739 averiguaciones, pero de inicio dejó en el olvido una quinta parte (más de 173 mil)¹⁹.

Así solo trabajo en 669 mil 415 de éstas. Sin embargo, 487 mil 528 de los casos, el 73 por ciento ya referido, no fueron consignados ante instancias judiciales. Y del total de las averiguaciones trabajadas, sólo en 112 mil 797 se dieron sentencias (16.8 por ciento). En 6 de cada 10 averiguaciones no consignadas la razón fue el no ejercicio de la acción penal. Otras causas fueron el envío a reserva, la acumulación y la incompetencia.

“De 2006 a 2010, las averiguaciones iniciadas crecieron a un ritmo de 4.8% en promedio anual, mientras que las órdenes judiciales que se libraron lo hicieron a un ritmo de 3.9% en promedio anual, lo que evidenció una pérdida gradual de solidez técnico jurídica en su integración y formulación”, afirmó la Auditoría²⁰.

En este periodo, aumentó 10 por ciento cada año el número de averiguaciones que fueron ignoradas por el MP de la Federación; y la tasa media de crecimiento anual de averiguaciones devueltas por los jueces a la PGR fue del 18.5%.

La ASF rechazó que las devoluciones estuvieran relacionadas con un mal trabajo de los peritos, pues el área pericial fue una de las mejores calificadas.

¹⁹ D. Blancas. (2012, febrero 17). El 73% de averiguaciones de la PGR no fue consignado ante un juez; detienen a su subdelegada en Saltillo por proteger a narcos [en línea]. La Crónica Sección Nacional. Recuperado el 03 de noviembre de 2015 de <http://www.cronica.com.mx/notas/2012/637912.html>

²⁰ S. Otero. (2014, octubre 06). Se derrumban procesos del calderonismo [en línea]. El Universal Sección Nación. Recuperado el 03 de noviembre de 2015 de <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera-plana/2014/impreso/con-calderon-fallas-en-pgr-47148.html>

“Las devoluciones no se debieron a desfases en la emisión de pruebas periciales para la acreditación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del inculpado, sino a debilidades en la integración de los elementos probatorios en las averiguaciones previas”.

Para el año 2010, la ASF aseguró que de las 138 mil 895 averiguaciones previas en las cuales trabajó, sólo se consignaron 47 mil 733, es decir el 33.6 por ciento. De estas casi 189 mil, sólo 28 mil 711 (20.67 por ciento) culminaron en sentencia y 27 mil 082 acabaron en sentencia condenatoria (19.4 por ciento).

El breve panorama de lo antes descrito nos hace ver que hay una gran deficiencia del sistema judicial pues se echaron abajo casos por el delito de narcotráfico al considerar que se fabricaron evidencias y se abusó de testigos protegidos. No hubo capacidad de completar las investigaciones de todos los casos presentados ante la PGR y darles atención lo cual generó que muchos de los detenidos por el anterior delito fueran puestos en libertad. En una nota periodística del Universal aseguran que la PGR fue clave de la fallida lucha contra el narcotráfico del calderonismo y lo expone de la siguiente manera:

“La evidencia son las investigaciones que inició en el sexenio pasado contra 74 personas, a quienes imputó delitos como delincuencia organizada, y quedaron libres por fallos judiciales emitidos entre 2010 y septiembre de 2014, ya que la autoridad fue incapaz de sustentar con pruebas las acusaciones, fabricó expedientes, recurrió a testigos inducidos, evidencias obtenidas ilegalmente o

validó operativos ilícitos del Ejército o Policía Federal, entre otras irregularidades que derivaron en violaciones al debido proceso y a las garantías inculpadas.²¹”

Hay muchas reflexiones que hacer sobre lo que se menciona en líneas pasadas, pero también muchas preguntas por responder. Por qué los detienen y no se les ratifican esas acusaciones para ser procesados y encarcelados, será que dentro del sistema de justicia también el narcotráfico ha penetrado en forma de corrupción, las detenciones arbitrarias y después las puestas en libertad por faltas de pruebas tienen que ver con cuestiones políticas, es decir la judicialización de la política.

Para entender la participación de las fuerzas armadas en el combate contra el narcotráfico es importante saber cuál ha sido el papel de Estados Unidos

Para poder entender las decisiones del Estado mexicano en materia de seguridad y en específico en el combate al narcotráfico es indispensable saber cuál ha sido el papel de Estados Unidos o la injerencia de esta nación en las políticas mexicanas.

Si bien mi análisis versara sobre el sexenio foxista, calderonista y lo que lleva el de Peña Nieto es importante dar un panorama breve de como el problema del tráfico de drogas en México fue presentándose como un fenómeno que ha logrado debilitar a las fuerzas armadas y la Procuraduría General de la República.

²¹ S. Otero. (2014, octubre 06). Se derrumban procesos del calderonismo [en línea]. El Universal Sección Nación. Recuperado el 03 de noviembre de 2015 de <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera-plana/2014/impreso/con-calderon-fallas-en-pgr-47148.html>

Qué afectaciones genera la corrupción e impunidad en el combate al tráfico de drogas

Corrupción e impunidad como fuente de debilidad

Hoy en día México se enfrenta a una problemática delictiva no nueva pero que en años recientes ha ido experimentando un incremento dramático. En México los delitos más comunes son el secuestro, homicidio relacionado con el crimen organizado, agresión con arma blanca, extorsión y robo a peatón con violencia²². La sociedad mexicana percibe como principal fuente de violencia y de inseguridad las actividades relacionadas con la delincuencia organizada y de la política de seguridad implementada en lo largo y ancho del país en años recientes para combatirla.

La inseguridad percibida por grandes sectores de la población mexicana es también producto de la gran corrupción e impunidad que garantiza la nula penalización del delito e incentiva la reproducción de actos ilícitos por parte de diferentes grupos criminales. Por qué pensar que la corrupción e impunidad se asocia con una posible debilidad del Estado mexicano en el combate al tráfico de drogas, esa es una de las preguntas principales que abordaré en el presente capítulo y buscaré dar respuesta o aportar datos que sirvan para posteriores investigaciones.

La estrategia encabezada por el gobierno federal en contra de la delincuencia organizada en su modalidad de tráfico de drogas se ha enfocado principalmente

²² <http://www.animalpolitico.com/2012/03/que-delitos-se-cometen-con-mas-frecuencia-en-mexico/>

en combatir a las células delincuenciales encargadas de la fabricación, trasiego y venta de drogas. Lo anterior también incluye los enfrentamientos que a causa de preservar la legalidad las fuerzas armadas del país han librado en contra de los carteles de la droga pero muy poco se habla de librar otra batalla y esta otra no tiene nada que ver con sangre, balas, muertos y desaparecidos sino con erradicar la corrupción y la impunidad que mucho daño le hace al Estado mexicano.

Para dar inicio a este apartado es preciso definir en primer lugar qué es corrupción e impunidad. Para lo anterior me remitiré a estudios realizados por diferentes instituciones de tipo académico y empresarial que en conjunto con organizaciones de la sociedad civil se han dispuesto a estudiar, analizar y proponer posibles soluciones para disminuir o en su defecto erradicar la corrupción e impunidad en México. A nivel internacional también se ha estudiado este asunto y abordaré algunas de las definiciones que más eco han tenido por la importancia de las organizaciones mundiales que representan como es el caso del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Transparencia Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Institución	Definición
Transparencia Internacional (año 2000)	Corrupción es el uso indebido del poder otorgado para beneficio privado. La corrupción entraña conductas por parte de los funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquecen indebidamente e ilegalmente mediante el mal uso del poder que se les ha confiado
	La corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio

Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas – PNUD (AÑO 2003)	privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos.
Banco Interamericano de Desarrollo – BID (año 2001)	La corrupción abarca actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido de otros, a fin de obtener beneficios para sí mismos o para terceros. Entre las actividades corruptas se encuentran el pedido, la oferta o el recibo de sobornos, consideraciones o comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes, y el tráfico de influencias.
Banco Mundial – BM (año 2000)	La corrupción se define como el abuso de un puesto público para ganancia privada. El BM desglosa el concepto, y hace principal hincapié en la distinción entre la corrupción como captura del Estado y la corrupción administrativa. La corrupción como captura del Estado se refiere a las acciones de individuos, grupos o firmas, tanto en el sector público como en el privado, para influir sobre la formación de leyes, reglamentaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para beneficio propio.
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID (año 1999)	Corrupción es el abuso de un puesto público en beneficio privado. Abarca abusos unilaterales por funcionarios públicos del gobierno como malversación de fondos y nepotismo, así como el abuso que vincula tanto al sector público como al sector privado, tales como soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude. La corrupción ocurre tanto en puestos políticos como burocráticos. Puede ser pequeña o gran escala, organizada o no organizada.

Una constante a lo largo de las diferentes definiciones ya expuestas es el gran énfasis que se hace en la obtención de beneficios como el abuso del poder público para obtener beneficios para sí mismos o terceros. Desde esta óptica es importante ver que tanto esos beneficios de los que se habla atrás han interferido

en el combate al tráfico de drogas, y si es que éstos se dan cómo ha interferido y obstaculizado la maniobra del Estado por combatirlos.

Para hablar sobre impunidad me remitiré al índice global de impunidad 2015 que publica el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia perteneciente a la Universidad de las Américas Puebla, en donde extraen de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas las dos dimensiones desde las cuales se puede hablar de impunidad. “La impunidad de hecho alude a la debilidad de las instituciones, en especial de los poderes judiciales, alimentada por actos que obstaculizan la marcha de los procesos o corroen la independencia y la imparcialidad de la justicia. En varios casos se ha traducido en la negativa de las fuerzas de seguridad de proporcionar las pruebas necesarias para identificar a los autores de los abusos contra los derechos humanos, en la resistencia de los funcionarios presuntamente implicados a declarar en los tribunales, en la falsificación de registros públicos, o en la intimidación y la amenaza a las víctimas, jueces, abogados y testigos. La segunda dimensión de derecho se refiere a las leyes, decretos, decretos o instituciones jurídicas que impiden que ciertas personas que se han visto implicadas en las violaciones de los derechos humanos deban comparecer ante la justicia u otras instituciones que investigan los hechos. Así se dictan normas que disponen de antemano de inmunidad de los miembros de las fuerzas de seguridad, es decir que extienden “carta blanca” a aquellos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que en el ejercicio de sus tareas violen los derechos humanos”.

Los investigadores del informe antes citado concuerdan con los teóricos de la impunidad donde afirman que raramente la impunidad tiene causas normativas puras; por el contrario consideran que la construcción ocurre a partir de factores normativos de hecho y estructurales interrelacionados y condicionados entre sí. Dentro del informe se enlista una serie de obstáculos que impiden poder hablar de una labor exitosa por parte del Estado mexicano a la hora de investigar, perseguir y sancionar hechos ilícitos cometidos por simples delincuentes o grupos de la delincuencia organizada y abren la puerta para poder pensar en posibles debilidades del Estado mexicano. México ocupa uno de los primeros lugares dentro del ranking del índice global de impunidad. A continuación expondré información que me motiva a pensar sobre la existencia de una posible debilidad del Estado en el combate a la delincuencia organizada.

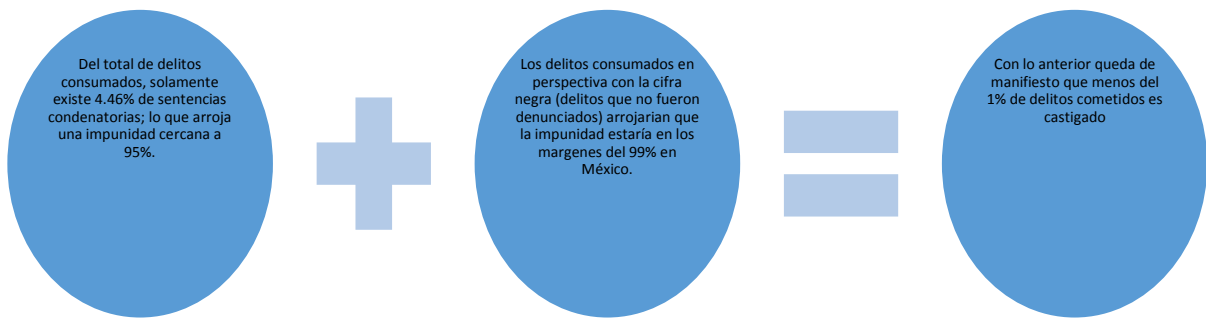
Los resultados del ranking del Índice Global de Impunidad encuentran que México se enfrenta a dos grandes problemáticas aquí expuestas

Funcionalidad del Sistema de Seguridad	Estructura de su Sistema de Justicia
El sistema de seguridad no lleva a cabo la apertura de procesos de averiguación de la mayor parte de las personas sospechosas, detenidas, arrestadas o bajo arraigo. Esta situación es completamente diferente en los países menos impunes del ranking, los cuales sí llevan a cabo investigaciones de la mayor parte de las personas con algún tipo de contacto formal con los cuerpos de seguridad —a quienes se les imputa algún delito—.	La segunda gran problemática que genera casos de impunidad en México se sitúa en la deficiencia estructural del sistema de justicia. El índice estima una proporción promedio de los países de 17 jueces por cada 100 mil habitantes. México, con 4 jueces por cada 100 mil habitantes, se encuentra muy por debajo de esta cifra, lo cual es preocupante debido a que se evidencia que la labor de los jueces se ve rebasada por una excesiva carga de trabajo. En comparación con los

	países menos impunes, éstos cuentan con una proporción incluso por arriba del promedio —por ejemplo Croacia, que cuenta con 45 jueces por cada 100 mil habitantes— lo cual incrementa la capacidad y debida atención de éstos con respecto a los casos.
--	---

También en el mismo informe se expone la deficiencia del sistema de justicia al tener a casi la mitad de su población detenida sin sentencia (46%); “al presentar poca correspondencia entre la cantidad de personas encarceladas por homicidios respecto a los casos denunciados con este delito; y que cuenta con un número reducido de jueces frente a la cantidad de casos que llegan a tribunales, lo que conlleva a una reducción de la atención de un proceso penitenciario en cada uno de ellos. Esta situación, comparada con la de los países con menor impunidad se torna abismal; en éstos, la población detenida sin sentencia es menor —por ejemplo Croacia reporta un 23%-; presentan una correspondencia de la población encarcelada por homicidios con los casos denunciados”.

A manera de lectura rápida puedo dejar este pequeño gráfico que ejemplifica con datos del IGI el nivel de impunidad que existe en el Estado mexicano.



La funcionalidad del sistema de seguridad y la estructura del sistema de justicia son dos problemáticas a las que el país se enfrenta, como se hace evidente en el índice global de impunidad la estructura de justicia en el país es insuficiente y se nota rebasada. La debilidad principal a la que se enfrenta México en el combate al tráfico de drogas es no contar con un sistema de seguridad y justicia profesional, eficiente que responda a las necesidades requeridas ante esta coyuntura.

Cuáles son las consecuencias más visibles provocadas por la corrupción e impunidad dentro del combate al tráfico de drogas

La corrupción en México no es un problema exclusivo de las instituciones encargadas de brindarnos protección y certeza jurídica sino este mal se expande en gran parte de la administración pública ya sea de orden federal municipal o local. No es mi intención ir dependencia por dependencia rastreando signos de corrupción e impunidad que generan consecuencias directas en la estrategia gubernamental en contra de la delincuencia organizada pero sí mostrar cómo es

que los males antes mencionados han impactado en la estrategia del gobierno federal contra la delincuencia organizada.

Guillermo Valdés Castellanos en su libro Historia del Narcotráfico en México hace un análisis extenso sobre las redes de corrupción e impunidad que privan de éxito la estrategia por desintegrar a los carteles de la droga y contener la ola de violencia generada por este fenómeno. Para dimensionar las redes de corrupción que permitieron proliferar al tráfico de drogas en el país es preciso mencionar lo siguiente, extraído del libro de Valdés Castellanos

1) Apropiación completa o parcial de policías municipales sin importar el tamaño: Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo, Reynosa, Monterrey, Acapulco, Boca del Rio, municipios de tierra caliente en Michoacán y Guerrero, y un etcétera muy largo. En algunos de los casos los policías son reclutados desde la misma academia de policía.

2) Compra de los principales mandos de las policías estatales preventivas y judiciales, en todos los estados clave para el narcotráfico: Baja California, Sinaloa, Tamaulipas Veracruz, Nuevo León, Coahuila, Durango, Michoacán, Tamaulipas, San Luis Potosí, etcétera.

3) Sobornos de funcionarios de la PGR (Delegados, Subdelegados, secretarios particulares, Comandantes de la policía judicial federal), Policía Federal, Sedena, Marina asignados a los estados.

4) Compra de protección en el ámbito federal mediante el soborno de funcionarios de alto nivel: subprocuradores, jefes de la policía judicial federal; jefes de la policía federal; comandantes, director del INCD.

5) Control de penales estatales y federales para facilitar operación de los capos encarcelados, fugas, etcétera. La corrupción en las cárceles de Tamaulipas, Durango, Coahuila, Michoacán, Nuevo León, Baja California ha sido legendaria e incluso en los penales de máxima seguridad, el Altiplano y Puente Grande, se registraron hechos que revelaron que la corrupción se estableció en esos sitios.

6) Compra de protección de gobernadores. Un caso documentado, el de Mario Villanueva en Quintana Roo, y otro en proceso con orden de aprehensión, el de Tomás Yarrington en Tamaulipas.

7) Amenazas y probablemente compra (la “ley de plata o plomo”) de jueces de ámbitos estatal y federal.

Los anteriores puntos pueden servirnos de referencia para dimensionar que tanto daño ha causado la corrupción y la impunidad dentro del combate a la delincuencia organizada en su modalidad de tráfico de drogas. Con lo anterior nos damos cuenta que la corrupción no solo ha penetrado en los órdenes más bajos de gobierno, ni en las policías de cualquier orden sino que también se ha colado a las esferas del poder ejecutivo de los estados con los gobernadores o Jueces y personal de PGR. Desde mi punto de vista la corrupción y la impunidad son parte fundamental a erradicar o al menos intentar disminuir para poder aspirar a lograr una mayor gobernabilidad en el país, para que los delitos perpetrados por los

delincuentes sean sancionados mediante un sistema de justicia sin tantas deficiencias como las expuestas anteriormente, que exista certeza jurídica de que los infractores a la ley pagarán las consecuencias y no quedarán impunes para así seguir alentando la ilegalidad.

La estrategia de seguridad llevada a cabo por el gobierno federal se debe complementar con medidas que garanticen paulatinamente la disminución de la corrupción e impunidad, castigar con todo el peso de la ley a policías, delegados, subdelegados de PGR, políticos de cualquier orden de gobierno y cualquier partido político con total apego a derecho. No solo se trata de armas y más presencia policiaca o militar o ver en los carteles de la droga los únicos enemigos a vencer sino que también se vea a la corrupción e impunidad como un enemigo que corroe instituciones y es capaz de generar igual o más daño que los traficantes de drogas.

Por qué considerar a la corrupción como una posible fuente de debilidad institucional
En este apartado me remitiré al pasado para poder visibilizar el gran problema que representa la corrupción dentro de la estrategia gubernamental por combatir el tráfico de drogas. y mi viaje al pasado tiene por escena la década de los ochenta que es cuando se desintegra la Dirección Federal de Seguridad que en palabras de Valdés Castellanos “representó un modelo de relaciones establecido entre el Estado y la delincuencia organizada en las décadas de los cincuenta y setenta, consistente en un acuerdo de beneficios recíprocos: entrega de franquicias o “plazas” a las organizaciones de narcotraficantes con permiso de operación y

protección policiaca, tanto federal como estatal, a cambio de compartir con las autoridades las utilidades del negocio y una conducta criminal lo más “civilizada” posible para afectar lo menos posible a la sociedad. Este pacto además establecía una relación subordinada de los narcotraficantes a los agentes y delegados de la Dirección Federal de Seguridad en los estados, o a los comandantes de la Policía Judicial Federal donde no estaban presentes los primeros”.

Dadas las anteriores circunstancias hablar de corrupción en México ligada al narcotráfico es una historia larga y que me llevaría a abarcar periodos históricos que en este trabajo no pretendo abordar por la extensión. es preciso hacer énfasis una y otra vez en las magnitudes que alcanzó la ligazón entre delincuentes y gobierno, hablar del Estado como beneficiario y prácticamente “socio” de grupos delincuenciales es más que grave y pone de manifiesto la debilidad institucional de ese entonces para brindar seguridad y permitir una vida regida por instituciones al servicio de la ciudadanía y no del hampa.

Pero si pensábamos que el problema se había resuelto con el paso de los años y únicamente el mal se encontraba dentro de la DFS entre sus dirigentes y agentes corruptos, nos equivocamos. El problema no está resuelto y me atrevo a decir que la situación se agravó, se ha vuelto cada vez peor. La corrupción de carácter sistémica²³ en el país escaló en los años recientes a niveles insospechables al

²³ [Se define como el uso sistemático y generalizado de la institución pública para la obtención de un beneficio privado, reduciendo la calidad y la cantidad de los servicios prestados. En este caso, se dan patrones de conductas corruptas ascendentes, que hacen que el sistema dependa de la corrupción para su propia supervivencia. Los niveles de corrupción llegan a oficiales públicos de alto nivel que toman decisiones sobre contratos públicos o grandes proyectos. La corrupción se extiende como norma en el sistema y la impunidad protege a toda la institución corrupta.](#)

grado de apreciar regiones del país a manos de delincuentes pertenecientes a cárteles de la droga. Al hablar de debilidad no afirmo que todas las instituciones encargadas de la seguridad en el país, incluyendo al ejército y la marina junto con el sistema de justicia esté permeado en su totalidad de personas que alienten la corrupción. Pero sí las cosas se encontraban como a continuación Valdés Castellanos lo expone, han existido redes de corrupción que no se terminaron de erradicar y que al contrario se lograron colar con los nuevos esfuerzos gubernamentales. Por ejemplo, al dismantelar agencias policíacas y tratar de experimentar una renovación profunda cambiar unas por otras no resultó ser lo mejor pues el tráfico de drogas no se detuvo y al contrario la violencia y la crisis de seguridad emanada del tráfico de drogas se recrudeció.

“En síntesis, una apabullante insuficiencia de capacidades físicas reales de las instituciones para proveer seguridad y justicia, sin hacer mención de la otra gran debilidad, es decir, la corrupción y sus enormes implicaciones, es notable y sintomático que en los debates y análisis este tema haya sido ignorado. La desventaja en organización, preparación y capacidad de fuego de la mayoría las policías estatales y municipales, tuvo mucho que ver con la fácil y rápida

[Cuando la corrupción está ampliamente extendida, es decir se vuelve sistémica, para combatirla se le debe analizar como una totalidad, abarcando en el análisis los diversos componentes y redes sociales, económicas y políticas que miden los parámetros de las políticas públicas. En sociedades con una corrupción sistémica, si bien las normativas legales existen, no se cumplen. Los casos de corrupción se dan con frecuencia y por lo general quedan impunes. Las reglas informales se van instalando. Se sabe que el soborno es ilegal, sin embargo, se asume como práctica usual en las relaciones con el sector público. En la corrupción sistémica, existen incentivos perversos muy enraizados en la función pública, donde el sector privado y los usuarios de los sistemas públicos en vez de combatirlos por los costos que supone para toda la sociedad, prefieren convivir con ellos porque le resulta más fácil que pretender cambiarlos. Esta situación por lo general ocurre tanto a nivel nacional como a nivel local, y no es exclusivo de un país solamente.](#)

expansión de las organizaciones criminales y de que sus operaciones las realizaran a plena luz del día e, incluso, con la captura física y política de los ayuntamientos. la operación normal del crimen organizado es clandestina, lo más secreta posible, pues si son visibles los delincuentes, más fácil es detectarlos y aprehenderlos. ¿Qué pasa cuando las fuerzas de los criminales son mayores y superan las capacidades de los policías? La operación criminal se hizo pública, descarada cínica. Literalmente se paseaban por las calles como por su casa. al no haber una fuerza concreta que opusiera resistencia a su presencia y a sus actividades, los comandos de 10, 15 o hasta 20 camionetas con cuatro sicarios cada una, podían armar balaceras en el centro de las ciudades sin interferencia alguna; podían llegar a una prisión y liberar a todos los presos; podían desplegar mantas y cadáveres de sus enemigos en los puentes más transitados y asesinar mujeres en las puertas de un palacio de gobierno estatal; podían llegar a los palacios municipales, tomarlos y someter al alcalde y a la policía municipal entera; podían viajar de desde Tamaulipas hasta Sonora sin que los detuvieran; podían tomar discotecas y cerrarlas para celebrar sus fiestas; podían llegar a una aduana y secuestrar a sus funcionarios en medio de la sorpresa y temor de los testigos. era el poder de las armas, de pequeños ejércitos con gran movilidad y capacidad de fuego frente a policías locales incapaces, atemorizadas, sin preparación para enfrentarlos y en no pocas ocasiones en colusión con ellos. Y una policía federal con sólo 10 mil policías para un territorio de dos millones de kilómetros cuadrados”.

Con todas las debilidades antes expuestas el panorama institucional era cada vez peor, en paralelo con lo anterior empezó la captura de ayuntamientos a manos de la delincuencia organizada, lo que suponía ya una complicidad mayor de autoridades no solo policiacas y la búsqueda de legitimidad política y social; es decir, la transformación gradual de instituciones públicas en instituciones mafiosas, las cuales ya no se buscaba el bien común sino los intereses de un grupo criminal.

Si todo lo anteriormente expuesto no es motivo para pensar que sucede algo dentro del entramado institucional encargado de la lucha en contra de la delincuencia organizada, entonces habrá que buscar el término indicado para denominar lo que sucede en México. Mi propuesta de debilidad es precisamente porque considero que no todo está perdido, sino que existen algunas fallas que no han permitido que el Estado mexicano mantenga la paz y erradique de manera considerable los problemas que acarrea el tráfico de drogas en el país.

Cómo se percibe la corrupción desde la ciudadanía

Apoyándome en los resultados de las siguientes gráficas me daré a la tarea de realizar una última reflexión en torno a la debilidad expuesta en páginas anteriores. Si bien como lo expuse con anterioridad no formulé variables que sirvan para demostrar y exponer de manera más exacta el nivel de debilidad dentro de las instituciones del Estado mexicano, lo siguiente sin duda nos da un panorama de cómo se encuentra la situación al respecto. Los datos que a continuación presento son resultado de dos estudios. El primero realizado por el

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en conjunto con el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el segundo a cargo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) perteneciente a la Cámara de Diputados. Al no contar con algún referente de medición sobre debilidad institucional lo siguiente sin duda nos retrata un poco de la percepción ciudadana en cuestiones de corrupción dentro del sistema de justicia y de seguridad de México, también nos permite ver como se percibe la corrupción de las mismas en comparación con otros países.

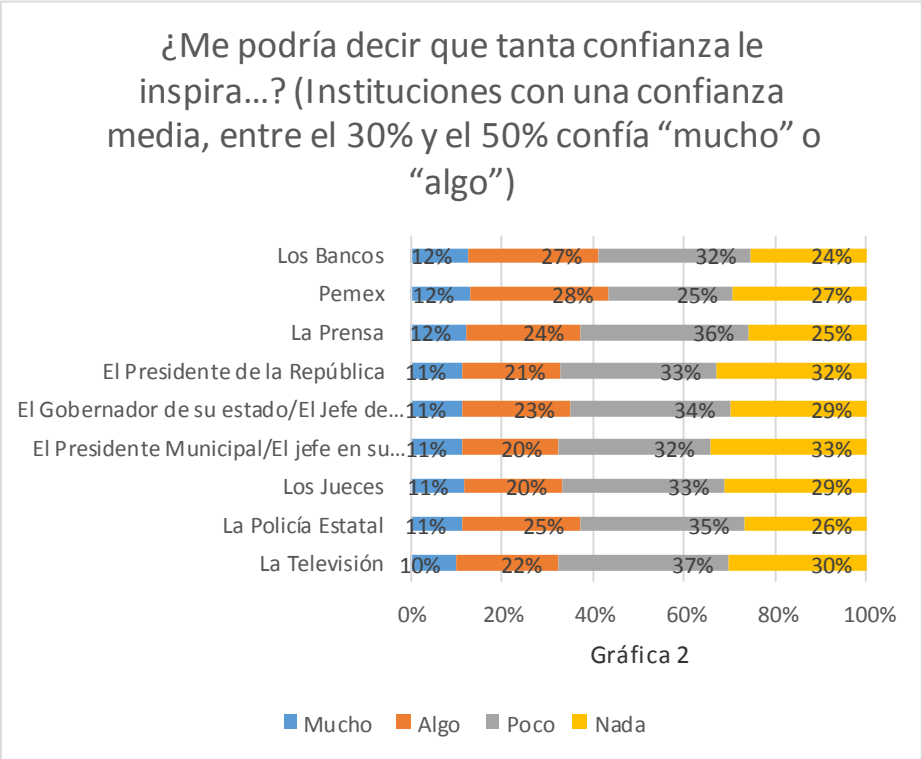
Como lo expuse en páginas anteriores la corrupción juega un papel de suma importancia cuando hablamos de debilidad institucional, pues es ésta la que sin duda debilita a las instituciones del Estado y las debilita de diferentes maneras, por ejemplo: la corrupción da pauta a la impunidad y a su vez se propicia un desgaste en la legitimidad de la autoridad teniendo como resultado la resistencia de la sociedad para cumplir la ley y continuar reproduciendo la dinámica de mando-obediencia. Si lo llevo al terreno de mi investigación es prudente pensar que los grupos delictivos se pueden enquistar dentro de las instituciones encargadas de impartición de justicia y seguridad de cualquier orden de gobierno, repercutiendo directamente en las maniobras que realiza el Estado para combatir a la delincuencia organizada. Es por eso que encuentro relevante exponer los niveles de percepción de confianza en las instituciones encargadas de preservar la paz y hacer valer el Estado de derecho

Con base en los resultados de las encuestas e investigaciones que ya antes mencione me detendré a analizar sólo tres aspectos que son de vital importancia para el presente trabajo de investigación. El primero de ellos son las policías, los mandos civiles encargados del orden y la seguridad pública a nivel local y federal; en segundo lugar al sistema de justicia comprendido por la Suprema Corte, P.G.R y Jueces, por último toca el turno a las fuerzas armadas del país; La Marina y el Ejército mexicano. Los datos emanados de los trabajos de investigación del CIDE, IMCO y CESOP no miden lo referente a la debilidad institucional sino únicamente la percepción de la ciudadanía respecto a la confianza que les generan las instituciones del Estado mexicano.

Como lo propuse a lo largo del presente trabajo de investigación la delincuencia organizada en su modalidad de tráfico de drogas es un fenómeno capaz de corromper desde los eslabones más bajos del gobierno hasta las más altas esferas institucionales del país. Hablar de corrupción y asociarlo con debilidad institucional no viene de la nada pues como lo expuse en páginas pasadas el fenómeno de la delincuencia organizada en su modalidad de tráfico de drogas posee la capacidad de corromper a los miembros de las instituciones encargadas de seguridad, justicia y militares reduciendo la efectividad en las políticas encaminadas a la erradicación del fenómeno. La medición sobre la percepción de corrupción en las instituciones evidencia la calidad y da muestra de la sintomatología actual de las instituciones en México; una corrupción que hace tambalear y sembrar dudas en el entramado institucional de México.

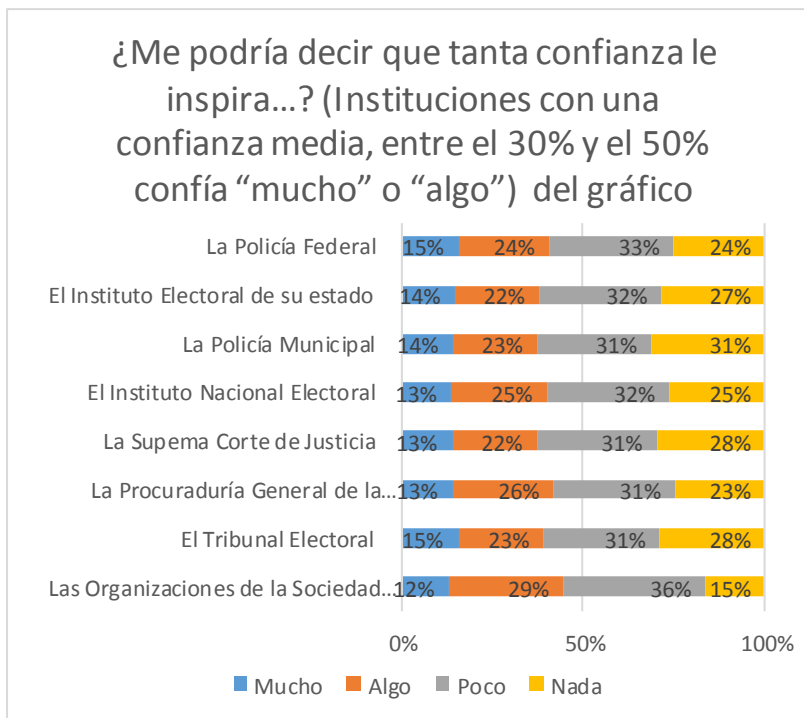
En lo que respecta a las policías de los tres órdenes de gobierno podemos observar niveles de percepción de confianza muy similares. De acuerdo al nivel de percepción de los encuestados éstos tenían que responder de entre cuatro opciones que tanto confiaban en las instituciones. Mucho, poco, algo y nada son las cuatro categorías de medición que propusieron para este ejercicio estadístico. En lo que respecta a las policías se puede observar un nivel de confianza muy similar. En el nivel de mucha confianza percibida según la encuesta; la policía federal obtuvo un 15%, seguida de su similar de orden municipal que obtuvo 14%, por debajo de éstas encontramos a la policía estatal con 11% ubicando a ésta última como la corporación que menos confianza inspira a la ciudadanía. Si comparamos los datos anteriores con otros que muestra el grafico es evidente el nivel de desconfianza que generan las policías de todos los niveles del país.

La desconfianza hacia los cuerpos policiacos no es nueva ni es algo que sorprenda, lo anterior es producto de la



corrupción que envuelve a las corporaciones policiacas. La falta de capacitación de los elementos aunado a la falta de protocolos, controles efectivos de selección, falta de capacidades profesionales, herramientas y equipo junto con el nulo o poco respeto a los derechos humanos en su labor hacen de éstas instituciones dignas de no ser de la confianza de la población. Para reforzar lo anterior encuentro pertinente citar los resultados del Índice Mundial de Seguridad Interna y Policía (WISPI por sus siglas en inglés) realizado por el International Police Science Association (IPSA) y el Institute for Economics and Peace (IEP). El índice mide el desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad alrededor del mundo y para lo anterior ocupa cuatro categorías: legitimidad, capacidad (recursos invertidos en la seguridad), efectividad (control de la calidad del servicio policial y de la justicia penal y control de la corrupción) y resultados (nivel de amenazas a la seguridad interna). De los 127 países evaluados México se encuentra en el lugar 118. Para dimensionar lo anterior basta con decir que México se encuentra por debajo de Sierra Leona y Honduras y por encima de Venezuela y Camerún.

Nuestro país destaca por haber incrementado su fuerza policial en más del doble desde 1980, sin embargo se encuentra entre las peores cinco naciones en el tema de legitimidad junto a Kenia, Nigeria, Congo y Pakistán²⁴.



Una vez revisado lo concerniente a las instituciones policiales toca el turno de analizar lo referente al sistema de justicia del país. Si bien en párrafos anteriores este tema ya había sido tratado en el

presente apartado me propongo a reflexionar sobre la percepción ciudadana de corrupción dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, PGR, Jueces y en concreto del Poder Judicial en comparación con otras naciones.

El sistema de justicia en México también es percibido por la sociedad como muy poco confiable, sumando los dos parámetros de mayor confianza en este caso “mucho” y “algo” y comparándolos con los de “Poco” y “Nada” es evidente el alto grado de desconfianza que generan a la población mexicana. Ante lo anterior puedo atreverme a decir que el aparato de justicia es percibido con gran sospecha

²⁴ <http://imco.org.mx/seguridad/indice-mundial-de-seguridad-interna-y-policia-via-ipsa/>

y escepticismo y como una red al servicio de la corrupción. En el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México (INE, 2014) se muestran los resultados de algunos estudios sobre la cultura de la legalidad en México y cito textual lo siguiente:

“Un dato muy grave que denota claramente la incapacidad del Estado para cumplir con una de sus tareas más importantes, la seguridad de sus ciudadanos, es que uno de cada cuatro de los encuestados dijo haber sido víctima de la delincuencia. Más de 40% no considera que la policía haga de su comunidad un lugar más seguro. No obstante, sólo 20% de ellos mencionó que habían cambiado los lugares donde sale de paseo y de compras por miedo a sufrir un delito. Quizá el dato más preocupante es que de los ciudadanos victimizados 61% no denunció el delito, y peor aún, entre quienes no lo hicieron 63% dijo que fue porque no sirve de nada y más de la mitad por falta de confianza en la autoridad. Otro resultado grave es que entre los ciudadanos que acudieron al Ministerio Público a denunciar el delito, más de la mitad (54%) consideró que no sirvió de nada”.

Los datos anteriores me hacen pensar que el ciudadano percibe al Estado incapaz de cumplir con su tarea de velar por su seguridad, es por eso que ir al M.P o no ir resulta lo mismo, la población se percibe insegura aun contando con cuerpos de seguridad, en resumen no hay confianza en la autoridad, no se tiene certeza de saber que el agresor de cualquier delito sea juzgado conforme a derecho. Sin duda es preocupante porque si los mecanismos creados para brindar justicia se muestran débiles frente a la sociedad es muy probable que la poca certeza de

castigo incite a la reproducción de diversos tipos de delitos entre ellos los relacionados con la delincuencia organizada, o viceversa que la sociedad busque castigar por su propia mano lo que es incapaz de sancionar el aparato de justicia.

Dentro del Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México citado en párrafos anteriores, encuentro pertinente plasmar como abordan la debilidad institucional dentro del sistema de justicia: “La debilidad de los sistemas legales y su falta de efectividad necesariamente afectan su legitimidad. La ineficacia operativa de las instituciones judiciales y de seguridad, aunada a la incapacidad de los agentes del sistema para mostrar un comportamiento digno de confianza, son condiciones que tienen efectos sobre el elemento de autocontención (self-enforcement) que es inherente al Estado de derecho democrático.

La debilidad institucional tiene como consecuencia el desgaste en la legitimidad de las instituciones del Estado. Como se muestra en las mediciones, la PGR, los jueces y la SCJN son consideradas por la población como poco confiables. Sobre el máximo órgano de justicia en el país; la SCJN no encontré más datos que confirmen o descarten la baja percepción de confianza es por eso que me ocupare únicamente en los datos concernientes a la PGR y jueces. Aquí también la ineficiencia institucional para procurar justicia está relacionada con la falta de personal, capacitación y mecanismos que garanticen confianza entre los miembros del aparato de justicia. Para este apartado citaré el Programa de Procuración de Justicia 2013-2018 del gobierno que encabeza el presidente Enrique Peña Nieto donde expone la situación actual del aparato de justicia:

“En relación con el sector de procuración de justicia la percepción no es más alentadora. Las encuestas y los sondeos de opinión lo describen y explican como disfuncional, ineficiente y poco confiable. Una de las consecuencias más graves de esta percepción tiene que ver, como se mencionó anteriormente, con el bajo interés por parte de la ciudadanía para acercarse a las instituciones de procuración de justicia ante la comisión de los delitos debido a los pocos incentivos que poseen por considerarlo inútil, por la desconfianza en las autoridades, por los altos costos que implica o por resultar contraproducente respecto a las víctimas. "La percepción de los ciudadanos sobre la procuración de justicia en México es, en términos generales, sumamente negativa, pues a la mayoría le parece lenta, ineficaz y plagada de corruptelas", según señala el diagnóstico elaborado por el Programa Universitario de Derechos Humanos (PUDH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En los eslabones del sistema de justicia se perciben ineficiencias, incertidumbre y altos costos. Esta situación se ha visto reflejada en los altos índices de impunidad, de corrupción y en el ineficiente desempeño de las instituciones de justicia en México. Particularmente, algunos sondeos y estudios sobre la materia señalan que la inercia burocrática en las oficinas gubernamentales de seguridad pública y procuración de justicia ha generado rezago frente al aumento considerable de la violencia y la delincuencia en los últimos años”²⁵.

²⁵ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013

El diagnóstico del programa de procuración de justicia expone algunas de las razones que explican el alto nivel de corrupción percibido en la sociedad mexicana. La ineficiencia de la burocracia frente a la ola de violencia registrada en los últimos años han rebasado las posibles respuestas del Estado en esta materia, teniendo como resultado un alto nivel de impunidad que sin duda genera desconfianza y ausencia de certeza jurídica en la población. Al Estado mexicano le queda redoblar esfuerzos para recuperar la certeza jurídica en la ciudadanía y propiciar confianza en sus instituciones.

Para finalizar lo concerniente a la justicia me ubicare en la tabla donde se mide la percepción de corrupción en distintas instituciones de gobierno y se comparan con las de otros países:

	México	Brasil	Chile	Dinamarca	España	Estados Unidos	India	Uruguay
Partidos Políticos	91%	81%	76%	30%	83%	76%	86%	48%
Poder Legislativo	83%	72%	68%	18%	67%	61%	65%	38%
Ejército	42%	30%	36%	17%	19%	30%	20%	34%
Policía	90%	70%	53%	9%	37%	42%	75%	47%
Poder Judicial	80%	50%	67%	5%	51%	42%	45%	39%
Servidores Públicos	87%	46%	58%	11%	42%	55%	65%	40%

Fuente: México Anatomía de la Corrupción, María Amparo Casar. Tabla de Percepción de Corrupción en las instituciones de gobierno.

De nuevo México sale mal calificado en comparación con todos los países analizados, de los seis elementos mostrados en la tabla, para este propósito solo me interesa uno; el Ejército. La policía y el poder judicial ya fueron tratados y no hay nada nuevo sino más bien se confirma lo que en otras mediciones del presente capítulo ya se dijo.

En este último apartado abordaré lo concerniente a la fiabilidad de la población a las fuerzas armadas del país. Hay un dato curioso dentro de la tabla y la gráfica 4 respecto a México pues el Ejército y la Marina son las instituciones con menor nivel de percepción de corrupción y eso es alentador después de observar que las instituciones encargadas de la seguridad y justicia están muy mal paradas. A qué obedece el buen nivel de confianza en las fuerzas armadas, por qué en todas las gráfica y tablas presentadas se puede observar como la institución más confiable.



Para responder a las preguntas anteriores me voy a remitir a una nota del Universal en dónde exponen algunas de las razones de los aceptables niveles de confianza del Ejército:

“La imagen que el Ejército tiene entre los mexicanos generalmente ha sido la de una institución que siempre está para ayudar y auxiliar. Como consecuencia, tiene elevados índices de confianza entre la población. Una pequeña muestra de lo anterior se observa con la amplia respuesta ciudadana que tienen las convocatorias que las Fuerzas Armadas hacen a demostraciones aéreas o a la visita de instalaciones militares. Otros datos más consolidados son los que ofrece Inegi y encuestadoras. Según el primero, las dos instituciones de seguridad que más confianza genera entre mexicanos son la Marina y el Ejército y, de acuerdo con un estudio realizado por consulta Mitofsky sobre confianza en las instituciones, de 17 consideradas sólo tres tuvieron calificación superior a 7 (sobre 10): Las universidades, la iglesia y el Ejército”.

La marina como se muestra en la gráfica 4 también se encuentra bien posicionada en lo que respecta a niveles de fiabilidad pues sucede lo mismo que al ejército son instituciones que se han caracterizado por ayudar y auxiliar a la población en diversos siniestros. Pero no todo es bueno dentro de las fuerzas armadas del país pues a partir del combate al tráfico de drogas las instituciones castrenses han sufrido desgaste y se han visto envueltas en polémica por su actuar en labores de seguridad pública, para describir lo anterior regresare al artículo del Universal en donde entrevistan a un mando militar y expone la situación actual del ejército:

“La incorporación de militares en tareas de seguridad pública está por cumplir ya



10 años, lo que implicó incursionar en áreas para las que no estaban asignados y de la que quizá ya deberían haber sido separados para volver exclusivamente a los que mandata la Constitución. En estas páginas el secretario

de la Defensa Nacional, general Salvador Cienfuegos, ha expresado la necesidad de que se avance más rápido en la capacitación de las policías, pues se ha pagado un “alto costo” en materia de prestigio de las Fuerzas Armadas. Es cierto que en 2012 el mayor número de quejas en materia de derechos humanos lo tenía el Ejército, pero en 2014 hubo mil 600 quejas, en 2015 disminuyeron a 600 y dejaron de ser la instancia más señalada”.

La marina y el ejército se encuentran bien posicionadas respecto a las demás instituciones revisadas en el presente apartado. El gobierno mexicano debe priorizar la creación de mandos policiacos capaces de afrontar las necesidades de seguridad que la ciudadanía mexicana requiere y devolver a los cuarteles a las fuerzas armadas del país. En caso de mantener a los militares en tareas de seguridad pública se corre el riesgo de propiciar el debilitamiento institucional de

las fuerzas castrenses y propiciar las condiciones necesarias para que la corrupción y la ineficacia penetren de igual manera que en las policías y el sistema de justicia. La SEDENA y la SEMAR son pilares fundamentales en la estrategia nacional de seguridad y la coyuntura actual requiere de su labor por ser las instituciones que menos han sucumbido ante los embates de la corrupción, el reto para el Estado mexicano es sin duda enorme pues colaborar con las entidades de toda la república para el fortalecimiento o la consolidación de los cuerpos policiacos no es nada fácil pero de no hacerlo la degradación de dos de las instituciones más confiables del país están en juego.

Conclusiones

Antes de ir de lleno a las conclusiones me gustaría hacer unas aclaraciones que me parecen pertinentes. Regresaré al concepto con el que inicie el presente trabajo de investigación; “Estado” que hace referencia a la organización política de una sociedad. Recordemos que en principio el Estado es un concepto que se opone al concepto de estado de la naturaleza a grandes rasgos Jesús Torres Gómez lo explica así de la siguiente forma: “En el Estado la comunidad se encuentra organizada y auto subordinada a un poder estatal superior al poder de cualquier persona o grupo de personas al interior del Estado. Por el contrario, en un estado de naturaleza cada quien se gobierna como lo desea y se impone la ley del más fuerte”.

El Estado mexicano a pesar de carecer de efectividad en el combate a la delincuencia organizada no es un Estado fallido, no lo considero así pues para

categorizar a México dentro de esa lista de países se debe de considerar lo siguiente:

El término Estado fallido es empleado por periodistas y comentaristas políticos para describir un Estado soberano que, se considera, ha fallado en la garantía de servicios básicos. Con el fin de hacer más precisa la definición, el centro de estudio *Fund for Peace* ha propuesto los siguientes parámetros:

- Pérdida de control físico del territorio, o del monopolio en el uso legítimo de la fuerza.
- Erosión de la autoridad legítima en la toma de decisiones.
- Incapacidad para suministrar servicios básicos.
- Incapacidad para interactuar con otros Estados, como miembro pleno de la comunidad internacional.

Por lo general, un Estado fallido se caracteriza por un fracaso social, político, y económico, caracterizándose por tener un gobierno tan débil o ineficaz, que tiene poco control sobre vastas regiones de su territorio, no provee ni puede proveer servicios básicos, presenta altos niveles de corrupción y de criminalidad, refugiados y desplazados, así como una marcada degradación económica.¹ Sin embargo, el grado de control gubernamental que se necesita, para que un Estado no se considere como fallido, presenta fuertes variaciones.² Más notable aun, el concepto mismo de Estado fallido es controvertido, sobre todo cuando se emplea

mediante un argumento de autoridad, y puede tener notables repercusiones geopolíticas²⁶.

Si bien el problema del tráfico de drogas representa una amenaza a la seguridad nacional, no podemos considerar al Estado mexicano como un Estado Fallido por lo siguiente:

- Si bien el Estado mexicano ha perdido cierta gobernabilidad a lo largo y ancho del país gracias a la cooptación de autoridades locales el gobierno federal a través de las fuerzas armadas de nivel federal ha interferido en ese dominio y recuperado esas entidades, si bien no se hace de manera rápida y de frutos de inmediato se logra ver la mano del poder estatal superior haciendo frente a cualquier persona o grupo de personas al interior del Estado.
- Los tres poderes del estado funcionan, hay observaciones que pueden ser debatibles pero institucionalmente funcionan, proponen, discuten y ejecutan leyes, en ese sentido no se puede afirmar que dentro de estas instancias el crimen organizado cree leyes y las ejecute erosionando así a la autoridad legítima en la toma de decisiones.
- En que respecta a suministrar servicios básicos el Estado sigue siendo el máximo proveedor de éstos a nivel nacional y para lo anterior usaré dos ejemplos claros: la educación pública y el servicio de salud. Aunque con

²⁶ https://es.wikipedia.org/wiki/Estado_fallido

deficiencias y críticas que se le puedan hacer los anteriores servicios siguen funcionando con recursos públicos.

- En lo que respecta a la interacción del país con otros Estados, lo anterior no ha dejado de suceder, México sigue siendo miembro de la comunidad internacional a su vez firma y hace cumplir tratados internacionales.

Por lo tanto dadas las anteriores consideraciones México no puede entrar en la categorización de Estados fallidos, si bien se puede observar el arrebato del monopolio de la fuerza en algunas regiones del país éstas se intentan recuperar con las fuerzas armadas de nivel federal.

La corrupción e impunidad son los principales enemigos a vencer, pues lo anterior es capaz de permear en cualquier institución y no sólo las que se encargan de la seguridad pública o nacional. El sistema de justicia es fundamental pues éste es capaz de ser pieza clave para la no repetición de cualquier delito, pero si el sistema de justicia no funciona y mantiene los vicios que anteriormente fueron expuestos estamos destinados a mantener un clima de criminalidad generalizado a lo largo y ancho del país.

Edgardo Buscaglia dentro de su libro “Vacíos de poder en México” propone una serie de controles a los que llama el andamiaje de mecanismos “inmunológicos” para que las sociedades y Estados no sean presas de actores no estatales dedicados a cometer delitos organizados. Estos consisten en habilitar en la práctica (y no sólo a través de la aprobación de nuevas leyes) los siguientes tipos de controles institucionales de Estado y sociedad civil:

- I. Controles judiciales, con policías, jueces, fiscales y sistemas penitenciarios que sistemáticamente, y con mayor frecuencia, generen y ejecuten resoluciones punitivas predecibles en un Estado de derecho que, por definición, prevea el ejercicio práctico de los 58 derechos humanos contenidos en las convenciones de la ONU ya ratificadas por México por México y mencionados anteriormente.
- II. Controles patrimoniales que funcionen de manera autónoma (unidad de inteligencia financiera que opere en redes con unidades de investigación patrimonial en cada entidad federativa). Estos controles deberían ser operativos, técnicamente autónomos de los poderes ejecutivos, y superados por comisiones de los poderes legislativos federales y estatales. Los controles patrimoniales deben diseñarse para dismantelar, mediante causas no penales, las vastísimas telarañas nacionales e internacionales de activos reales (edificios, fabricas, sistemas de transporte y almacenamiento) que les permite a las empresas criminales su funcionamiento operativo;
- III. Los aún más importantes controles sociales, que operan en varios estratos (individual, familiar, comunitario, laboral, de salud y educativo) y que previenen que más ciudadanos incurran delitos organizados. Como parte de estos controles, vastas redes de asociaciones de la sociedad civil técnicamente especializada deberían monitorear de manera operativa e funcionamiento de las instituciones públicas y trabajar a nivel de base social

en rincones del territorio donde el Estado no llega, para salvar vidas con mecanismos de prevención social en materia de salud, educación y trabajo.

Estos mecanismos antes expuestos por Buscaglia son sin duda necesarios para hacer frente a las debilidades encontradas dentro del sistema de administración de justicia y el sistema de seguridad, pero los anteriores mecanismos no sólo incluyen a actores políticos sino también a la sociedad civil en general para sumarse a este fenómeno que ha corroído a las instituciones públicas y el tejido social. La aprobación en recientes días del Nuevo Sistema de Justicia Penal es una iniciativa planteada precisamente para fortalecer al sistema de justicia y erradicar viejos vicios en ese ámbito, así también la anunciada ley nacional anticorrupción es otro esfuerzo más de la sociedad civil y el gobierno por seguir creando candados que permitan ir erradicando la corrupción.

Analizar una pequeña parte de lo que constituye el grave problema de la delincuencia organizada desde la ciencia política me permitió ver que el Estado mexicano ha mostrado debilidades que se han traducido en corrupción e impunidad. El Estado mexicano no ha sido el monopolizador de la violencia legítima como lo propone Weber en su definición pero tampoco se encuentran rastros de un Estado fallido. Para estudios posteriores dentro de la ciencia política sería importante tratar de encontrar bajo que premisas o variables se pueda medir el impacto de la corrupción en las instituciones mexicanas y en específico las

encargadas de la administración de justicia y seguridad de esta manera se podrían tener datos que ayuden a erradicar este fenómeno desde las ciencias sociales.

Es prácticamente imposible saber el impacto del nuevo sistema de justicia penal y la ley nacional anticorrupción, sin duda son esfuerzos que están orientados a modificar la deficiencia en el sistema de justicia y erradicar la corrupción. Sería interesante averiguar en el futuro que tanto estas leyes han repercutido en descender los niveles delincuenciales de los carteles de droga y que tanto se han fortalecido las instituciones encargadas de la administración de justicia y seguridad.

Bibliografía

- Barragán, S. (2013, enero 31). Narco en México: Sin sentencia 89% de detenidos de PGR [en línea]. Unión Guanajuato Sección El País y El Mundo. Recuperado el 03 de noviembre de 2015 de <http://www.unionguanajuato.mx/articulo/2013/01/31/seguridad/narco-en-mexico-sin-sentencia-89-de-detenidos-de-pgr>
- Buscaglia, E. (2014). Vacíos de poder en México. México, DF. : Debate.
- D. Blancas. (2012, febrero 17). El 73% de averiguaciones de la PGR no fue consignado ante un juez; detienen a su subdelegada en Saltillo por proteger a narcos [en línea]. La Crónica Sección Nacional. Recuperado el 03 de noviembre de 2015 de <http://www.cronica.com.mx/notas/2012/637912.html>
- <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/03/05/narcos-mas-temidos-que-han-sido-liberados>
- <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/98/pr/pr9.pdf>
- http://imco.org.mx/wpcontent/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf
- <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=crimen-organizado>
- <http://revistafal.com/un-campo-abonado-para-el-crimen-organizado-2/>
- <http://www.animalpolitico.com/2012/03/que-delitos-se-cometen-con-mas-frecuencia-en-mexico/>
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
- http://www.udlap.mx/cesij/files/igi2015_ESP.pdf

- [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7EF9F534F26C76B305257C6700579BA4/\\$FILE/1_pdfsam_construyendo_ciudadania_forjamos_un_pais_sin_corrupcion.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7EF9F534F26C76B305257C6700579BA4/$FILE/1_pdfsam_construyendo_ciudadania_forjamos_un_pais_sin_corrupcion.pdf)
- <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-sobre-confianza-en-las-instituciones>
- J. Chabat. (2006). El crimen organizado: amenaza a la seguridad y la gobernabilidad. En Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno (p.202). México, D.F: Colección Legislando la agenda social.
- Plascencia, R. (1996). Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. En Anuario Jurídico, Nueva Serie (pp.66-67). México, D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM
- Ruiz, R. (Noviembre, 2010). Errores en la procuración y administración de justicia. México, D.F INACIPE.
- S. Otero. (2014, Octubre 06). Se derrumban procesos del calderonismo [en línea]. El Universal Sección Nación. Recuperado el 03 de noviembre de 2015 de <http://archivo.eluniversal.com.mx/primeraplana/2014/impreso/con-calderon-fallas-en-pgr-47148.html>
- S/A. (2011). El 25% de los mexicanos tiene miedo de ser víctima del narcotráfico. Agosto 11, 2015, de CNN México Sitio web: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/04/20/el-25-de-los-mexicanos-tiene-miedo-de-ser-victima-del-narcotrafico>
- S/A. (Sin Año). Crimen Organizado Transnacional. Agosto 26, 2015, de Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito Sitio web: <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>

- TRATADO de Ciencia Política / coordinación de Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín. — Rubí (Barcelona) : Anthropos Editorial ; México : UAM. Iztapalapa. Div. Ciencias Sociales y Humanidades, 2007
- Váldez, G. (2015). Historia del narcotráfico en México. México, D.F: Penguin Random House .
- Velasco, V., & Murrieta, P. (1998). Las secretarías de Estado y el proceso de institucionalización. En El narcotráfico ¿Un problema de seguridad nacional? (pp.35-36). México, D.F: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- Weber, Max, 1864-1920. El político y el científico / México: Colofón, [2004].