

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS
SUPERIORES DE MONTERREY

EGAP GOBIERNO Y POLÍTICA PÚBLICA
CIUDAD DE MÉXICO

La transnacionalización de la delincuencia organizada:
los casos de México y Guatemala



Laura Diorella Islas Limiñana



Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Estudios Internacionales

Asesora: María Luisa Parraguez Kobek

Mayo de 2013



TECNOLÓGICO
DE MONTERREY

Biblioteca
Campus Ciudad de México

Índice

Resumen	3
Introducción	4
Capítulo 1: Una base teórica para entender la transnacionalización de la delincuencia organizada.....	7
La relevancia de la globalización como base para el análisis	7
El papel de la seguridad nacional en el comportamiento de los Estados	10
La búsqueda de un análisis más completo de la seguridad: el desarrollo de la seguridad internacional.....	14
El individuo como preocupación principal: el desarrollo de la Seguridad Humana	18
<i>Importancia de la Seguridad Humana para los estudios de seguridad.....</i>	<i>20</i>
Delincuencia Organizada Transnacional, la gran amenaza emergente	21
<i>Aceptación del concepto y relevancia de la DOT</i>	<i>23</i>
Organizaciones de Tráfico de Drogas como amenaza a la Seguridad Internacional	24
Capítulo 2: La transnacionalización de los cárteles: la guerra contra el narcotráfico en México.....	26
México y las circunstancias que llevaron a la guerra	26
<i>Desarrollo general del narcotráfico durante el régimen priista.....</i>	<i>26</i>
<i>El término del régimen priista y la llegada del Partido de Acción Nacional: el vacío de poder en el mundo del narcotráfico</i>	<i>31</i>
El inicio del combate por parte del gobierno del Presidente Felipe Calderón contra el narcotráfico	33
Los efectos de la guerra en México, el preludeo de Centro América.....	45
Capítulo 3: El papel de Guatemala en la transnacionalización de los cárteles mexicanos	51
Factores que contribuyeron en el desarrollo de la transnacionalización.....	52
<i>La evolución de la cooperación internacional en materia de Seguridad y de los grupos narcotraficantes durante los noventa</i>	<i>55</i>
<i>La guerra civil como facilitador para la transnacionalización del crimen organizado</i>	<i>57</i>
La llegada del nuevo siglo: heredando la vulnerabilidad	58
Debilidad del Estado guatemalteco: intrusión y violencia de los grupos del narcotráfico	61
<i>Cambio de sistema: la conquista por parte de los cárteles mexicanos.....</i>	<i>64</i>
<i>El papel que desempeñan los maras</i>	<i>69</i>
La respuesta en materia de cooperación internacional.....	71
<i>Cooperación entre Guatemala y México 2006-2012.....</i>	<i>71</i>
<i>Estados Unidos y la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica</i>	<i>73</i>
Conclusiones y recomendaciones	79
Bibliografía	85
Anexos.....	94

Resumen

La transnacionalización de los grupos de delincuencia organizada es una de las amenazas más grandes a la seguridad del Estado hoy en día. Dentro de éste tema, el desarrollo de las organizaciones del narcotráfico representan un problema mayúsculo para los distintos niveles de seguridad en Latinoamérica. En especial, la evolución reciente de los cárteles de la droga en México debido a las políticas implementadas durante el sexenio del ex Presidente Felipe Calderón contribuyeron con la expansión de las organizaciones de narcotráfico. A lo largo de la presente investigación se explican las causas y los factores que dieron como resultado que la estrategia contra las organizaciones de narcotráfico provocara un escalamiento de la violencia en México; y el establecimiento formal de los cárteles en Guatemala.

El objetivo de la presente investigación es entender el desarrollo de la lucha contra el narcotráfico. Para ello se describen las políticas de seguridad emprendidas durante el sexenio del presidente Felipe Calderón, y se puntualizan sus efectos en cuanto a violencia y expansión de los cárteles de la droga hacia Guatemala. El análisis señala que la violencia es en parte una consecuencia grave de las políticas públicas emprendidas durante el sexenio 2006-2012, pero también que el desarrollo previo de las organizaciones de narcotráfico había llegado al punto de amenazar la gobernabilidad del Estado mexicano, dejándolo con muy pocas opciones de acción.

En el primer capítulo se desarrollan las conceptualizaciones teóricas sobre seguridad y delincuencia transnacional organizada, así como sus relaciones con la globalización. Esto busca explicar el comportamiento del Estado ante las circunstancias y clarificar la amenaza del narcotráfico a la seguridad. En el segundo capítulo se abarca la evolución del narcotráfico en México. También se explica el desarrollo de las políticas públicas del presidente Calderón y los efectos de éstas en el narcotráfico. El tercer capítulo trata el desarrollo del narcotráfico en Guatemala en especial a partir de la implementación de las políticas públicas en México. Finalmente las conclusiones acotan los resultados de cada capítulo y presentan una propuesta de política pública en materia de seguridad para los años venideros.

Introducción

El surgimiento del Estado nación tiene su origen en la idea de proteger a las naciones y a los ciudadanos. Bajo esta lógica, los ciudadanos ceden su derecho de protección al Estado, legitimándolo como la autoridad oficial para impartir la ley y castigar a los agresores. Así mismo, el Estado como tal tiene las labores de velar por su propia supervivencia y de luchar por alcanzar los intereses nacionales. Así los procesos de seguridad nacional son fundamentales para proteger al Estado y que éste pueda brindarle protección a los ciudadanos. No obstante, dadas las circunstancias actuales a nivel mundial los procesos de seguridad están siendo forzados a un cambio sin precedentes.

Los efectos de la globalización han logrado interconectar al mundo de una forma sin precedentes. No obstante, los procesos de la misma representan un gran reto para la seguridad de los Estados. Gracias a los acuerdos políticos y comerciales entre Estados, a las alianzas comerciales entre las distintas empresas transnacionales, y los avances tecnológicos, de producción y de comunicación, la movilidad de capital humano, bienes y servicios se han creado vínculos que provocan una interdependencia a nivel internacional. No obstante, como señalan los expertos en temas de seguridad internacional y crimen organizado, Mónica Serrano y Mats Berdal “los cambios tecnológicos y la globalización económica han también facilitado la cooperación entre las organizaciones de crimen organizado en formas nuevas y distintas”, Serrano y Berdal (2002, p. 4), lo que ha contribuido al desarrollo de problemas que amenazan con minar la seguridad institucional de los Estados, obstaculizando su labor como proveedor de seguridad hacia sus habitantes.

Una de las fuerzas emergentes más importantes que se están desarrollando en la actualidad es la Transnacionalización de la Delincuencia Organizada, específicamente en América Latina. Este proceso lo están llevando a cabo las Organizaciones de Tráfico de Drogas (OTD) que por una parte buscan trasladar la droga de los países de América del Sur y Centroamérica hacia Estados Unidos quien es el consumidor más grande de drogas a nivel mundial (Zedillo, 2012, p.8). Por la otra, las OTD han comenzado a expandir sus actividades más allá que el tráfico de drogas por motivos lucrativos y de oportunidad. La grave problemática que enfrenta la región tiene que ver con el

desarrollo de los cárteles de la droga como organizaciones multi-corporativas que además usan métodos cada vez más violentos; este desarrollo está estrechamente relacionado con las luchas contra el narcotráfico llevadas a cabo en el pasado por Colombia, pero principalmente aquellas llevadas a cabo por México a partir del 2006.

Si bien es cierto que el desarrollo de los grupos de delincuencia organizada para el año 2006 había tenido un desarrollo considerable en México, la política emprendida durante el gobierno del ex Presidente Felipe Calderón (2006-2012), provocó un incremento desmedido de la violencia en el país. No obstante, mientras el interés general se concentra precisamente en la violencia, es el objetivo de la presente investigación analizar los efectos de la política pública de seguridad del Presidente Felipe Calderón a un nivel internacional. Específicamente en cuanto al efecto que tuvieron dichas políticas en el desarrollo de la transnacionalización de los cárteles de la droga hacia Guatemala. La hipótesis de esta investigación es que las políticas de seguridad emprendidas durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón del 2006 al 2012 contribuyeron directamente con la transnacionalización de los cárteles en lugar de mermar su poder.

En el primer capítulo se establece el marco teórico y metodológico que permitirá el análisis de los hechos. Se explica la relevancia del fenómeno de la Globalización como base para el análisis, se revisan y se definen las teorías de Seguridad Nacional, Seguridad Internacional, Seguridad Humana, diferenciándolas de acuerdo con el periodo histórico en que surgieron. Además a través del desarrollo de la Seguridad Internacional y la Seguridad Humana se señalan las limitaciones que tiene la Seguridad Nacional al momento de hacer políticas de seguridad en un escenario globalizado. Por otra parte se revisa el desarrollo de los conceptos Delincuencia Organizada Transnacional y Organizaciones de Tráfico de Drogas para poder entender de forma más amplia su desarrollo en México y Guatemala.

En el segundo capítulo se explica el desarrollo de los hechos en México. Se desarrollan los antecedentes históricos del narcotráfico, así como las causas principales que llevaron al Presidente Calderón a iniciar una lucha frontal contra el crimen organizado. Además se describe la estrategia seguida por el gobierno que contribuyó con el aparato de seguridad del Estado. Por otra parte, también se contempla el

desarrollo del problema desde una perspectiva del narcotráfico describiendo de forma general el desarrollo reciente de los cárteles más relevantes en México.

En el tercer capítulo se describe la relación entre el proceso de desarrollo del crimen organizado y la debilidad del Estado guatemalteco. Para comprender dicho proceso se puntualizan los factores que hacen de Guatemala un país vulnerable al crimen organizado. Por otra parte, se describen los procesos de cooperación bilaterales entre México y Guatemala con el propósito de establecer una realidad: no es la falta de cooperación bilateral sino la aplicación de dichos acuerdos lo que falla en el plano de las relaciones internacionales entre ambos países. Después se explican los sucesos ocurridos del 2006 al 2012 en relación con el narcotráfico, mismos que sirven como indicadores del proceso de transnacionalización de los cárteles de narcotráfico mexicanos hacia la región.

Por último, las conclusiones establecen los desarrollos más relevantes de los capítulos, enumerando los efectos de la política de seguridad de México para Guatemala. Además en base al análisis previamente elaborado se describe una propuesta de política pública para México, que contribuirá a mejorar la seguridad en la región. Dicha política pública está elaborada específicamente para la región fronteriza entre México y Guatemala tomando en cuenta todos los factores posibles del problema, los que afectan a México y a Guatemala en cuanto a nivel institucional y social, y aquellos que afectan y afectarían el desarrollo del problema en la región.

Capítulo 1: Una base teórica para entender la transnacionalización de la delincuencia organizada

Para poder comprender la importancia de las políticas públicas de seguridad en la transnacionalización del crimen organizado, hay una necesidad metodológica de explicar y diferenciar ciertos conceptos y las teorías que emergieron de ellos. Primero se explicará la relevancia de tomar a la globalización como base para el análisis de los procesos de seguridad. Luego se definirá el concepto de seguridad nacional, analizando la evolución de la seguridad nacional y su alcance en un mundo globalizado. Posteriormente se desarrollará el concepto de seguridad internacional surgido con el fin de cubrir formas de análisis más internacionales durante la Guerra Fría. Después se definirá la seguridad humana, concepto surgido en la década de los años noventa tras la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, un acercamiento que relega al Estado como su objeto de estudio. Finalmente se analizarán el desarrollo del concepto de delincuencia organizada transnacional, su aceptación dentro de la comunidad internacional; y el concepto de organizaciones de tráfico de drogas, por ser uno de los temas principales que contribuyen al desarrollo del problema planteado con anterioridad.

La relevancia de la globalización como base para el análisis

Para comprender de una forma más completa los procesos de seguridad y desarrollos de las *nuevas* amenazas en el siglo XXI, es necesario comprender la importancia de la globalización. Su relevancia en los estudios de seguridad radica en lo que la globalización ha representado para las relaciones internacionales durante las últimas décadas del siglo XX y las primeras del siglo XXI. Según el profesor y ganador del Premio Nobel en Economía (2001), Joseph Stiglitz, la globalización es el proceso de integración entre los Estados, producido por una fuerte reducción en los costos de medios de transporte y de comunicación, además de una reducción de las barreras comerciales y políticas para el flujo de bienes, servicios, capital, conocimiento y personas entre los Estados. Stiglitz (2007). Según el profesor José Fernández Santillán, Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y ganador del Premio Nacional de Administración Pública, la globalización es la interacción entre paradigmas ideológicos, religiosos, económicos y culturales de diferentes áreas geográficas y distintos

antecedentes sociales que no tienen que ser consistentes entre ellos. Fernández Santillán (2013, 350). Como consecuencia de los nuevos desarrollos tecnológicos, por ejemplo los software de comunicación como *Skype*, *Blackberry Messenger* o *WhatsApp*, se hizo posible una nueva conectividad entre las personas sin importar su nacionalidad, cultura, lugar de origen o localización geográfica, que facilita no solo los procesos de mercado, sino incluso la movilización social como se pudo observar con las protestas de la Primavera Árabe en 2011.

No obstante, al tiempo que las economías de los países se ven beneficiadas por éste fenómeno, la porosidad en las fronteras ha contribuido a incrementar la movilidad de los grupos criminales y del tránsito de bienes ilegales. Chanda (2013). Junto con la porosidad de las fronteras, Stiglitz también señala que las reglas económicas y financieras impuestas por los países desarrollados son injustas para los que están en vías de desarrollo. La eliminación de las barreras comerciales y los subsidios provocan una desventaja competitiva entre las corporaciones nacionales que caen en bancarrota o son absorbidas por empresas extranjeras de países desarrollados. El resultado de lo anterior, según Stiglitz, es una falla en los procesos de desarrollo social.

Luis Ugalde, académico y político mexicano, también estudia los efectos de la globalización, y señala otro problema. El proceso de la globalización ha resultado en una persecución inmensurable del dinero sobre la ética. Ugalde (2007, p. 67). Como consecuencia, las empresas transnacionales buscan establecerse en los países donde puedan producir con el menor costo posible, generando entre los Estados una carrera negativa para atraer la inversión.¹ Además se observa un flujo inmenso de personas que desean mejorar sus condiciones de vida; migrantes que abandonan sus hogares en búsqueda de nuevas oportunidades en otros países; personas que son despedidas y permanecen desempleadas, y personas con un empleo pero cuyo salario no es suficiente. Dadas estas circunstancias de pobreza y marginación donde la brecha entre ricos y pobres es cada vez más amplia como lo indica Stiglitz (2007), estos grupos son vulnerables a ser persuadidos por las organizaciones delincuenciales.

El uso de las nuevas tecnologías por los grupos de delincuenciales es también otro problema surgido durante el desarrollo de los procesos recientes de globalización. En

¹ Comúnmente conocida en inglés como *race to the bottom*

entrevista personal con Nayan Chanda, editor de la revista *YaleGlobal* del Centro de Estudios de la Globalización en *Yale University* señala que las nuevas tecnologías de comunicación han ayudado a los grupos de delincuencia organizada a actuar transnacionalmente. Lo anterior se da gracias al internet y a la gran cantidad de programas y aplicaciones de comunicación existentes. Hoy en día es prácticamente imposible tener un control sobre los procesos y métodos de comunicación de todos los grupos ilegales que existen. Chanda (2013)

La globalización también ha contribuido a atribuirles mayor importancia a los actores no gubernamentales en la arena internacional. Como Norris Ripsman y T.V. Paul describen en su libro *Globalizacion and the National Security State* la “transnacionalización da un ímpetu a los actores no-gubernamentales, como las corporaciones privadas, para modelar la agenda económica internacional e influenciar al Estado.” Ripsman y Paul (2010, p. 7). Así a pesar de que la interdependencia económica sea el resultado de las estrategias de los Estados, la globalización se encuentra cada vez más regida por actores no estatales. La importancia de las corporaciones como líderes de la globalización es que, mientras los propósitos del Estado se refieren a la protección de la soberanía y la nación, el objetivo de las corporaciones es, sobre todo, la maximización de sus ganancias.

Otro tema de la globalización es la transformación del concepto de seguridad. Dado el incremento en la porosidad de las fronteras, la movilidad entre países es tan dinámica que es prácticamente imposible para los Estados controlar sus propias fronteras. Durante los últimos 20 años, los problemas tanto medioambientales como de salud se han convertido en desafíos internacionales, más que meramente nacionales. Éstos han obligado a ampliar las consideraciones de seguridad nacional para que ahora “incluyan áreas alejadas a la defensa y más acercadas al comercio, a la economía, a la migración y a la salud, porque las amenazas son cada vez más económicas, medioambientales, o relacionadas con las enfermedades.” Ripsman y Paul (2010, p. 32). Sin embargo, otros temas como el crimen y el terrorismo tomaron prioridad en la agenda internacional a partir de los atentados del 11 de septiembre del 2001.

Así las nuevas amenazas al Estado, no tienen una localización geográfica específica, y el hecho de que actúen fuera de la ley imposibilita cualquier tipo de

negociación. Lo anterior representa un reto más grande para los Estados, ya que no se puede luchar contra ellas de las formas tradicionales; un ejemplo de ello es el caso de la Guerra Contra el Terrorismo emprendida por Estados Unidos en 2001. Doce años después del inicio de la guerra, tras la invasión militar a Afganistán en 2001 y a Iraq en 2003, y tras la muerte del líder de Al Qaida, Osama Bin Laden, no se ha podido terminar la organización.

Así a medida en que las organizaciones fuera de la ley se fortalecen existe un claro cambio del Estado como el proveedor exclusivo de seguridad. Lo anterior debido a que “la seguridad nacional del Estado ha sido sobrepasada por aquellos retos contemporáneos para los que está pobremente equipado para responder”. Ripsman y Paul (2010, p. 23). Si bien el enfoque de seguridad nacional encuentra limitaciones en la actualidad, es el comúnmente utilizado por los Estados. Para comprender lo anterior se debe primero definir a la seguridad nacional como concepto y luego analizar brevemente su desarrollo histórico. Lo anterior nos dará una perspectiva más clara de cómo, cuándo y por qué surgen las nuevas concepciones de seguridad.

El papel de la seguridad nacional en el comportamiento de los Estados

La seguridad nacional como término, se refiere específicamente al Estado-Nación con un gobierno organizado y soberano; y con una población constante que comparte tradiciones y valores comunes- y la forma en que el Estado protege su interés nacional Ripsman y Paul (2010). Éste concepto tiene su origen en la teoría de Realismo Político, donde se sostiene que el objetivo principal es obtener y maximizar el poder. Así la seguridad nacional es algo que ha acompañado al Estado a través de su desarrollo histórico.

El surgimiento de los Estados está estrictamente ligado a la defensa de sus fronteras mediante el uso de la fuerza. Como señala el historiador Sir. Michael Howard en su artículo *War and the Nation State*, el propósito del Estado era proveer de seguridad individual y colectiva a sus habitantes para así proveer otras funciones como justicia y desarrollo. Entonces, “a menos que el Estado existiera independiente de una autoridad externa, estas funciones no podían ser completadas”. Howard (1979, p. 101). Bajo este contexto, la soberanía es la preocupación principal del Estado en lo referente a su comportamiento ante la comunidad internacional.

Dicha conducta sobre cómo el Estado persigue sus intereses en el escenario internacional ha sido discutida desde antes del surgimiento del Estado moderno. No obstante, el desarrollo de la seguridad nacional como un enfoque teórico bajo el cual se estudian las políticas públicas concernientes a los temas de seguridad tuvo su auge durante la Guerra Fría. Bajo ésta teoría, el “Estado es el actor principal y el punto de referencia, el uso de la fuerza es el instrumento principal, y las amenazas externas la mayor preocupación”. Buzan y Hansen (2010, p.21). Las políticas de seguridad están encaminadas a peligros críticos o emergencias, y el aparato de seguridad del Estado es el instrumento de supervivencia del mismo.

La influencia del realismo político da pie a la idea de que si el Estado asegura la supervivencia de sus instituciones, tendrá la capacidad de proveer seguridad a sus ciudadanos. Así, “el contrato entre el individuo y el Estado es aquel donde el individuo concede al Estado el derecho de proteger -y definir- la seguridad individual a cambio del reconocimiento de la autoridad soberana del Estado”. Buzan y Hansen (p.25). El reconocimiento colectivo de la soberanía legítima al Estado para defender sus fronteras mediante los medios necesarios, en pocas palabras el reconocimiento de los ciudadanos le brinda al Estado el derecho de utilizar sus fuerzas armadas en el exterior para proteger a la nación.

Asimismo, el desarrollo de este enfoque teórico está relacionado con las teorías Realista y Neorrealista de las Relaciones Internacionales. La primera teoría asume que el sistema internacional es un escenario anárquico, donde cada Estado persigue su interés nacional y se provee de su propia seguridad. De acuerdo con el padre de ésta teoría, Hans Morgenthau, la meta principal del Estado es mantener su poder, lo cual comprende “cualquier cosa que establezca y mantenga el poder del hombre sobre el hombre... desde violencia física hasta las formas psicológicas mediante las cuales una mente controla a otra”. Morgenthau (1965, p. 9). De esta manera, los medios *necesarios* para mantenerlo representan principalmente el despliegue y uso de la fuerza.

La segunda teoría, el Neorrealismo, también asume la anarquía del sistema internacional. No obstante, enfatiza al materialismo por su relación con el realismo “científico”, razón por la cual tiene más variables que su antecesor. Según su exponente principal, Kenneth Waltz, el concepto de poder también está relacionado con “el tamaño

de la población y el territorio, los recursos, la capacidad económica, la fuerza militar, la estabilidad política y la competencia”. Waltz (1979, p. 131). A pesar de que el Estado es considerado el actor principal del sistema, la teoría reconoce la influencia de otros actores tales como organizaciones no gubernamentales e individuos.

Como puede observarse, las teorías realistas han contribuido al desarrollo tanto del concepto como de la teoría de seguridad nacional. De acuerdo con Barry Buzan, el concepto de seguridad nacional como se entiende en la actualidad proviene de la Guerra Fría. Durante éste periodo “el concepto se convirtió en una fusión de la seguridad del Estado con la seguridad de la nación”. Buzan (2009, p.11). Donde proteger al Estado se refiere a salvaguardar a las instituciones y a proteger a la nación se entiende como la seguridad de los ciudadanos junto con el credo nacional, valores y sobre todo sus creencias ideológicas.

Basada en las descripciones mencionadas sobre el desarrollo del concepto de seguridad nacional, la presente investigación se referirá a *seguridad nacional* como el concepto concerniente al Estado y a la seguridad de sus fronteras junto con su territorio, sus instituciones y su población. Asimismo, para una mejor comprensión del impacto de las políticas de seguridad mexicanas en la región, se recuperarán las definiciones oficiales que hace cada uno de los tres países, México, Estados Unidos y Guatemala, sobre el concepto.

En el caso de México, de acuerdo con la Ley de Seguridad Nacional vigente, publicada en 2005, por Seguridad Nacional se entienden: “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- a) “La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- b) La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- c) El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

d) 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;

e) La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

f) La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes” (Cámara de Diputados, 2005).

En el caso de Estados Unidos (E.U.) de acuerdo con el Diccionario del Departamento de Defensa sobre Términos Militares (2010), Seguridad Nacional es un “término colectivo que incorpora tanto a la defensa nacional como a las relaciones exteriores de Estados Unidos. Específicamente, la condición provista por:

a) una ventaja militar o de defensa sobre otra nación extranjera o grupo de naciones

b) una relación favorable sobre relaciones exteriores o

c) la defensa de una postura capaz de resistir exitosamente acciones hostiles o destructivas desde adentro o desde afuera, cubiertas o frontales” (DOD, 2010)

En el caso de Guatemala, el concepto queda definido en la Ley Marco de Sistema Nacional de Seguridad del 2008. En ella se utiliza el término Seguridad de la Nación, la cual:

“incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.” (CENADOJ, 2008, p.2)

Si se analizan las diferencias entre estas definiciones, en el caso de la estadounidense se refiere a defender al Estado de amenazas tanto “internas como externas, encubiertas o frontales”, contrastando con la definición mexicana que asume a las amenazas como algo externo al establecer la defensa de “otros Estados o sujetos del derecho internacional.” Por otra parte, en ninguna de las dos definiciones se hace referencia directa a la ciudadanía o población. Esto debido a la precepción anteriormente mencionada sobre la seguridad de los ciudadanos como consecuencia de

la seguridad del Estado. Por otra parte, la definición guatemalteca incluye no solo a la población y a la ciudadanía, sino también a los derechos humanos. Sin embargo, no brinda una definición clara sobre las amenazas. A pesar de sus diferencias, las tres definiciones tienen en común la defensa de sus instituciones, lo que muestra la persistencia del enfoque realista dentro de las mismas.

No obstante, cómo se mencionó con anterioridad, este enfoque se ve limitado por su visión estado-céntrica y su comportamiento realista. La búsqueda de un análisis más completo de las circunstancias de seguridad en el plano internacional llevaron al desarrollo del concepto de seguridad internacional durante la Guerra Fría. Más adelante, la caída del Muro de Berlín, y la desintegración de la Unión Soviética, así como las nuevas circunstancias generadas por el desarrollo de la globalización llevaron al desarrollo del concepto y teorización sobre Seguridad Humana.

La búsqueda de un análisis más completo de la seguridad: el desarrollo de la seguridad internacional

Igual que con Seguridad Nacional, el trabajo de definir Seguridad Internacional es una tarea difícil, influenciada principalmente por las diferentes concepciones del mundo y las amenazas de cada Estado. El concepto de Seguridad Internacional “ha sido aceptado gradualmente, y no existe un acuerdo universal sobre lo que significa, o qué es lo que comprende”. Buzan y Hansen (2009, p.8). La razón para esto es la diversidad de variables que este concepto toma en consideración

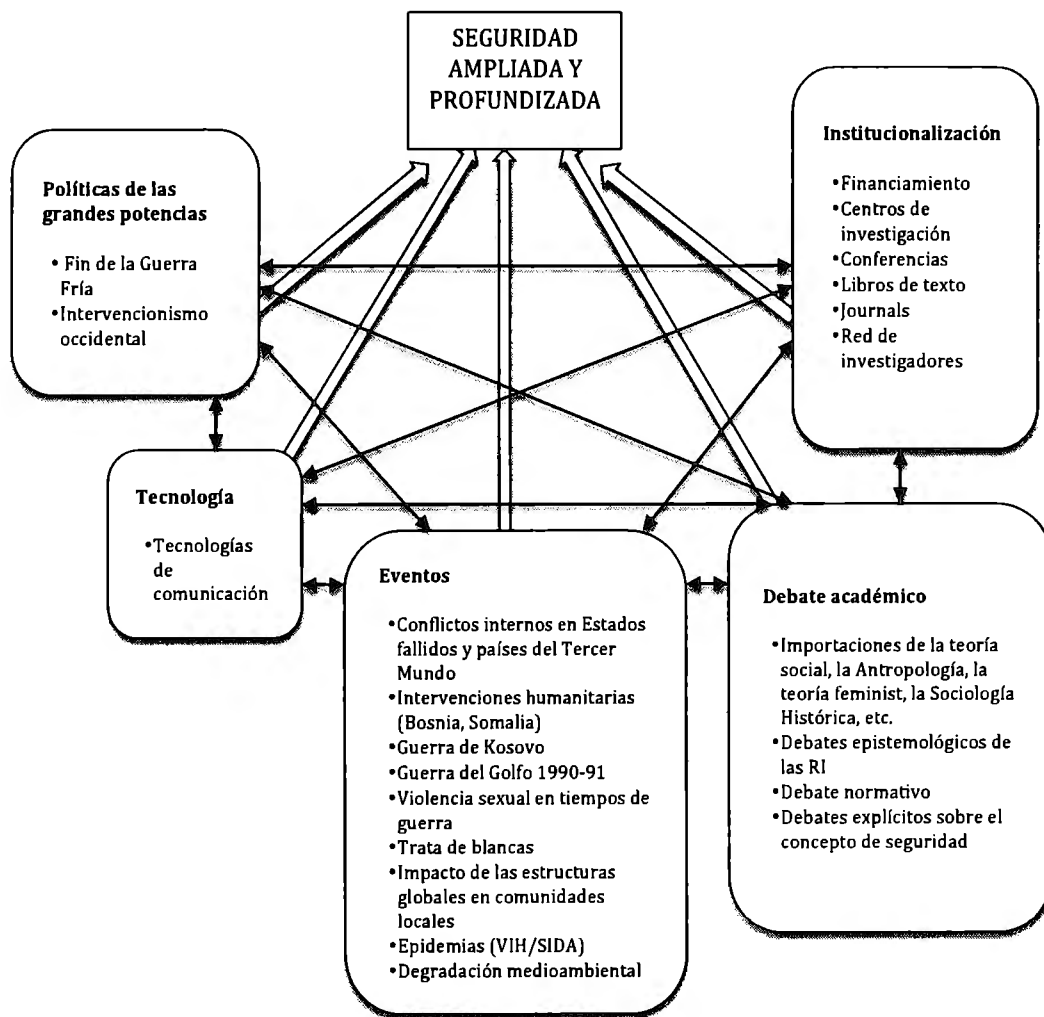
El término de seguridad internacional comenzó a ser desarrollado durante la Segunda Guerra Mundial, y puede ser resumido utilizando la explicación de Buzan y Hansen sobre la estructura de los Estudios de Seguridad Internacional. Dichos autores afirman que la seguridad internacional no trata de remplazar la seguridad nacional con la seguridad de los individuos a través de las fronteras. El término trata sobre la comunidad internacional y la protección de los intereses que van más allá de la protección de la soberanía. Toma al Estado como actor principal, pero contempla otros actores como individuos y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

Durante las últimas décadas de la Guerra Fría, la definición comenzó a ampliarse y profundizarse, estableciendo una clara separación con la seguridad nacional. Durante este periodo, el concepto se abrió a discusiones analíticas y políticas que contribuyeron

a su desarrollo. Con la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, la amenaza del comunismo comenzó a ser relegada a un segundo plano.

Como puede observarse en la Figura 1, el análisis de seguridad internacional no solo estaba centrado en las formas que el Estado tenía para defender sus intereses. Este enfoque amplió su perspectiva para tomar en consideración distintos asuntos dentro del escenario internacional. Además de las problemáticas analizadas, la seguridad internacional comenzó a centrarse en la interacción existente entre los Estados y los demás factores.

Figura
Factores de análisis de la Seguridad Internacional



Elaboración propia basada en información de Buzan, B. y L. Hansen (2009), *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge, Cambridge University Press.

La ampliación del concepto se convirtió en un patrón de los estudios de seguridad internacional. En su libro *The Evolution of Security Studies (2009)*, Buzan y Hansen usan el patrón presentado en la Figura 1 en diferentes etapas de la historia para explicar la inclusión de consideraciones internacionales de seguridad. A través de este desarrollo la seguridad internacional se centra en problemas más allá de las fronteras de los Estados, e incluyendo usualmente, más problemáticas que actores. CSIS (2012).

Así la definición de seguridad internacional ha cambiado conforme a las circunstancias imperantes del sistema internacional. No obstante, como Nicholas Anderson (2012 p. 35-36) señala, existen distintos problemas que surgen de la imposibilidad de definir el concepto. Incluso cuando Buzan argumenta que la seguridad es un concepto que debe de cambiar a través de los tiempos y las circunstancias, Buzan (1984, p. 125). Anderson menciona algunos problemas que se deben considerar si se desea profesionalizar los estudios de seguridad internacional. En primer lugar, un concepto con una definición tan amplia hace imposible proveer una guía clara sobre los temas que se pueden y deben considerar para estudio. En segundo lugar, la amplitud de la definición representa una discusión académica eterna sobre los distintos temas sin que necesariamente se contribuya al desarrollo de las distintas áreas o se concrete el desarrollo de la teoría. En tercer lugar, sin una definición más clara, se dificulta la prueba de las hipótesis que puedan surgir.

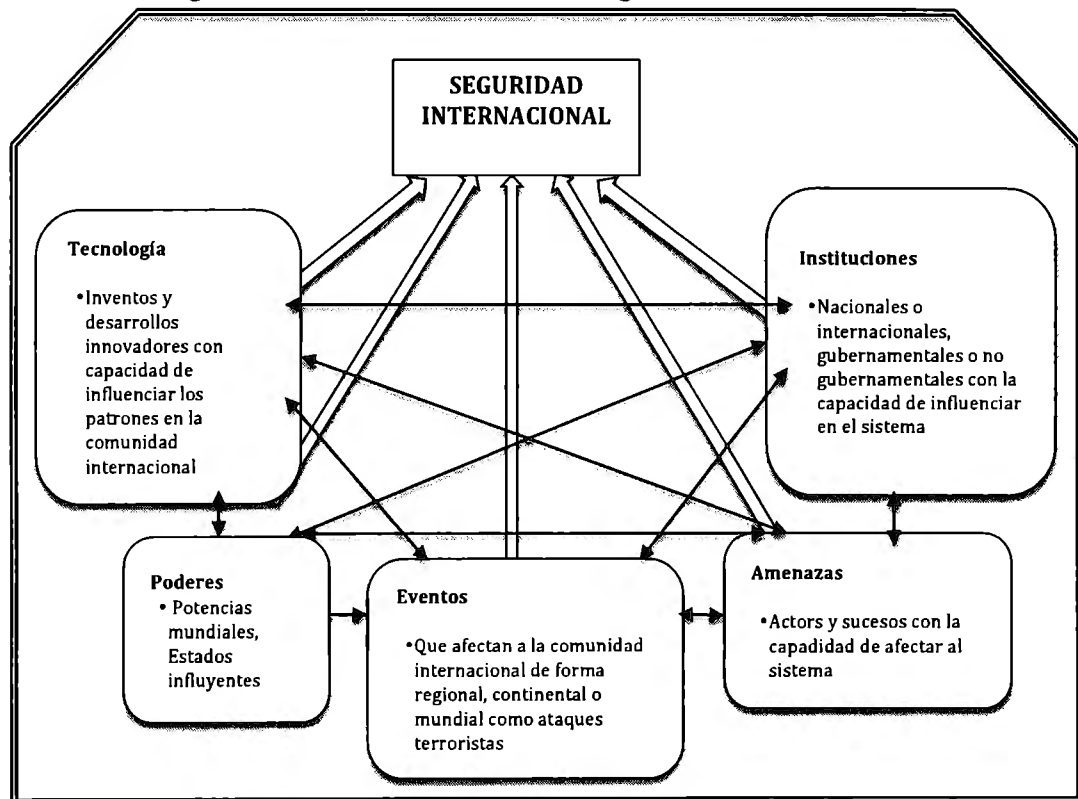
A pesar de los problemas que Anderson señala, impedir que la definición se actualice resultaría en una limitación del entendimiento de los procesos de la arena internacional. En la presente investigación se usarán las explicaciones y el patrón de Buzan sobre el concepto para referirse a la seguridad internacional. Por otra parte, una amenaza a la seguridad internacional será definida como aquella proveniente del interior o exterior de un país, capaz de afectar la estabilidad no solo del Estado, sino de la comunidad internacional tanto regional o mundial.

La Figura 2, muestra el estadio de la seguridad internacional en el siglo XXI. Toma en consideración a los *Estados poderosos* y el impacto que su conducta tiene en la esfera internacional. Por ejemplo, las decisiones y acciones tomadas por Estados Unidos con el Plan Colombia o la Guerra contra el Terrorismo o la Iniciativa Mérida, que tienen un impacto visible en otras regiones del mundo. En el caso de *tecnología*, se

refiere a las innovaciones e inventos tecnológicos, como la creación de nuevas tecnologías de inteligencia o programas de información y comunicación. Este rubro contempla desde redes sociales como Twitter y Facebook hasta desarrollos de datos como nuevas bases encriptados de inteligencia y procesos biométricos de reconocimiento facial y corporal.

Los *eventos* son aquellos acontecimientos con fuerza suficiente como para afectar al sistema en cualquiera de sus niveles ya sea local, regional o internacional. Un ejemplo de ello, lo son los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Virginia, o la extradición o asesinato de un líder criminal. Las *amenazas* son aquellas que vienen de actores que retan la estabilidad del sistema internacional, como grupos terroristas o grupos del crimen organizado. Las *instituciones* se refieren a los Organismos Internacionales como las Naciones Unidas y otras organizaciones no gubernamentales como *Human Rights Watch* (HRW), así como a organismos gubernamentales capaces de influenciar a la seguridad en la esfera internacional.

Figura 2
La globalización en el análisis de la seguridad internacional



Elaboración propia

Por otra parte, todas las piezas del rompecabezas *per se*, se encuentran dentro del terreno de la globalización. Esto se refiere a que, como se ha señalado anteriormente, la globalización ha rebasado la capacidad de contención del Estado. Hoy en día este fenómeno es la base del intercambio político, económico, comercial y financiero, y cualquier análisis que se desee hacer a la comunidad internacional debe de contemplarlo como base y no como otro factor a considerar.

El individuo como preocupación principal: el desarrollo de la Seguridad Humana

El concepto de Seguridad Humana ha sido desarrollado desde la década de 1990. Es un acercamiento social a la seguridad que considera al humano como su interés principal, y está directamente preocupado por el bienestar de los individuos más que por el de las instituciones. Consecuentemente, no hay una definición única del concepto ya que está sujeta a la percepción de bienestar que se tenga. El Centro de Investigación para el Desarrollo Global (GDRC por sus siglas en inglés) de Kobe, Japón, ha creado una compilación de definiciones de Seguridad Humana. Entre las cuales destacan la definición de las Naciones Unidas y sus agencias, y las de Canadá y Japón reconocidas por su desarrollo en la materia.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) considera fundamentales dos aspectos en la definición de seguridad humana. El primero es la protección de *amenazas crónicas* y la segunda, la protección de *sucesos repentinos que puedan herir o lastimar los patrones de la vida cotidiana*. GDRC, (p. 2) Esta es una definición comúnmente aceptada por los Estados; no obstante, es importante resaltar la contribución de Canadá, que resume seguridad humana a *“la libertad de amenazas perversas a los derechos de las personas, a su seguridad o a su vida”* GDRC (p. 4). En lo referente a Japón, su definición incluye la preservación y protección de la vida humana y la dignidad.

El profesor Amitav Acharya, investigador de la *School of International Service* de la *American University*, ha estado estudiando el concepto centrándose en cómo los actores tanto militares como no militares, pueden representar una amenaza para los individuos. Su propuesta está enfocada a definir seguridad humana como la “seguridad del bienestar humano en lo general”. Acharya (2009, p.49). Esto está ligado al hecho de que en muchas ocasiones la presencia militar representa una amenaza a la población.

Siguiendo la línea de investigación de Acharya, el comisionado Sadako Ogata del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), plantea cuatro elementos esenciales que se deben considerar en la definición:

“la posibilidad para todos los ciudadanos de vivir en paz y tener seguridad dentro de sus propias fronteras; el goce de todos los derechos y obligaciones –incluyendo derechos humanos, políticos, sociales, económicos y culturales- que el hecho de pertenecer a un Estado implica, inclusión social, y el establecimiento del Estado de derecho y la independencia del sistema judicial.” GDRC (p.4).

Como resultado del interés mostrado por la comunidad internacional en el concepto, el PNUD definió Seguridad Humana en base a dos aspectos principales, la protección de amenazas crónicas como hambruna o represión, y la protección de sucesos que problematicen la vida diaria de las personas. Además creó una lista de obstáculos a la seguridad humana en las cuales se mencionan seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad medioambiental seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política. GDRC (p. 3). De nuevo, al igual que en el caso de la seguridad internacional, las críticas están dirigidas a que si se abarcan demasiadas problemáticas se hace imposible cubrir todas las áreas. Sin embargo, los expertos en seguridad humana argumentan que todas estas amenazas, cuando suceden, son lo suficientemente fuertes para no solo poner en riesgo a los individuos sino también a las instituciones del Estado.

Por otra parte, dos pioneros en los estudios de la seguridad humana, Shahrbanou Tadjbakhsh, Director del Programa para Paz y Desarrollo en el *Institut d' Etudes Politiques*, Sciences Po, de París, y Anuradha Chennoy, Profesor de Estudios Internacionales en la Universidad Jawaharla Nehru de Nueva Delhi, han estudiado la relación entre el Estado y la seguridad humana. En su libro *Human Security, Concepts and Implications* (2007). argumentan que la inseguridad humana puede llegar a desestabilizar al Estado, pero que en otras ocasiones, persiguiendo el interés nacional el Estado puede llegar a poner en riesgo a la seguridad humana.

Por otra parte, argumentan que la seguridad humana está basada en la protección de los derechos humanos, concentrando el interés en el individuo y no en el Estado. Haciendo esto “se destruye la justificación popular de la violación de derechos humanos

por parte del Estado en aras de alcanzar el interés nacional” (Tadjbaksh, S. y A. Chenoy 2008, p. 133) ya que se asume que este interés debe estar relacionado con el bienestar de los ciudadanos.

Importancia de la Seguridad Humana para los estudios de seguridad

Tomando en cuenta los cambios de concepción sobre la seguridad, la protección del individuo ha cobrado relevancia en un mundo donde las guerras entre Estados ya no son la preocupación principal. Por ejemplo, en el caso de México la guerra se da contra un actor interno, no contra un Estado, pero que pone en riesgo la Seguridad Nacional. El desarrollo de las políticas de seguridad provocó un incremento en la violencia del grupo hacia la población; entonces incluso cuando la intención del Estado es limitar el poder de los grupos de crimen organizado, una de las consecuencias que tuvo las políticas implementadas fue provocar inseguridad humana.

Esta es una paradoja dentro de la Seguridad Nacional. Es decir, en algunos casos se pone en riesgo a los ciudadanos por asegurar el bienestar del Estado. En este punto se vuelve a notar la prevalencia del enfoque realista de seguridad nacional sobre el actuar del Estado en torno a la seguridad, donde la protección de los ciudadanos es vista como una consecuencia de la protección del Estado. No obstante con las nuevas amenazas como la Delincuencia Organizada Transnacional, esta estrategia resulta deficiente, como lo muestra el caso mexicano.

En este punto es importante explicar la “paradoja de la represión”. Esta paradoja, explicada por Edgardo Buscaglia presidente del Instituto de Acción Ciudadana, investigador del ITAM y de la *Columbia University*, refiere al hecho de que a mayor recursos y esfuerzos empleados en la represión de grupos criminales, mayor será la respuesta por parte de los mismos. Entonces comienza una carrera de violencia entre las organizaciones criminales y las fuerzas del Estado; en ella el Estado lucha por controlar la violencia con sus propias fuerzas armadas, generando respuestas más violentas por parte del enemigo. Buscaglia (2010).

Otro dilema que resalta la importancia de la seguridad humana es el de las políticas de seguridad y su repercusión en el largo plazo. Según Ana María Salazar, reconocida especialista en temas de seguridad y autora del libro *Seguridad Nacional Hoy: el reto de las democracias* (2008), el Estado utiliza sus recursos para controlar

situaciones emergentes que pongan en riesgo la seguridad nacional. No obstante, para implementar éste tipo de políticas necesitan incrementar el presupuesto para los órganos de seguridad; para lograr lo anterior se debe disminuir el presupuesto de otras áreas como las concernientes al desarrollo. Así el dilema es cómo resolver una amenaza presente sin poner en riesgo un futuro por falta de desarrollo. Salazar (2008, p.75).

Delincuencia Organizada Transnacional, la gran amenaza emergente

Oficialmente el concepto de Delincuencia Organizada Transnacional² (DOT) se creó durante el 5º Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen en Ginebra en 1974. Al principio se tenía un énfasis especial en los países en vías de desarrollo donde el concepto de transnacionalización no era atribuido a la delincuencia, sino a la forma de organizarse. Se centraba a las actividades planeadas en un país llevadas a cabo en otro y se refería principalmente a crímenes económicos y corrupción. No fue sino hasta el 8º Congreso en 1990 llevado a cabo en La Habana, Cuba, donde el concepto de DOT dejó de ser utilizado para referirse a crímenes económicos y corporativos. Fue durante esa conferencia que se reconocieron amenazas tales como el terrorismo, el tráfico ilegal y los crímenes medioambientales. Por otra parte, durante la década de 1990, la comunidad internacional dedicó su esfuerzo a la conceptualización de las amenazas. En 1994 durante la primera Conferencia Ministerial Mundial sobre DOT en Italia, la comunidad internacional aprobó la creación de la Comisión contra la DOT. En 1999 el comité *Ad-Hoc* finalizó los primeros borradores que definían al tráfico de personas y al tráfico de armas, mismas que fueron presentadas en la Conferencia de Palermo en el año 2000.

La relevancia de la Conferencia es que logró que la Asamblea General adoptara la resolución para crear la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Esta convención es el instrumento principal a nivel global, en la lucha contra el DOT, ya que tiene reconocimiento internacional y entró en práctica en el 2003. Aún cuando la Convención no precisa ninguna definición sobre la DOT, si define a la delincuencia organizada como “un grupo estructurado de tres o más personas, que existen durante un periodo de tiempo y que actúan concretamente con el objetivo de cometer uno o más crímenes serios para poder obtener directa o

² Conocido como *Transnational Organized Crime* (TOC) en inglés.

indirectamente un beneficio financiero o material.” (p.7) Las ofensas mencionadas quedan explicadas en tres protocolos complementarios sobre: 1) el tráfico de personas; 2) el contrabando de migrantes y; 3) el tráfico de armas. Dichos protocolos estandarizan los procedimientos para facilitar la cooperación internacional. Esto representa un gran paso, ya que los Estados que ratificaron la Convención se comprometen a tomar medidas serias contra los grupos de DOT, y a colaborar en acuerdos y protocolos para homologar y facilitar la aplicación de la justicia. UNODC (2013)

Así la DOT como concepto de seguridad se comenzó a utilizar entre la comunidad académica en los Estudios de Seguridad durante la década de 1990. Con la desintegración de la Unión Soviética y el fin del sistema bipolar, surgió la necesidad académica de incluir actores no estatales y no militarizados en las amenazas del Estado. En este sentido, la Dra. Felia Allum, experta en Seguridad Internacional de la *University of Bath*, señala que “existe una socialización del proceso que ha resultado en la legitimación y aceptación general del concepto y en la consideración del mismo como una amenaza concreta a la seguridad del Estado. Allum (2012, p. 24). Este proceso se dio a la par de que las DOT se transformaban, pasando de un tipo mafia a una empresa a una red de empresas.

Desde el inicio del siglo XXI, el interés académico en el DOT se ha incrementado considerablemente. Según el especialista en Seguridad Nacional y Estudios Estratégicos Robert Mendel explica en su libro *Dark Logic: Transnational Criminal Tactics and Global Security* (2012), este interés está relacionado con la estructura de las organizaciones delincuenciales. Mendel establece que comparado con otras fuerzas internacionales disruptivas, como *señores* de la guerra o terroristas, el crimen transnacional tiene ciertas diferencias. La motivación principal es una red global de tráfico y movilización de bienes ilícitos para lograr maximizar las ganancias. Por otra parte, la estructura organizacional es comúnmente una mezcla de jerarquía y una red. Además la relación que estos actores tienen con el Estado es la de obstaculizar la gobernanza y así poder maximizar sus ganancias. Por otra parte las tácticas típicas son la corrupción y la violencia limitada ya que su deseo es tener un bajo perfil.

Mendel divide el término para lograr tener una definición más clara. Según él, *organizado* se refiere a la premeditación y coordinación necesarias para cometer un

crimen; y *transnacional* se refiere a que los perpetradores “cruzan fronteras nacionales donde productos ilegales son traficados dentro o fuera del país; además donde la gente entra en el país de forma ilegal haciendo acciones que violen las legislaciones de los países involucrados”. Mendel (2011). Basado en el desarrollo de la DOT, y las consideraciones de Allum y Mendel sobre la conceptualización de la DOT el concepto será utilizado en este proyecto de investigación aplicada para referirse a un grupo estructurado de personas cometiendo crímenes sistemáticos y actividades ilegales a través de las fronteras de dos o más Estados para obtener beneficios monetarios, de influencia política, poder, financieros o materiales.

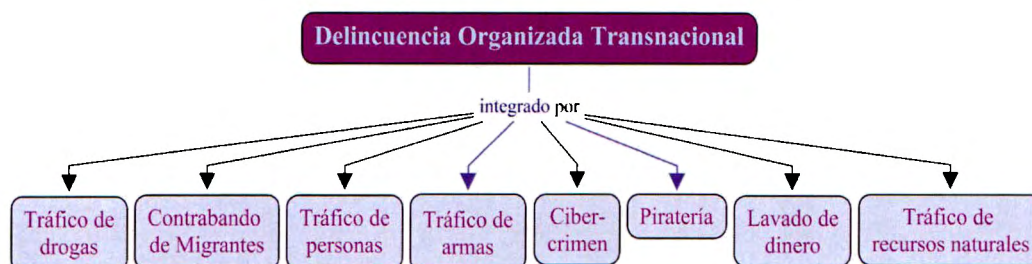
Aceptación del concepto y relevancia de la DOT

Los procesos de desarrollo de la DOT han comenzado a cobrar gran relevancia en los estudios de la seguridad. La Dra. Allum señala que pese a que las actividades ilegales hechas por un grupo organizado en un nivel internacional han existido desde la formación de los Estados, la importancia actual radica en que pasaron de ser un tema de debate público a ser considerados una amenaza para las estructuras del Estado. Allum (2012) Lo anterior debido a la gran cantidad de actividades que realizan y al poder que han comenzado a obtener.

La evolución de este concepto también está relacionado a la evolución del crimen. La Figura 3 muestra las ramas de actividades ilegales consideradas dentro del concepto de DOT: tráfico de drogas, tráfico de personas, tráfico de armas, tráfico de migrantes, crimen cibernético, piratería, lavado de dinero y tráfico de recursos naturales. Como puede observarse, estas 8 actividades son diferentes entre si; no obstante, la preocupación actual surge de los procesos de interacción entre las mismas, y que los distintos grupos criminales han comenzado a aliarse e intercambiar procesos de trabajo y actividades. Según la Dra. Allum, la complejidad de las estructuras de los grupos delincuenciales han alcanzado el punto donde dichos grupos son capaces de desestabilizar de forma económica, política y social a los países donde operan. Allum (p. 30). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) está de acuerdo con la magnitud del problema. Por ello en 2010 se creó el primer reporte mundial sobre DOT, titulado *The Globalization of Crime: A*

Transnational Threat. Este reporte busca resaltar la importancia del problema e intenta explicar la complejidad de los flujos de la delincuencia.

Figura 3
Ramas de la Delincuencia Organizada Transnacional



Elaboración propia basada en información de la UNODC

De acuerdo con el reporte, la delincuencia ha alcanzado proporciones macroeconómicas. Los grupos actúan como empresas multinacionales donde “los bienes ilícitos son obtenidos en un país, traficados a través de otro y vendidos en un tercer país”. UNODC (2010, p. ii). Las consecuencias de este comportamiento son que la delincuencia está alimentando a la corrupción, infiltrándose en las esferas económica y política y dificultando el desarrollo, obstaculizando la gobernanza mediante el empoderamiento de aquellos que operan fuera de la ley. (2010, p. ii). No obstante, el reporte anuncia la preocupación de que existen muy pocos estudios sobre el tema, que se centran principalmente en el impacto regional y no ven su impacto global.

Como se puede observar, existe una creciente necesidad de analizar a la DOT no como una amenaza nacional sino como parte de un problema en un escenario globalizado en un sistema interdependiente. Económicamente, el valor de los flujos financieros de la delincuencia para finales de 1990 según Mendel, llegaba a ser de \$800 mil millones de dólares anuales. Mendel (2011). Una década después según la UNODC, la DOT genera \$870 mil millones de dólares anuales. UNODC b (2013).

Organizaciones de Tráfico de Drogas como amenaza a la Seguridad Internacional

Las Organizaciones de Tráfico de Drogas (OTD) son una de las ramas que conforman a la Delincuencia Organizada Internacional (DOI). El tráfico de drogas se refiere a la venta, producción, transporte, movimiento y distribución ilegal de drogas y sustancias controladas conseguidas mediante medios ilegales. En América Latina estas organizaciones son comúnmente conocidas como *cárteles de las drogas*, por lo que en

ésta investigación se utilizará el término *cártel* para referirse a dichas organizaciones. Su relevancia radica en ser la actividad más lucrativa dentro de la DOT. El valor estimado anual del tráfico de drogas a nivel mundial es de \$325 mil millones de dólares. UNODC (2011), lo cual representa casi el 40% del total de ganancias de la DOT. De dicha cantidad, \$85 mil millones provienen de la cocaína, y \$68 mil millones del mercado de opiáceos. La relevancia de las OTD para la presente investigación radica en que es uno de los problemas más importantes de seguridad en México y Centro América.

Como se puede observar, los diferentes conceptos antes mencionados se encuentran interrelacionados, y son necesarios para un análisis completo del problema de delincuencia organizada transnacional en la región. La seguridad nacional ayuda a entender las decisiones y políticas públicas implementadas por los Estados. El entendimiento de la globalización como base para el análisis y no como variable a considerar brinda un panorama mucho más completo sobre la complejidad del problema y sobre las fallas de los Estados. El acercamiento a la seguridad internacional es importante para poder analizar las variables interdependientes y comprender cómo se afectan unas a otras en el plano internacional. El acercamiento a la seguridad humana es un componente principal por el interés en la ciudadanía. Finalmente, entender la Delincuencia Organizada Transnacional como concepto y como fenómeno ayuda a comprender la severidad y la magnitud del problema; y tráfico de drogas como una base del desarrollo de la DOT en México, Guatemala y Estados Unidos.

Capítulo 2: La transnacionalización de los cárteles: la guerra contra el narcotráfico en México

México y las circunstancias que llevaron a la guerra

Desarrollo general del narcotráfico durante el régimen priista

Para poder tener un análisis más profundo sobre el proceso de transnacionalización de los grupos de delincuencia organizada, y la amenaza que ello conlleva en el presente, es necesario comprender los antecedentes que México tiene con respecto al narcotráfico. Si bien México ha sido productor y exportador de opiáceos a Estados Unidos desde la primera mitad del siglo XX, Chabat (2010), existen circunstancias específicas durante las últimas décadas del siglo XX e inicios del siglo XXI que contribuyeron a agravar el problema que hoy persiste alrededor del narcotráfico, mismas que llevaron al Presidente Felipe Calderón a iniciar una lucha contra el narcotráfico. Dado lo anterior, se explicarán primero el desarrollo del fenómeno del narcotráfico y de las estructuras del Estado durante el régimen priista, y luego durante el régimen panista del Presidente Vicente Fox, quien precedió al Presidente Felipe Calderón.

En cuanto al régimen priista, en el tomo sobre *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, de la colección *Los Grandes Problemas de México* (2010), editada por el Colegio de México, el investigador en narcotráfico y seguridad nacional Jorge Chabat, hace un recuento de todos los hechos que llevaron a las situaciones bajo las cuales inicia el combate contra el narcotráfico. De acuerdo con dicho especialista, durante el siglo XX, la producción en México era vista como una actividad ilegal pocas veces castigada y en Estados Unidos no era reprimido el consumo. Esto cambió cuando el uso de drogas se volvió parte importante del movimiento *hippie* en los años de 1960 al estar asociado con la libertad de la juventud. Esta circunstancia llevó a Richard Nixon en los años de 1970 a luchar contra la importación de marihuana y cocaína provenientes de Latinoamérica. Por presión estadounidense, el gobierno mexicano buscó acabar con la producción de los opiáceos y logró una disminución importante: de representar en Estados Unidos el 90% y 85% de sus importaciones de marihuana y amapola

respectivamente en 1974, pasaron a representar el 5% y el 37% en 1980. Chabat (2010, p. 24).

No obstante, para la década de 1980, las exportaciones mexicanas de droga a Estados Unidos se volvieron a incrementar aún pese a la Guerra contra las Drogas entablada por el presidente Ronald Reagan (1981-1989). Según Chabat, ello se debe a tres factores principales: “a) la exportación masiva de cocaína proveniente de América del Sur a Estados Unidos; b) la política de tolerancia del gobierno mexicano hacia el narcotráfico; c) la debilidad de las instituciones policiacas y de justicia mexicanas y su consecuente incapacidad para controlar la corrupción generada por el narco” Chabat, (2010, p. 24). Por su parte, Raúl Benítez Manaut, investigador experto en temas de seguridad nacional y regional, y narcotráfico, señala que hasta el año de 1985 el tráfico de la droga era una “actividad empresarial que, si bien no pagaba impuestos, era *tolerada*” por el Estado. Benítez Manaut, (2011, p. 33).

De la misma forma, la analista norteamericana June Beittel señala la actitud de tolerancia por parte de gobierno hacia el narcotráfico. Ella explica gracias a las características del gobierno, centralizado y jerárquico, se concibió una relación de *trabajo* entre los cárteles y el gobierno. El narcotráfico era tolerado, pero al mismo tiempo no se permitían otras actividades criminales (2011, p. 4). Desde el punto de vista de seguridad nacional, el narcotráfico no era una amenaza inminente debido a que en dicha época la violencia relacionada con el narcotráfico en México era muy reducida comparada con otros países como Colombia. Pese al desarrollo evidente del problema, “el gobierno no desarrolló una estrategia de contención, a fin de evitar la violencia extrema.” Chabat, (2010, p. 24). Dicho lo anterior, se puede entender que el interés del Estado mexicano no era el combate del narcotráfico.

Durante los años posteriores, el gobierno mexicano tampoco implementó una estrategia frontal que redujera o limitara a las organizaciones criminales; en su lugar, se optó por el desarrollo institucional en materia de seguridad. En 1989 se creó el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN); en 1993, el Instituto Nacional de Combate a las Drogas, tras el asesinato del cardenal Jesús Posadas Ocampo en el aeropuerto de Guadalajara. En ese año también se reformó el Código Penal para extender el tiempo de condena a narcotraficantes; y el Código Fiscal para obligar a los

bancos a informar al gobierno sobre transacciones mayores a \$10,000 dólares. Chabat, (2010).

En 1995 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública para coordinar las acciones en materia de seguridad entre los municipios, los estados y el gobierno federal. En diciembre de 1996 se publicó la Ley Federal de Delincuencia Organizada, y se creó el Grupo de Contacto de Alto Nivel con Estados Unidos para fomentar la cooperación bilateral contra el narcotráfico. No obstante el proceso de infiltración del narco en las instituciones ya había comenzado. Muestra de ello se da en 1997 cuando se tiene que desaparecer el Instituto Nacional de Combate a las Drogas por acusaciones hacia su titular de tener vínculos con el narcotráfico. Y en 1998 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), con la intención de prevenir el delito. Chabat, (2010).

Por otra parte, durante la década de los noventa el narcotráfico en México se fortaleció. A lo largo del libro *Re-Thinking the "War on Drugs" Throughout the US-Mexico Prism* (2012), editado por el ex-presidente mexicano y actual director del *Center for the Study of Globalization* de la *Yale University*, el Dr. Ernesto Zedillo y la Dra. Haynie Wheeler, directora asociada del mismo centro, se explican diversos factores externos que contribuyeron a ello. En primer lugar, se encuentran las acciones por parte del gobierno colombiano para dismantelar al cártel de Cali y al de Medellín, así como la implementación del Plan Colombia que comenzó una lucha contra los cárteles colombianos llevada a cabo entre el gobierno de Colombia y el de Estados Unidos. El objetivo era cerrar el corredor del mar Caribe entre ambos países, lo cual propició, por parte de los narcotraficantes, la utilización de las rutas terrestres a través de Centroamérica y México. Esto, provocó "el efecto globo" que se refiere a la proliferación de áreas de cultivo de droga y rutas de trasiego en otros lugares del hemisferio. Bagley, (2012, p. 463). Este efecto se da por la presión que sufren los grupos narcotraficantes en un lugar, que los obliga a buscar nuevos horizontes. ICG, (2011, p. 6).

En segundo lugar, la misma lucha contra las drogas en Sudamérica, dificultaba la producción de droga en la región y mermó la estabilidad de los cárteles colombianos, incentivando el desarrollo de producción en México. Bagley, (2012, p. 463). En tercer lugar, el fin de las guerras civiles terminó en la instauración de un gobierno con limitada

governabilidad donde existió un vacío de poder que fue llenado por los grupos criminales. Zedillo y Wheeler, (2012, p. 68). De esta forma a nivel internacional, los factores se conjuntaron en contra de la región débil centroamericana de la cual forma parte Guatemala.

En cuanto a factores internos, en primer lugar se encuentra el inicio del proceso de democratización del país en 1989, con la alternancia partidista en los gobiernos municipales, posteriormente en los estatales, finalizando en el cambio de partido en la presidencia en el año 2000. Durante el gobierno del PRI, la estructura de poder en México era sumamente centralizada y jerárquica, lo que implicaba una focalización determinada de la corrupción con base en los intereses del Estado. Astorga y Shirk, (2010, p. 8). Así, el cambio de gobierno representó al ruptura “de varias inercias de corrupción entre el gobierno mexicano y el narcotráfico Chabat (2010, p. 27), desestabilizando el equilibrio entre ambos actores que se había tenido lugar durante la segunda mitad del siglo XX. Beittel (2011, p. 4). Esto permitió la infiltración mayor de los grupos de delincuencia organizada en distintos niveles de los órganos institucionales.

Como señala el investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Leonardo Curzio, las organizaciones criminales comenzaron a financiar las campañas electorales Curzio, (2000, p. 83). Por otra parte, como señala Benítez Manaut en el *Anuario sobre Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (2012), la influencia del crimen en los gobiernos estatales se puede observar con dos casos específicos. El primero es:

“las relaciones del gobernador del Estado de Quintana Roo Mario Villanueva, (del PRI), con los cárteles de tráfico de drogas de Colombia a México, vía el Caribe y Centroamérica; y la acusación a finales de agosto de 2012 del gobernador del estado de Tamaulipas, Tomás Yarrington (también del PRI), de estar vinculado a las organizaciones criminales que operan en su estado, como el cártel del Golfo, y de haber favorecido desde su gobierno la exportación de cocaína a Texas.” Benítez Manaut (2012, p.152-153).

En este punto, la infiltración del crimen en las estructuras gubernamentales representaba una amenaza cada vez mayor para el funcionamiento de las instituciones

del Estado. En segundo lugar, está el impulso en la infraestructura de comunicaciones y transportes causado por la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Como se menciona en el libro *Agendas comunes y diferencias en América del Norte*, desde la firma del tratado “las exportaciones de Estados Unidos hacia México se han incrementado 343%, y las exportaciones de México hacia su vecino del norte han crecido 364%” Evans, (2012, p. 111). No obstante, al tiempo que facilitó el transporte y la comunicación entre empresas en México y hacia Estados Unidos, también facilitó los procesos de comunicaciones y transporte del crimen organizado. Benítez Manaut, (2011, p. 41).

Todas estas circunstancias provocaron que los cárteles de la droga en México pasaran de ser simples intermediarios a dueños del negocio. Benítez Manaut, (2011, p. 32). Así, para finales de la década de los noventa México era el productor y exportador mayoritario de drogas a Estados Unidos. Por su parte, como se muestra en el cuadro 1, a pesar de la lucha en Colombia, Estados Unidos mantuvo un consumo de drogas constante a lo largo de la década de los noventa, razón por la cual para finales de la década México era el principal exportador de drogas a Estados Unidos. Para éste punto había cuatro grandes grupos: el Cártel de Juárez bajo el mando de Amado Carillo Fuentes; el cártel de Tijuana liderado por los hermanos Arellano Félix; el cártel de Sinaloa con Joaquín Guzmán Loera alias “el Chapo” Guzmán; y finalmente el cártel del Golfo bajo el mando de Osiel Cárdenas Guillén. Benítez Manaut, (2012).

Cuadro 1
Número estimado de consumidores de drogas en E.U. (en millones) 1979-2001

Year	Ages 12 or older					Adolescent (Ages 12-17)		
	Current use of any illicit drug ²	Current cocaine use ²	Occasional cocaine use ³	Current marijuana use ²	Lifetime heroin use	Current use of any illicit drug ²	Current marijuana use ²	Lifetime inhalant use ⁴
1979	25,400	4,700		23,800	2,300	3,900	3,374	
1982		4,500		21,500	1,800	2,800	2,199	
1985	23,300	5,700	7,100	18,600	1,800	2,800	2,189	
1988	15,000	3,100	5,100	12,400	1,700	1,900	1,102	
1990	13,500	1,700	3,700	10,900	1,500	1,600	875	
1991	13,400	2,000	3,800	10,400	2,400	1,200	722	
1992	12,000	1,400	3,000	9,700	1,700	1,100	696	
1993	12,300	1,400	2,700	9,600	2,100	1,200	845	
1994	12,600	1,400	2,400	10,100	2,100	1,800	1,315	1,500
1995	12,800	1,500	2,500	9,800	2,500	2,400	1,828	1,600
1996	13,000	1,700	2,600	10,100	2,400	2,000	1,600	1,300
1997	13,900	1,500	2,600	11,100	2,000	2,600	2,116	1,600
1998	13,600	1,800	2,400	11,000	2,400	2,300	1,878	1,400
1999 ¹	13,828	1,552	1,826	10,458	3,054	2,265	1,676	2,118
2000	14,027	1,213	1,732	10,714	2,779	2,264	1,678	2,079
2001	15,910	1,676	1,995	12,122	3,091	2,556	1,889	2,038

S.A. (2011). *National Drug Control Strategy: Data Supplement 2011*. Executive Office of the President of the United States. Recuperada el 20 de Marzo de 2013 de http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2011_data_supplement.pdf

El término del régimen priista y la llegada del Partido de Acción Nacional: el vacío de poder en el mundo del narcotráfico

La llegada del Partido de Acción Nacional (PAN) a la presidencia en el año 2000 con el Presidente Vicente Fox representó un cambio de paradigma en cuestiones de seguridad. Si bien se da el escape del líder del cártel de Sinaloa, Joaquín *El Chapo* Guzmán, del penal de Máxima Seguridad de Puente Grande en Jalisco, también se atrapan a varios líderes de otros cárteles, entre ellos el líder del cártel del Golfo, Osiel Cárdenas Guillen. Al inicio de su mandato se establecieron la Secretaría de Seguridad Pública, (SSP) que absorbió a la Policía Federal Preventiva (PFP), y la Agencia Federal de Investigaciones. Por otra parte se regula la actividad del CISEN bajo la nueva Ley de Seguridad Nacional publicada en el 2005.

No obstante, en cuestiones de la estructura del narcotráfico y su desmantelamiento se tienen dos fenómenos. El primero es la transición gubernamental a nivel federal que debido a la rotación rápida de élites en México genera un vacío de poder en cuanto al rol del gobierno en el narcotráfico; y el segundo, los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 que provocan un cambio de intereses en las políticas de seguridad en Estados Unidos, cuya prioridad se vuelve la Guerra contra el Terrorismo y se distraen los esfuerzos para reducir el consumo en la unión americana Benítez Manaut, (2011 p. 34).

Además la demanda por parte de Estados Unidos no se redujo. Como se observa en el cuadro 2, a lo largo de la primera década del siglo XXI la demanda fue incrementándose paulatinamente; de ser de 14 027 000 consumidores en el año 2000 se incrementó a 20 357 000 en 2006, y como se puede observar siguió creciendo el resto de la década. El hecho de que la demanda no disminuya funge de incentivo a los comerciantes de sustancias ilegales, quienes busquen la forma de satisfacer dicha demanda. En el caso de México, la demanda constante por parte de Estados Unidos es otro factor a considerar en el desarrollo de las organizaciones traficantes de drogas.

Cuadro 2
Número estimado de consumidores de drogas en E.U. (en miles) 2002-2009

Year	Ages 12 or older					Adolescent (Ages 12–17)		
	Current use of any illicit drug ²	Current cocaine use ²	Occasional cocaine use ³	Current marijuana use ²	Lifetime heroin use	Current use of any illicit drug ²	Current marijuana use ²	Lifetime inhalant use ⁴
2002	19,522	2,020	3,073	14,584	3,668	2,878	2,023	2,605
2003	19,470	2,281	3,108	14,638	3,744	2,811	1,971	2,670
2004	19,071	2,021	2,778	14,576	3,145	2,674	1,909	2,762
2005	19,720	2,397	2,596	14,626	3,534	2,511	1,730	2,658
2006	20,357	2,421	2,904	14,813	3,785	2,481	1,689	2,561
2007	19,857	2,075	2,818	14,448	3,780	2,409	1,686	2,422
2008	20,077	1,855	2,632	15,203	3,788	2,304	1,657	2,307
2009	21,813	1,637	2,597	16,178	3,683	2,471	1,799	2,267

S.A. (2011) National Drug Control Strategy: Data Supplement 2011, Executive Office of the President of the United States. Recuperada el 20 de Marzo de 2013 de http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2011_data_supplement.pdf

Por otra parte, se debe hacer notar que durante el gobierno del presidente Vicente Fox el uso del ejército para combatir a los cárteles de la droga comenzó a adquirir mayor importancia. Lo anterior se puede observar con el nombramiento del General Rafael Macedo de la Concha como Procurador General de la República en el año 2000. Sin embargo, a pesar de que se capturaron a varios líderes de los distintos cárteles, no se trabajó realmente para desarticular la estructura operacional, de mercado y financiera, y el descabezamiento de los cárteles generó una guerra entre el Cártel de Sinaloa y el del Golfo por el control de Nuevo Laredo durante el gobierno del presidente Fox. Chabat (2010, p. 30-31)

Por otra parte, la erradicación de cultivos de amapola y marihuana no fue un interés prioritario real. Como señala el Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales Ángel Armando Rodríguez Luna “los esfuerzos se concentraron en Chihuahua, Durango Guerrero, Sinaloa, Nayarit, Michoacán, Oaxaca Sonora y Jalisco, es decir, en todo el Pacífico mexicano, lo cual significaba una ventaja estratégica para el cártel de Sinaloa” Rodríguez, (2010, p.42). En este punto existen autores como Anabel Hernández, que apuntan que existió un acuerdo entre la familia del presidente Vicente Fox y “El Chapo” Guzmán para dejarlo salir de la cárcel y brindarle protección al cártel de Sinaloa. Hernández (2010, p. 14).

En 2005 se inicia el operativo conjunto entre policía y ejército “México Seguro”, tras el asesinato del nuevo jefe de policía en Nuevo Laredo, Alejandro Domínguez Coello. El objetivo era aminorar la violencia desatada entre el cártel del Golfo y el de Sinaloa por el control de la frontera norte. No obstante, la violencia no disminuyó sino que comenzó a surgir en otros estados de la república como Michoacán y Guerrero. Para finales del sexenio existían más cárteles en el escenario. En 2006 “la Procuraduría General de la República (PGR) reconocía la presencia de siete grandes organizaciones dedicadas al narcotráfico. La organización de los Amezcua Contreras, con su centro de operaciones en Jalisco; los Arellano Félix, en Tijuana; los Carrillo Fuentes, con operaciones en Tamaulipas, Coahuila, Chihuahua y Sonora; Joaquín “El Chapo” Guzmán, en Sinaloa; Osiel Cárdenas Guillén, en Tamaulipas; Pedro Díaz Parada, en Oaxaca; y también en Jalisco” Rodríguez (2010, p.42), como se puede observar en la Figura 4.

Figura 4
Mapa de los cárteles principales reconocidos al 2006



Elaboración propia con información de Ángel Armando Rodríguez Luna, p. 42

El inicio del combate por parte del gobierno del Presidente Felipe Calderón contra el narcotráfico

Para el 2006, el presidente Felipe Calderón encontró difíciles situaciones en su gobierno. Entre ellas se encuentran: a) control del narcotráfico en diversos territorios del país; b) una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia; c) renuencia del gobierno del presidente Vicente Fox para usar la fuerza pública; d) conflictos con Estados Unidos por la narco-violencia en la frontera; e) flujo estable de drogas hacia E.U. que no se vio afectado por las políticas anti narco del presidente Fox; f) el aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México sobre todo a partir de la década de los noventa. Chabat, (2010, p. 29).

Desde su llegada al poder, el presidente Calderón declaró el inicio de un combate frontal contra el narcotráfico. Esta estrategia fue elegida básicamente, como lo señalan los investigadores de Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Jorge Schiavon, debido a “la herencia de violencia generalizada producto de la lucha entre bandas de narcotraficantes” (2009 p.12). Dicha lucha se llevó a cabo en el sentido más realista de la palabra, mediante el uso de las fuerzas del estado. Los objetivos del nuevo gobierno federal del 2007-2013 en materia de seguridad de acuerdo con el Programa Sectorial de Seguridad Pública, SSP (2008, p. 8) eran:

1) Alinear las capacidades del Estado mexicano en el combate a la delincuencia organizada, a fin de restablecer las condiciones de seguridad para la sociedad en todo el territorio nacional.

2) Combatir la impunidad, disminuir los niveles de incidencia delictiva y fomentar la cultura de la legalidad, garantizando a la ciudadanía el goce de sus derechos y libertades.

3) Recuperar el sentido original de los centros de reclusión como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados a fin de garantizar la readaptación social de los reclusos, así como para generar inteligencia de orden criminal a fin de erradicar la corrupción y la operación delictiva intramuros.

4) Incorporar tecnologías de información y telecomunicaciones a la función policial para crear interconexiones de bases de datos a nivel federal, estatal y municipal, y generar estrategias coordinadas de prevención y combate al delito.

5) Profesionalizar a las corporaciones policiales a fin de que se conduzcan éticamente, con formación especializada y de calidad, basada en técnicas de investigación y estándares internacionales de actuación para la prevención y combate al delito.

6) Garantizar el escrutinio, seguimiento, evaluación y mejora de la gestión de las instituciones de seguridad pública, fomentando la credibilidad y confianza de la sociedad.

La estrategia constaba de dos partes, la primera era “reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el ejército” para recuperar zonas del territorio nacional utilizadas por los cárteles para realizar sus actividades de cultivo, producción y tráfico de drogas” Rodríguez, (2010, p. 44). Para ello se desplegaron a las fuerzas armadas para combatir frontalmente al enemigo bajo el argumento de defender la seguridad nacional. La segunda parte se refería a “la depuración y fortalecimiento de los cuerpos policiacos, la generación de nuevos sistemas de información e inteligencia, así como un nuevo marco institucional legal, como el que hemos planteado al Congreso de la Unión” Rodríguez, (2010, p. 44). Para lograr tales fines se implementan políticas y modificaciones institucionales, entre las que destacan la profesionalización de la policía y la creación de una base nacional de delincuencia y crimen organizado. Estas nuevas políticas se encuentran descritas tanto en el Plan Nacional de Desarrollo³ como en el Plan Sectorial de Seguridad Pública⁴ para el período 2007-2012.

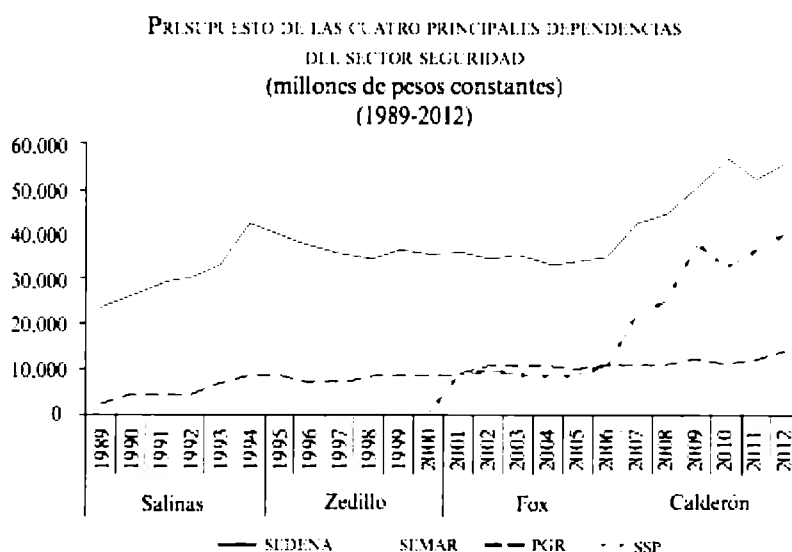
Para llevar a cabo todas las acciones planeadas se necesitó aumentar el presupuesto a las instancias gubernamentales de seguridad. Como se puede observar en la Gráfica 1, el presupuesto de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), que se había mantenido sin cambios relevantes durante los sexenios del presidente Zedillo y el

³ Véase *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Recuperado el 20 de enero de 2013 de: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>

⁴ Véase *Plan Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012*, Recuperado el 20 de enero de 2013 de: http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_pssp.pdf

presidente Fox, aumentó hasta alcanzar los 55 mil millones de pesos. Y el presupuesto de la recién creada Secretaría de Seguridad Pública (SSP) logró sobrepasar el presupuesto de la Secretaría de la Marina (SEMAR) y la Procuraduría General de la República (PGR) en los primeros dos años del sexenio. Guerrero, (2012, p. 80).

Gráfica 1



Guerrero, E. (2012), "Políticas de Seguridad en México: análisis de cuatro sexenios" *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*. Aguayo, S. Y R. Benítez, Editores. p. 80.

Cuadro 3

Presupuesto anual de las instancias de seguridad 2006-2012 en pesos mexicanos					
Año	SEGOB	SEDENA	SEMAR	SSP	Total anual
2006	4,737,913,800	26,031,900,900	9,163,510,800	9,274,400,000	44,469,811,700
2007	5,083,252,769	32,200,896,500	10,951,321,100	13,664,682,654	56,816,900,254
2008	6,736,900,000	34,861,005,900	13,382,746,100	19,711,622,600	67,955,374,600
2009	9,594,007,041	43,623,321,860	16,059,281,110	32,916,838,380	92,599,441,350
2010	8,370,632,682	43,632,410,311	15,991,869,193	32,437,776,662	92,062,056,166
2011	16,386,141,654	50,039,456,571	18,270,177,440	35,519,104,867	103,828,738,878
2012	23,637,497,098	55,610,989,782	19,679,681,622	40,536,522,049	115,827,193,453
Total sexenal	69,808,431,244	259,968,080,924	94,335,076,565	174,786,547,212	529,089,704,701

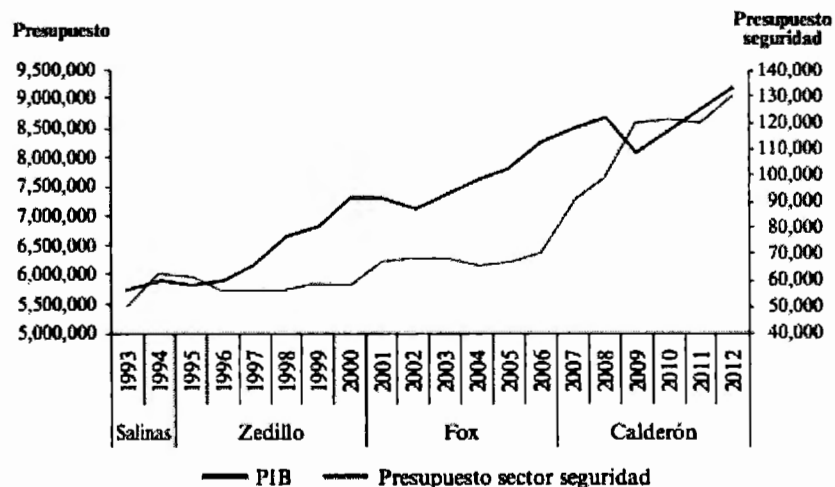
Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, y 2012. Recuperados el 3 de marzo de 2013 de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>

Como se observa en el cuadro 3, al inició el sexenio la SSP contaba con menos de \$10 mil millones de pesos, y terminó en 2012 con más de \$40 mil millones de pesos. Mientras tanto la SEMAR inició el sexenio con un presupuesto menor a los \$10 mil

millones de pesos y lo duplicó durante el sexenio. La institución más beneficiada fue SEDENA, que comenzó el sexenio con \$26 mil millones de pesos y lo terminó con \$55 mil millones de pesos. La importancia de estas cifras es que el presupuesto final de la SEDENA en 2012 supera al presupuesto total sumado por todas las dependencias de seguridad, incluida la SEDENA a inicios de 2006. Así para el 2012, el presupuesto total en materia de seguridad fue de \$115,827,193,453 pesos mexicanos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (2012).

Por su parte, la importancia de estos incrementos en el presupuesto se observa en la Gráfica 2 sobre la relación entre el gasto presupuestal en seguridad y el crecimiento del PIB anual presentada por Guerrero (2012). Durante los dos sexenios de los presidentes Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006) se abrió una brecha entre ambos, donde el PIB aumentó sin que ello representara un aumento del presupuesto en seguridad. Con ello también se puede entender el crecimiento de las actividades del narcotráfico en el país ante un cierto desinterés por parte del gobierno en las instituciones de seguridad. Como ya se mencionó, aún con el desarrollo institucional en materia de seguridad, no existieron acciones frontales.

Gráfica 2
EVOLUCIÓN DEL PIB Y DEL PRESUPUESTO
DE LAS CUATRO DEPENDENCIAS DEL SECTOR SEGURIDAD
(millones de pesos)
(1993-2012)



Guerrero, E. (2012), "Políticas de Seguridad en México: análisis de cuatro sexenios" *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*. Aguayo, S. y R. Benítez, Editores. P.79

La profesionalización de la policía y la Plataforma México. Como ya se mencionó, al tiempo que se lanzaban los operativos militares, el gobierno del presidente Calderón también actuaba institucionalmente para modernizar los procesos de seguridad en México, que cómo señala Raúl Benítez Manaut, se habían quedado rezagados tras el desinterés priista y la rápida democratización. Benítez Manaut, (2011). Así desde el inicio de su sexenio se trabajó por profesionalizar a la Policía Federal Preventiva y por la creación de una base de datos del crimen organizado que compartiera la información a nivel nacional para agilizar los procesos de acción. Esta base de datos es hoy conocida como Plataforma México.

Con el objetivo de profesionalizar a la policía el 1o de junio de 2009 entra en vigor la Ley de la Policía Federal⁵ y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁶. Según Chabat, “en ambas leyes se establecen requisitos para el ingreso y la permanencia en la Policía Federal, tales como la inscripción en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública y la obtención del Certificado Único Policial expedido por el Centro de Control de Confianza. (2010, p. 33). Al mismo tiempo los exámenes de confianza se implementaron como obligatorios para los distintos órganos de seguridad pública.

Por su parte, Plataforma México es un sistema de tecnologías de información “integrado por una red nacional de interconexión para la integración, sistematización en intercambio de información relacionada con la seguridad pública”. Acosta y Chávez, (2012, p. 17). Su creación consta de tres etapas: a) generación de una red encriptada de datos, b) creación del Sistema Único de Información Criminal (SUIC), y c) equipamiento de estaciones de policía. Chabat (2010, p. 33). Este sistema comparte la información en los tres niveles de gobierno, el federal, el estatal y el municipal, y esta creado con la intención de fomentar las labores de inteligencia en la lucha contra el crimen organizado. En resumen es una extensa base de datos que conjunta información sobre: a) el Registro del Personal de Seguridad Pública, b) el Sistema de Gestión Operativa, c) el Registro Nacional de Información Penitenciaria, d) los Registros Biométricos de delincuentes y sospechosos, e) el Registro de mandamientos judiciales y

⁵ Cámara de Diputados (2011), *Ley de la Policía Federal*, recuperado el 8 de marzo de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>

⁶ Cámara de Diputados (2012), *Ley general del sistema nacional de seguridad pública*, recuperada el 8 de marzo de 2013 de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

ministeriales, f) el Registro Público Vehicular, y g) el Registro de Vehículos Robados y Recuperados. La plataforma tecnológica esta basada no solo en el registro de información, sino también en el procesamiento de datos y permite la comparación y estudio de información que ayuden a combatir la delincuencia. Acosta y Chávez (2012, pp. 15-49).

El sistema también está creado para generar estadísticas sobre crimen, violencia y actividades delictivas, entablar redes entre sospechosos mediante búsquedas automáticas de correlación tanto de personas como de lugares y hechos. No obstante las virtudes de esta plataforma tecnológica, su funcionamiento depende de la cooperación de los órganos de seguridad en los distintos niveles gubernamentales. Además de la calidad de información ingresada, la inteligencia generada también depende de la calidad de análisis hecho, es decir, se puede tener una amplia base de datos, pero sin un análisis correcto no es inteligencia, es simplemente información.

Por otra parte, el funcionamiento de la plataforma también esta ligado con la aplicación de la inteligencia en el plano operativo. Aún si se tiene la información y se produce la inteligencia necesaria, si los agentes operativos no cumplen de forma completa o correcta con su deber no habrá resultados reales. Crumpton, (2012). La relevancia de Plataforma México radica en el esfuerzo del gobierno federal para actualizar y modernizar los instrumentos y herramientas que permita una lucha contra las organizaciones delictivas mucho más ventajosa sobre las mismas. Además es una forma de incentivar la cooperación de las dependencias de seguridad en todos los niveles de gobierno.

La cooperación internacional, la relevancia de la Iniciativa Mérida. En cuanto a cooperación internacional se refiere, el suceso más relevante es la denominada Iniciativa Mérida entre México, Estados Unidos y Centro América. De acuerdo con Departamento de Estado de Estados Unidos, desde su aprobación en 2008 se han autorizado 1.6 mil millones de dólares para México. (U.S. Department of State). El objetivo principal de la iniciativa era brindarle más y mejores instrumentos al estado Mexicano para la lucha contra el crimen organizado, incluido el narcotráfico. De acuerdo con el portal oficial de la Iniciativa Mérida en la página del Departamento de Estado de Estados Unidos, los cuatro pilares de la iniciativa son: 1) la desarticulación de grupos del crimen organizado, 2) el fortalecimiento de las instituciones, 3) la

construcción de una frontera del siglo XXI, 4) la construcción de comunidades más fuertes, resistentes a la influencia del crimen. (US Department of State).

Lo anterior se logra mediante un trabajo conjunto donde Estados Unidos proporciona “habilidades técnicas y asistencia a México para la profesionalización de la policía, la reforma judicial y penitenciaria, el reforzamiento de las tecnologías de información, el desarrollo de infraestructura, la seguridad fronteriza y el fomento de una cultura de la legalidad” (Embajada de Estados Unidos en México). Por ello, durante el primer año de la iniciativa se aprobaron 465 millones de dólares de los cuales 400 millones fueron para México y el resto para los países centroamericanos. Skeedle y Finklea, (2013, p. 8). Al año siguiente, 2009, la asignación presupuestaria para México fue de 300 millones, pero su entrega se retrasó debido a que se le “estableció un candado para retener una cuarta parte de los recursos, hasta que el Departamento de Estado certificara que México respetaba los derechos humanos dentro del combate al crimen organizado.” Rodríguez, (2010, p. 58).

Además de lo anterior, las entregas del equipamiento aéreo planeadas para 2009 fueron retrasadas. Al respecto, “la presidenta del Subcomité de Operaciones Foráneas del Congreso, Nita Lowey, “consideró ‘absurdo’ y ‘muy decepcionante’ el anuncio de que el Pentágono planea entregar las naves Bell en 18 a 24 meses y los helicópteros *Blackhawk* aún más tarde.” Rodríguez, (2010, p. 60). De acuerdo con Rodríguez, existen tres factores a los cuales se debe el retraso en la entrega de los recursos. El primero son los requisitos que el Congreso impuso sobre la entrega de una cuarta parte de los recursos, relacionados con la violación de derechos humanos. El segundo son los procedimientos administrativos dentro de cada gobierno y la logística entre ambos para coordinar las entregas. El tercero es la capacidad institucional que va desde los procesos administrativos hasta la falta de personal. (2010, p. 60).

Puesto en práctica, Estados Unidos ha contribuido a la capacitación y entrenamiento de aproximadamente 55,000 oficiales, incluyendo 7,500 elementos de la Policía Federal. U.S. Department of State, (2013, p. 236). Además ha dado a México equipo para la investigación no intrusiva, como aviones no tripulados, con valor aproximado de 85 millones de dólares. Por otra parte, según la página oficial para la Iniciativa Mérida del Departamento de Estado de Estados Unidos, en ayuda en especie

se le han dado 8 helicópteros Bell a la SEDENA, tres helicópteros *Blackhawk* UH-60M a la Policía Federal, y tres helicópteros del mismo modelo a la SEMAR. (2013). Por otra parte Estados Unidos también ha apoyado y financiado el proceso de la reforma penitenciaria en México, y en la capacitación de la policía fronteriza mexicana. (Embajada de Estados Unidos en México).

En muchas ocasiones se ha comparado a la Iniciativa Mérida con el Plan Colombia aplicado en Colombia en los primeros años del siglo XXI. Lo anterior debido a que ambos son planes patrocinados por Estados Unidos con el fin de luchar contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. La relevancia que tiene la Iniciativa Mérida es que muestra un retorno en el interés de Estados Unidos hacia los problemas del narcotráfico. Como se había mencionado anteriormente, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, la política exterior de Estados Unidos se centró principalmente en la lucha contra el Terrorismo, en especial del grupo terrorista de Al Qaida.

Por otra parte, la Iniciativa Mérida le ha brindado una mayor atención por parte de la comunidad internacional al tema del narcotráfico y al de la transnacionalización de la delincuencia organizada. Cada vez es más frecuente la publicación de investigaciones dedicadas a rastrear las relaciones de los cárteles mexicanos haciendo negocios fuera del continente, mostrando alianzas con otras organizaciones criminales a nivel mundial, como se puede observar en el informe reciente del Departamento de Estado *International Narcotics Control Strategy Report* (véase U.S. Department of State, 2013). Así la Iniciativa Mérida además de ser un instrumento de cooperación internacional, es un indicador de los temas relevantes para la seguridad hemisférica de Estados Unidos. Por otra parte, también es un precedente, junto con el Plan Colombia, de cooperación en áreas que comúnmente serían únicamente cubiertas por el Estado bajo protesta de la soberanía nacional.

Las operaciones militares y el incremento de la violencia, de la consecuencia a la causa. Tan pronto como comienza su sexenio, el presidente Felipe Calderón mostró su interés en las políticas de seguridad. El 11 de Diciembre de 2006 inició un operativo militar en Michoacán con el propósito de estabilizar la situación de inseguridad que vivía. No obstante, el operativo provocó un esparcimiento de narcoviolencia y

actividades del narcotráfico a otros estados de la república como Sonora, Nuevo León, Veracruz y Tabasco. Chabat, (2010). A éste fenómeno se le conoce comúnmente como “efecto cucaracha” Bangley (2012, p. 457), y se refiere a que los criminales se esparcen a otras zonas territoriales. Según lo mencionado por Chabat, el objetivo de la guerra contra el narco emprendida durante el sexenio del presidente Felipe Calderón, era subsanar el impacto que tenía la lucha por el control territorial entablada entre cárteles de la droga, en la sociedad.

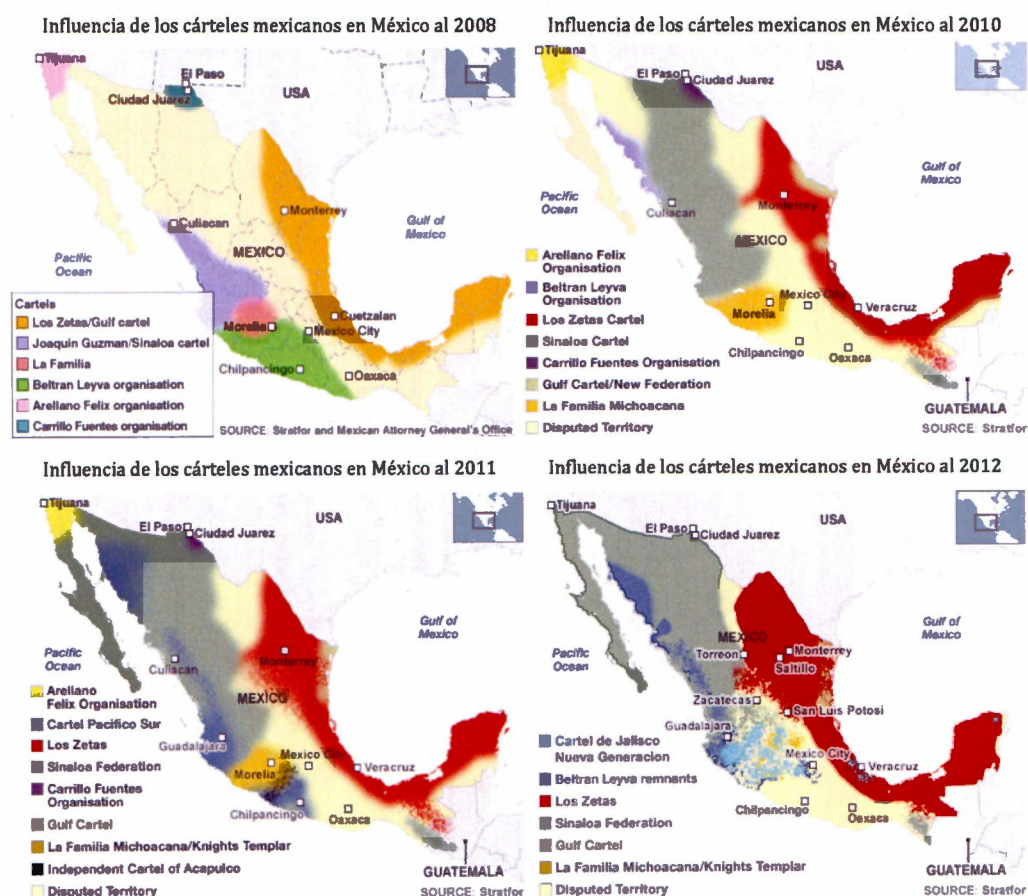
Así en 2007 se inicia la operación Baja California para controlar el trasiego de drogas por la frontera. Además a inicios de ese mismo año se extradita a Estados Unidos el líder del cártel del Golfo, Osiel Cárdenas Guillén. López (2010, p. 18) lo que contribuye a debilitar al Cártel del Golfo. A inicios de 2008 comenzó la operación conjunta Nuevo Laredo, Tamaulipas, entre cuerpos de la Marina y el Ejército. CADHAC, (2010, p. 25). Durante el mismo año, de acuerdo con el reporte de Información sobre el Fenómeno Delictivo en México publicado por el Gobierno Federal, “el encarcelamiento de Alfredo Beltrán Leyva generó la pérdida de confianza entre el Chapo y los Beltrán Leyva, lo que generó una espiral de violencia en Sinaloa, Nayarit, Sonora, Durango y partes de Jalisco y Guerrero” (2010, p. 19) por ello se iniciaron operaciones militares en Sinaloa. Además también se explica que debido a la pugna entre el cártel del Sinaloa y el de Juárez se reforzó el Operativo Chihuahua.

Estas acciones provocan la “paradoja de la represión” señalada por el Dr. Edgardo Buscaglia (2011), director de Derecho Internacional y el Centro de Desarrollo Económico en la Universidad de Virginia. Según Buscaglia, a mayor represión por parte del estado, mayores recursos asignados a la violencia por parte de los cárteles. (Buscaglia, 2011). Entonces, a mayor esfuerzos frontales por parte de las fuerzas armadas, mayor violencia por parte de los grupos delictivos. Lo anterior también lo ejemplifica los resultados de la muerte del capo Arturo Beltrán Leyva en diciembre de 2009 en un enfrentamiento con las fuerzas armadas en Cuernavaca, Morelos; ésta muerte generó “un incremento en el número de ejecuciones en Sinaloa” CADHAC (2010, p. 36).

Por otra parte, a inicios de 2010 se arresta a Carlos Beltrán Leyva (cártel de los Beltrán Leyva) y muere en un enfrentamiento en Matamoros con fuerzas del ejército y

la marina, el líder del cártel del golfo Ezequiel Cárdenas Guillén, alias *Tony Tormenta*, lo cual debilitó aún más la estructura del cártel del Golfo. Dettmer (2012) y López (2010). Además, como explica Julie López, éste debilitamiento del cártel del Golfo provoca luchas dentro de la organización que llevan al rompimiento del cártel con los Zetas. López, (2010, p.32). A partir de ese momento inicia una lucha violenta entre ambos por el control de los territorios en la zona este del país. Gobierno Federal, (2010) y Dettmer, (2012). Como se puede observar en la figura 5 sobre la evolución del control de los cárteles sobre el territorio mexicano, uno de los resultados de esta lucha fue que los Zetas lograron tomar en poco tiempo el control de la mayoría de las zonas antes dominadas por el cártel del Golfo.

Figura 5
Evolución de la influencia territorial de los cárteles



Elaboración propia con mapas de: BBC. (2012). *Mexico's drug-related violence*. BBC. Recuperado el 10 de enero de 2013 de <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-10681249>

En este punto es importante aclarar que la facilidad de los Zetas para oprimir a uno de los cárteles más poderosos del país viene de sus antecedentes. El profesor Max

Manwaring, del *Institute for Strategic Studies* del *U.S. Army War College*, explica que los Zetas provienen de los desertores del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES), una unidad élite del Ejército Mexicano. (2009, p. 18). Dado su entrenamiento militar de élite, los GAFES desertores fueron reclutados por el líder del cártel del Golfo Osiel Cárdenas Guillen para ser su brazo armado López, (2010, p.18). Este mismo entrenamiento de élite les permitió luchar y acorralar al cártel del Golfo tras la ruptura entre ellos en el 2010. Mientras que los cárteles habían mostrado siempre un patrón de *mafia*, el grupo de los Zetas siguen un patrón distinto, influenciado por su antecedente militar. Como lo menciona Marwaring (2009), siguen dos patrones de conducta. Dada sus antecedentes militares, los Zetas funcionan como una fuerza paramilitar; y dada su experiencia trabajando para el cártel del Golfo, han ido evolucionando siguiendo el patrón de una empresa multi-cooperativa.

De esta forma, a partir de su independencia, se han dedicado a controlar las rutas de tráfico de drogas desde América del Sur, antes utilizadas por el cártel del Golfo. Además, según el informe del Grupo de Acción Financiera del 2011, los Zetas comenzaron a controlar el contrabando de migrantes en la frontera con Estados Unidos FATF, (2011). Un ejemplo de ello se tiene con los 73 migrantes asesinados por los Zetas en Tamaulipas el 25 de agosto de 2010 (véase BBC, 2010). De acuerdo con Julie López, el asesinato se debió a que el grupo de migrantes se desplazaba hacia Estados Unidos sin el consentimiento de los Zetas. (2010, p.10) Este episodio ejemplifica el patrón de violencia de los Zetas, diferenciado del resto de los cárteles de droga.

De igual forma han incursionado en otras actividades como el tráfico de armas, al tráfico de personas, y el lavado de dinero. (2009, p. 22). Este patrón de multi-cooperativo lo confirma la publicación *Ágora* de edición conjunta entre el *Northern Command* (NORTHCOM) de Estados Unidos y el Ejército Mexicano. En dicha publicación se menciona que mientras se implementan las políticas de la guerra contra las drogas en México, los Zetas realizan múltiples actividades ilícitas además del trasiego de droga. En especial los Zetas han sido capturados por robar gas natural a Pemex, por extorsión y secuestro, y por la venta de piratería, en especial de películas pirata en Chiapas, Tabasco, Veracruz y Puebla. *Ágora* (2011, p.18).

No obstante, la fractura entre los Zetas y el cártel del Golfo también tuvo consecuencias en el resto de los cárteles mexicanos. Según Jaime Dettmer (2012b), investigador en temas de narcotráfico para la publicación *Ágora*, el cártel del Golfo estableció una alianza con sus antiguos enemigos, el cártel de Sinaloa, con el fin de luchar contra los Zetas. Este nuevo conflicto, aunado a las confiscaciones de armas por parte de las fuerzas armadas mexicanas provocó un incremento del tráfico de armas por parte de los Zetas. De acuerdo con el investigador del CISAN José Luis Valdés-Ugalde, citado por Dettmer, tras la separación entre los Zetas y el Cártel del Golfo, “El Chapo Guzmán, comenzó a incrementar sus ataques en áreas que eran prácticamente seguras para los Zetas, como Saltillo y Nuevo Laredo.” Dettmer, (2012b). Lo que generó una nueva ola de violencia en la zona fronteriza como muestra el reporte de *Información sobre el Fenómeno Delictivo en México* (véase Gobierno Federal, 2010).

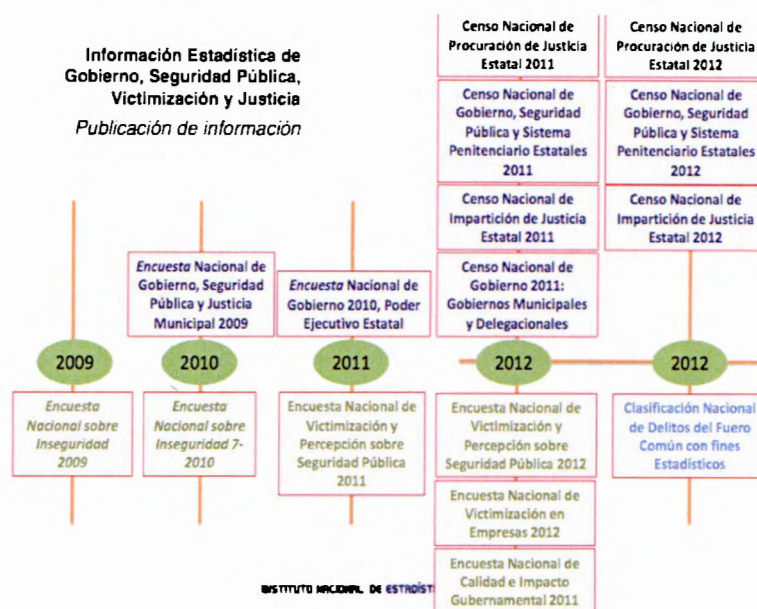
Los efectos de la guerra en México, el preludio de Centro América

La lucha emprendida por el presidente Felipe Calderón generó una ola de violencia nunca antes vista en el país y al mismo tiempo sirvió de impulso a los cárteles de la droga para transnacionalizarse. Como se explicó anteriormente, la paradoja de la represión comienza a notarse dados los efectos del uso de las fuerzas armadas. Por otra parte, el incremento en la violencia en teoría significaría inseguridad humana para los ciudadanos. No obstante en cuanto a violencia se refiere, existen múltiples fuentes para citar las cifras de los muertos generados por la guerra. Lo anterior representa un problema al momento de los informes oficiales y de intentar generar credibilidad en una población devastada por el crimen.

Es importante aclarar en este punto que la divergencia de información en cuanto a las cifras tiene distintas causas. La más importante esta relacionada con la falta de denuncias por parte de la población. En criminología, al número de delitos no denunciados se le conoce como *cifra negra*. La importancia de esta cifra, según el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), es que para 2010 el porcentaje aproximado de delitos no denunciados fue de 83% del total aproximado de delitos cometidos en el país. Para subsanar el hecho se llevan a cabo encuestas, aunque éstas están sujetas a la subjetividad de la población, el cuestionario y el método de análisis. Rivera (2011)

Por otra parte, se tiene la falta de instrumentos necesarios para medir y crear indicadores de violencia. Ramírez, (2012, p. 19) Como se puede observar en la Figura 6 sobre las encuestas de medición hechas durante el sexenio, en un inicio simplemente se tenía la Encuesta Nacional sobre Inseguridad. Es hasta 2009 cuando se hace la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal, que se diversifican y amplían las encuestas en materia de seguridad.

Figura 6
Instrumentos para medir la violencia



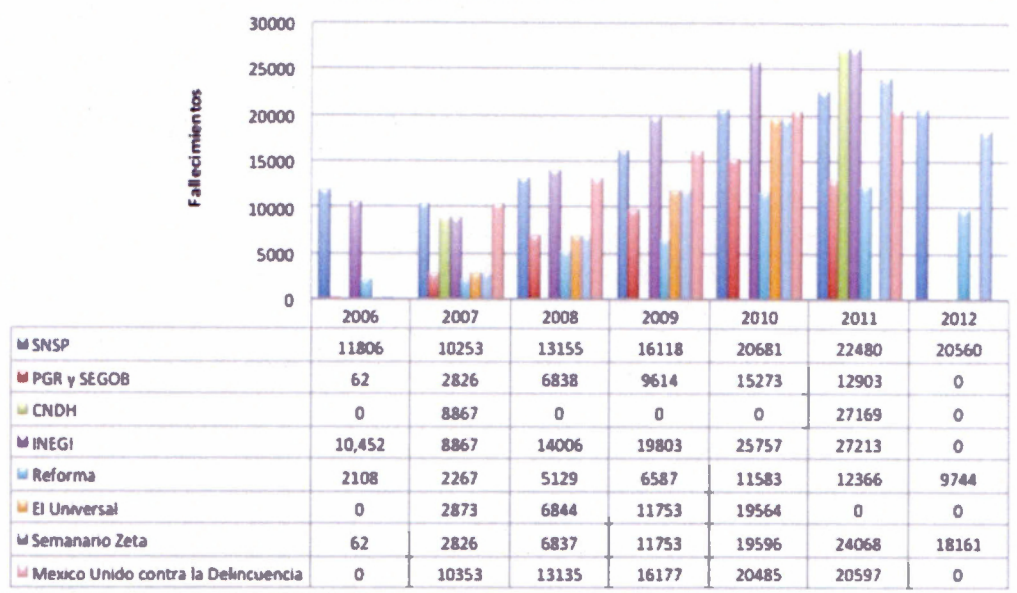
INEGI (2012) Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia. CEA-CEPAL

La cifra sobre los homicidios relacionados con el combate al narcotráfico y crimen organizado varía dependiendo de la fuente consultada. Como se puede observar en la tabla 3, la cifra más alta es la reportada por la Secretaría Nacional de Seguridad Pública con 115,053 homicidios. Como señala el reporte del *Trans-Border Institute* de la *University of San Diego*, la diferencia en datos se da debido a los distintos aspectos que cada cifra contempla. Por ejemplo, el “ejecutómetro” del periódico *Reforma*, según el reporte, cuenta como homicidio relacionado con narcotráfico o delincuencia organizada aquellos casos de arma de fuego de grueso calibre, que muestren señas de tortura o descuartizamiento y sean encontrados con cantidades grandes de droga; pero no contemplan otros hechos importantes como la ocupación o la edad. Molzahn,

Rodriguez y Shirk, (2013, p 11). Otro ejemplo es la cifra de la Procuraduría General de la República según la cual se toman en cuenta aquellos “fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincencial” considera dentro de estas cifras a aquellos “fallecimientos con extrema violencia, que por sus características se presume que víctima, victimario o ambos pertenecen a una organización criminal.” PGR (2011). Esta diferencia de factores a considerar es lo que provoca la diferencia en los números de muertes relacionadas con el narcotráfico observadas en la tabla.

Tabla 3*

Homicidios por fuente de información documentados del 2006-2012



*0= sin datos disponibles

Elaboración propia con información obtenida de BBC NEWS. (2012). *NEWS OF LATIN AMERICA AND CARIBBEAN*. Retrieved 03 de 2012 from Q&A: Mexico's drug-related violence: www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-10681249; Animal Político. (2012). *71 mil asesinatos relacionados con el narco en sexenio de Calderón: Semanario Zeta*. Recuperado en marzo 2013, de Animal Político: <http://www.animalpolitico.com/2012/06/71-mil-asesinatos-relacionados-con-el-narco-en-sexenio-de-calderon-semanario-zeta/#axzz2PKDWFXzs>; Edición 1991. (2012). *Sexenio de Calderón: 71 mil ejecuciones*. Recuperado en marzo del 2013, de Semanario Zeta: <http://www.zetatijuana.com/2012/05/28/sexenio-de-calderon-71-mil-ejecuciones/>; EFE. (2012). *Cifra de muertos en contra del narco en México es de 150 mil: EU*. Recuperado en marzo 2013, de Exélsior: <http://www.excelsior.com.mx/2012/03/27/nacional/821885>; Gandaria, M. (2012). *47 mil 515 muertos en México por guerra contra el narco, según cifras oficiales*. Recuperado en marzo del 2013, de El Sol de México: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2790085.htm>; Camarena, S. (2012). *¿Hay menos muertos en la guerra antinarco?*. Recuperado en marzo del 2013, de Contando América, Blogs Internacional: <http://blogs.elpais.com/contando-america/2012/01/hay-menos-muertos-en-la-guerra-antinarco.html>; Animal Político (2012). *83 mil muertos del narco en el sexenio de calderón*. Recuperado el 20 de marzo de 2013 de: <http://www.animalpolitico.com/2012/11/83-mil-muertos-por-el-narco-en-sexenio-de-calderon-semanario-zeta/>; Ramírez, K. (2012) *Pautas para el Análisis de los delitos violentos a partir de la información estadística en México*. “Panorama Estadístico de la Violencia en México. Distrito Federal, El Colegio de México y el Centro de Investigación y Estudios en Seguridad. BBC. (2012). *Mexico's drug-related violence*. BBC. Recuperado el 10 de enero de 2013 de <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-10681249>

Otro ejemplo de medición es el *Indicador de víctimas visibles e invisibles de homicidio* publicado por el centro de investigación México Evalúa (véase México Evalúa, 2012). Según este indicador la cifra de homicidios sexenal calculada es de 101,119 homicidios; no obstante, y pese a que su informe presenta varias gráficas sobre las muertes durante el sexenio, no existe en el informe una cifra exacta anual de las víctimas. La falta de datos duros sobre el tema es un obstáculo al hacer estudios sobre las consecuencias de las políticas de seguridad. Como se puede observar incluso entre dependencias gubernamentales existen números diferentes, hecho que le resta formalidad y legitimidad a la política de la lucha contra el narcotráfico.

Independientemente de la cifra, lo cierto es que la lucha contra la delincuencia organizada, aunada a las luchas internas entre los cárteles generó un alto número de homicidios y una ola de violencia nunca antes vista en México. La respuesta por parte de los grupos narcotraficantes a las políticas del Estado dio pie a la paradoja de la represión, en un aumento de violencia a través del Sexenio 2006-2012 como señala en entrevista pública Edgardo Buscaglia (2011). Por otra parte, las luchas entre los cárteles por el control del territorio generaron una evolución en la localización geográfica de los mismos. Como se ha podido observar en la Figura 5, el cártel de Sinaloa se fortaleció. Lo mismo sucedió con los Zetas, quienes en menos de cinco años impusieron su influencia en toda la costa del Golfo de México, hasta la frontera con Guatemala.

Por otra parte, el patrón de transporte de droga comenzado durante la década de los noventa se fortaleció a medida que los cárteles se fortalecían. La Figura 7, publicada por *Ágora* (2012), muestra las rutas de transporte observadas durante el sexenio del presidente Calderón. En ella se puede observar que la ruta a directa por el Caribe a Estados Unidos ya no se utiliza. En cambio la droga viaja desde América del Sur hacia México y de ahí llega por vía terrestre a Estados Unidos.

Figura 7
Rutas de la droga



AGORA (2012) "Ojos en las fronteras." *Batalla común contra el crimen transnacional*. AGORA. p.28

Además la evolución de los cárteles no ha sido fenómeno único en México. La transnacionalización del crimen organizado se puede observar con los sucesos de los últimos años en la región. Como se desarrollará en el capítulo 3, los Zetas se han fortalecido en Centroamérica, y se han "alineado con los pandilleros de la Mara Salvatrucha en Centroamérica para el narcotráfico, la extorsión y el secuestro". Ágora, (2012 p.19). Esto sucede en parte como consecuencia de las políticas de seguridad mexicanas. Como lo afirma el almirante de la Marina estadounidense Timothy J. Keating, "las mafias de la droga como el cártel de Sinaloa y los Zetas, en búsqueda de nuevos territorios para escapar las operaciones del gobierno mexicano, están instaurándose con mayor frecuencia en los frágiles y políticamente inestables países de Centro América". (p. 1, 2012)

Al respecto, Jorge Chabat señala que las políticas de seguridad estuvieron marcadas por la urgencia a la llegada del presidente Calderón ya que dado el poder desarrollado por el narcotráfico durante los sexenios anteriores amenazaba la gobernabilidad del país. La tolerancia ya no era una opción debido a la falta del régimen autoritario y a los cambios estructurales que el vacío de poder durante los noventa generó. Además, el nuevo poder del narcotráfico ponía en desventaja al Estado en cualquier negociación. En tercer lugar, la opinión pública estaba presionando al Estado

por la falta de acción del sexenio anterior. En cuarto lugar, la lucha contra la delincuencia fue uno de los pilares en la campaña electoral de Calderón. En quinto lugar, dada la situación bajo la que llegó el presidente al poder, una lucha frontal ayudaría a incrementar la legitimidad en gobierno. Chabat (2010, p. 34).

El incremento de la violencia se debe en parte a que las acciones gubernamentales rompieron el equilibrio entre los cárteles del narcotráfico, lo que se pudo observar en los mapas de la figura 5. La violencia es una consecuencia, pero las causas de la misma yacen ligadas al empoderamiento del narcotráfico durante sexenios pasados. Dado el desarrollo del narcotráfico en México, y como menciona Chabat, la única forma de evitar la violencia sería no romper estos equilibrios, Chabat (2010) lo que evitaría la respuesta violenta de las organizaciones criminales. Ello conllevaría dejar las instituciones estatales a merced del involucramiento de organizaciones ilegales, lo que lleva a mermar la capacidad del Estado no solo de aplicar la ley y proveer seguridad a los ciudadanos, sino de funcionar en el resto de sus áreas.

En cuanto al impulso de los cárteles a la transnacionalización, este efecto tiene dos partes, por un lado, la lucha frontal provocó fracturas entre los cárteles y guerras entre los mismos y, así como luchas por el territorio nacional de una forma mucho más violenta. Por el otro lado, como consecuencia de la lucha a nivel nacional los cárteles comenzaron a buscar nuevos centros de operaciones, menos problemáticos. Por ello, antes de poder hacer una propuesta de política pública de seguridad es necesario tomar en cuenta los efectos internacionales que el desarrollo del conflicto en México ha tenido en los últimos seis años. Algunos países en Centroamérica tienen características específicas que los hacen santuarios para las organizaciones del crimen; en especial, el caso de Guatemala debe ser tomado en cuenta antes de hacer propuestas sobre políticas de seguridad. Lo anterior se debe a que, como se verá en el capítulo 3, las políticas de seguridad nacional llegan a crear efectos dominó, que afectan a segundos y terceros países en la región y que hacen que un análisis basado únicamente en una visión nacional sea poco viable en el mediano y largo plazo.

Capítulo 3: El papel de Guatemala en la transnacionalización de los cárteles mexicanos

Como se ha podido observar en el capítulo 2, desde la década de los noventa, los cárteles de la droga en México se han ido fortaleciendo debido a una serie de factores tanto internos de México como externos. De igual forma, Centroamérica cuenta con circunstancias que hacen de la región un área vulnerable a la influencia de los grupos de delincuencia organizada. En especial, el llamado “Triángulo Norte” compuesto por Guatemala, Honduras y El Salvador “tienen hoy en día una de las tasas de homicidio más altas del mundo”. UNODC (2012 p. 9). Además de dicha violencia, los habitantes del triángulo norte deben lidiar con otros problemas relacionados con el desarrollo humano que crean un círculo vicioso con la inseguridad.

Hoy en día, la región de América Latina y el Caribe es la región más desigual en todo el mundo, PNUD (2010). Dentro de la región, como se puede observar en el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 del PNUD, los países centroamericanos son los que presentan el menor Índice de Desarrollo Humano⁷ (IDH). Los países que presentan el menor IDH son Nicaragua y Guatemala, en los lugares 124 y 122 respectivamente; a nivel Latinoamérica son solamente superados por Haití el cual ocupa el puesto 149. PNUD (2010 p. 27). Entre ambos países mencionados, Guatemala es el país que causa mayor preocupación según el informe en cuanto a desigualdad, ya que mientras el 4% más rico de la población alcanza un IDH comparable con el de México, el 15% más pobre muestra un IDH al nivel de Haití. El informe también señala la deficiencia en cobertura educativa al apuntar que el grupo poblacional de entre 15 y 24 años tiene en promedio únicamente 6 años de estudio. Por otra parte, también se señala que la mitad de la población infantil menor a los 5 años presenta desnutrición crónica. PNUD (2010, p. 31).

Estas condiciones presentadas por el PNUD hacen de Guatemala un caso de estudio para el desarrollo humano. No obstante, en materia de seguridad, la relevancia de Guatemala tiene que ver con su localización geográfica. Según el reporte de la UNDOC “Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una

⁷ El Índice de Desarrollo Humano mide el promedio de los avances en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno. UNDP. (s.f.) *Índice de Desarrollo Humano, Recuperado el 4 de abril de 2013 de <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/103106.html>*

evaluación de las amenazas” (2012) a mayor cercanía con la frontera mexicana, mayor trasiego de narcotráfico vía territorial. Como explica el reporte, Guatemala, al ser el vecino contiguo de México, funge de cuello de botella para la droga transportada desde Sudamérica, UNODC (2012); y ello conlleva una serie de amenazas de seguridad humana, por el aumento de los índices de violencia y delitos; de seguridad nacional por el fortalecimiento de grupos delincuenciales; y de seguridad internacional por el efecto dominó que puede causar la desestabilidad del Estado guatemalteco en la región.

Para poder comprender la relevancia de Guatemala en los puntos dichos con anterioridad, primero es necesario conocer los factores que causan la vulnerabilidad del país. La comprensión sobre la importancia de factores bases como la demografía y la geografía, así como de los antecedentes históricos de la nación guatemalteca, contribuirán a enriquecer el estudio de la situación actual de la delincuencia organizada transnacional. Un panorama más amplio sobre las causas de la inseguridad, dará como resultado mejores análisis prospectivos y recomendaciones de políticas en materia de seguridad más eficaces y efectivas tanto para Guatemala como para México.

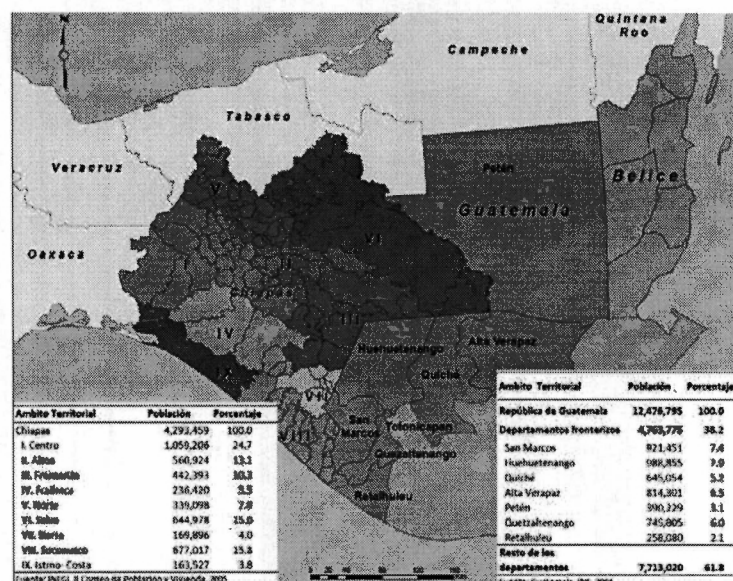
Factores que contribuyeron en el desarrollo de la transnacionalización

Para poder comprender las dificultades que encuentra Guatemala en su desarrollo y en sus procesos de seguridad, es importante comprender el papel que la geografía juega dentro del análisis de este tipo de casos. El territorio Guatemalteco es montañoso en un 35% montañoso, y un 95% boscoso. FAO, (s.f., p. 31-32) lo que dificulta la aplicación de políticas públicas; a esto se le aúna que la densidad poblacional es baja y dispersa a lo largo del territorio (véase Figura 8). Estos factores de geografía y densidad poblacional son claves en los procesos de gobernanza y seguridad ya que pueden representar un gran obstáculo al momento de implementar políticas públicas, en especial cuando se habla de medidas de seguridad fronteriza.

Lo anterior es señalado por Phillipe Le Billon (2001), experto en geografía de la violencia y guerra de la *University of British Columbia* y los expertos en seguridad y desarrollo, de la *University of Oxford*, Paul Collier, Anke Hoeffler, y Dominic Rohner (2006). Dichos autores mencionan cómo es que la factibilidad de conflictos aumenta dependiendo de las condiciones geográficas; es decir, a mayor número de montañas y selvas en un territorio, mayor la facilidad para el surgimiento de un conflicto. Esto se

debe a que dichas características dificultan el acceso de los cuerpos de seguridad, así como la aplicación de las estrategias. Además ambas condiciones del terreno facilitan el escondite de los grupos ilegales. Por otra parte, si la densidad poblacional es dispersa, la aplicación de políticas de desarrollo se dificulta, dando como resultado una falta de desarrollo humano en la región, y mayor facilidad por parte de las personas a involucrarse en actividades ilegales o subversivas. Collier, Hoeffler y Rohner, (2006)

Figura 8
Densidades poblacionales en la frontera Guatemala-México



Instituto Nacional de Migración, (2011), *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México*, México, Instituto Nacional de Migración, Consejo Nacional de Población, Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. p.25

Esta mismas complicaciones aplican a la frontera; Guatemala comparte 956 km de frontera con México, colindando con tres Estados: Chiapas, Campeche y Tabasco. Además para analizar las dificultades que enfrenta esta zona en cuanto a seguridad, también es necesario considerar a la población flotante. Como señala Natalia Armijo (2011), investigadora de la Universidad de Quintana Roo, experta en temas de migración y seguridad, este tipo de población ha sido una constante histórica, donde trabajadores generalmente guatemaltecos, cruzan a México para trabajar en los campos agrícolas, pero residen principalmente en Guatemala. Armijo, (2011). Según la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México hecha en 2008 realizada por el Instituto Nacional de Migración de México, la cifra es de aproximadamente 204,873 casos. Este número representa la cantidad de residentes guatemaltecos que cruzan

diariamente a México permaneciendo en el país menos de 24 horas. (2011, p. 73). Todos estos factores provocan que la frontera sea altamente porosa.

Además, a estos factores se le aúna la falta de puestos fronterizos. Según la misma encuesta, en la actualidad existen ocho puestos fronterizos entre Guatemala y México: uno en el estado de Tabasco, ubicado en El Ceibo, y los otros siete en el estado de Chiapas: Frontera Corozal, Carmen Xhan, Ciudad Cuauhtémoc-Las Champas, Unión Juárez, Talismán, Suchiate II y Ciudad Hidalgo. INM (2011, p.27). Así mismo, como se puede observar en la figura 9, a lo largo de los 200 kilómetros de frontera entre el departamento de Petén y el estado de Campeche no existe ningún cruce formal. Armijo, (2011, p. 37). Dado lo anterior, es fácil comprender que existan más de 350 puntos de cruce no oficiales en la frontera y que su traspaso llegue a costar 1 dólar estadounidense, como en el caso de los cruces por tirolesa en el río Usumacinta. UNODC, (2012, p. 48)

Figura 9
Puntos fronterizos legales entre Guatemala y México



Nájera, J. (2010), Conociendo la encuesta sobre migración en la frontera México-Guatemala: alcances y limitaciones, *Papeles de Población*, Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, vol. 16. Recuperado el 25 de marzo de 2013 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-74252010000100003&script=sci_arttext

Como se puede observar, la frontera entre Guatemala y México es “un espacio de profundas complejidades, tanto en aspectos sociales, económicos y de seguridad, como en los migratorios.” Armijo, (2011, p. 34). La falta de una infraestructura adecuada, así

como de recursos humanos suficientes para los cruces fronterizos, facilitan las cosas para la presencia de los grupos criminales, quienes encuentran en las condiciones geográficas aliados idóneos para sus escondites.

La evolución de la cooperación internacional en materia de Seguridad y de los grupos narcotraficantes durante los noventa

Durante la década de los noventa la comunidad internacional comenzaba nuevos procesos de integración en un mundo post-soviético. A inicios de la década, dentro del marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), a la cual pertenece Guatemala, se da la *Declaración de Santiago* sobre democracia y confianza ciudadana. En ella se inician procesos de consulta entre los países miembro en materia de seguridad, al tiempo que se comprometen a trabajar por la misma en el hemisferio. Y dentro de esta actitud de cooperación, en 1995 se crea el Consejo de Seguridad Hemisférica en la OEA. Parraguez, (2010, p.17). Estos procesos de cooperación son una muestra de cómo evolucionaba la concepción de amenazas a la seguridad entre los países de la comunidad hemisférica.

En cuanto a la cooperación con México, el primer documento firmado en materia de seguridad fue el Tratado de Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, en 1989. (SRE, 2012). No obstante, como lo muestra la Base de Datos de Tratados Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2012), la mayoría de los acuerdos se firman del año 1996 al año 2000, bajo los mandatos del presidente Álvaro Arzú (1996-2000), por parte de Guatemala y el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), por parte de México. Estos tratados establecen métodos de cooperación entre ambos países para asuntos de materia penal y de justicia.

En 1996 se firmó de forma bilateral el *Tratado sobre el Cumplimiento de Sentencias Penales*, y el *Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre Asistencia Jurídica Mutua*. El primero entró en vigor el 26 de febrero de 1998, y establece las condiciones en las cuales los reos podrían ser trasladados para cumplir su condena en uno u otro país. (SRE, 1998) El segundo entró en vigor el 13 de febrero de 1998 y tiene el objetivo de fomentar la cooperación para “la prevención, investigación y persecución de delitos o cualquier otro procedimiento penal.” (SRE, 1998b). Los últimos tratados

firmados durante la década fueron, en 1997, el *Tratado de Extradición*, para facilitar el traslado de presuntos delincuentes y condenados de un país a otro, mismo que entra en vigor hasta 2005, (SRE, s.f.); y el *Tratado para la Recuperación y Devolución de Vehículos y Aeronaves Robados o Materia de Disposición Ilícita*, que entra en vigor en 1998. Como se puede observar, todos los últimos tratados firmados entre ambos países están relacionados directamente con actividades penales, lo que demuestra también la disposición de cooperar en todas las áreas del delito.

Mientras se daban estos nuevos mecanismos de cooperación, los grupos de narcotráfico también establecían lazos en Guatemala. Como señala Julie López, especialista en Centro América e investigadora en el *think tank* de Washington, el *Woodrow Wilson Center for International Scholars*, el cártel de Cali intentó establecerse formalmente en Guatemala entre 1991 y 1992, pero no lo logró debido a los conflictos propios del país. No obstante, el capo local guatemalteco, Byron Berganza, si estableció contactos con los cárteles colombianos y mexicanos, y con los oficiales militares encargados de diferentes zonas del país. Para mediados de la década, “no existía un solo embarque de cocaína que se moviera en Guatemala sin el consentimiento de Berganza”. López (2010, p.13) Así los grupos de narcotráfico guatemaltecos creaban alianzas con cárteles extranjeros más fuertes para trasladar la droga a través del país.

Por otra parte, el debilitamiento de los cárteles colombianos, debido a la lucha contra el narcotráfico emprendida por el gobierno de Colombia en su país, provoca un vacío de poder en la región. El debilitamiento del Cártel de Cali y el de Medellín, la muerte de Pablo Escobar, líder del cártel de Medellín, en 1993, y el cierre de la ruta de narcotráfico que pasaba por el mar Caribe, obligó a nuevas fuerzas capaces de dirigir el traslado de las drogas desde América del Sur hasta Estados Unidos. Para 1996 el cártel del Golfo tuvo la suficiente fuerza como para sustituir el control de los colombianos en la región y controlar las rutas de transporte de drogas (Ágora, 2011). A inicio de 1998, de acuerdo con Espach, Meléndez, Haering y Castillo (2011), Armijo (2011), y López (2010), los cárteles del Golfo y de Sinaloa tenían alianzas establecidas con los principales traficantes de drogas guatemaltecos: los Mendoza que controlaban Izabal y Petén, y los Lorenzanas que controlaban Zacapa. Además, su *modus operandi* no era el de competir con los capos locales, sino el de estimular su desarrollo y establecer

alianzas pacíficas. López (2010, p. 13-14).

La guerra civil como facilitador para la transnacionalización del crimen organizado

La relevancia de la guerra civil para el análisis de la seguridad actual radica en los efectos que ésta tuvo sobre Guatemala; el conflicto se inició en 1960, después de que un grupo militar apoyado por el gobierno estadounidense invadiera Guatemala desde Honduras, dando un golpe de Estado al entonces presidente Jacobo Arbenz que había iniciado reformas comunistas en su país. A partir de entonces, Guatemala vivió una guerra civil entre los grupos insurrectos que no reconocían al gobierno y las fuerzas estatales de seguridad, que buscaban restablecer el orden en el país. Este conflicto duró más de treinta años, hasta que en 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz, que incluían entre otras cosas, la reducción del ejército.

Una de las primeras consecuencias de esta guerra, señalada por Natalia Armijo, fue la cifra de refugiados en México. Se calcula que en la década de los ochenta ingresaron más de 46 mil refugiados, estableciéndose en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo. Armijo (2011, p.38). La razón para que el desplazamiento fuera hacia México, radica en la inestabilidad que la región centroamericana vivió durante la segunda mitad del siglo XX. Al igual que Guatemala, Nicaragua y El Salvador vivían guerras civiles, por lo que emigrar al sur no era una opción (Spence, 2004). Tras la guerra, cerca de 42,000 refugiados regresaron a Guatemala, INM (2011 p. 27), en búsqueda de nuevas oportunidades que el debilitado estado guatemalteco, tras el conflicto, no tenía la capacidad de ofrecerles.

Otra consecuencia, fue que la guerra evitó la formación de grupos de crimen organizado del tamaño de los cárteles colombianos o mexicanos. Como explica Julio Rivera, actual Inspector General de Gobernación de Guatemala (2011), esto se debe principalmente a la diferencia de intereses entre los grupos de crimen organizado y los grupos beligerantes en los conflictos centroamericanos. Los primeros, como ya se mencionó, buscan ante todo la maximización de sus ganancias con el menor esfuerzo posible, motivo por el cual buscan generalmente pasar desapercibidos ante las estructuras del Estado. PNUD, (2010, p. 100). Como mencionan Collier, Hoeffler y Rohner, la motivación principal de los grupos insurrectos es el cambio político; la lucha y la violencia generalmente van encaminadas a desestabilizar la estructura del gobierno

en el poder, por lo que no hay espacio para el desarrollo de las estructuras del crimen organizado (véase Collier, Hoeffler y Rohner 2009).

No obstante, hacia el final del conflicto, el país se encontraba con condiciones que hacían factible el desarrollo del crimen organizado. Por un lado, como consecuencia de cincuenta años de guerra, existía un alto número de armas remanentes del conflicto en manos de la sociedad. Por el otro, la debilidad del Estado guatemalteco generaba una fragilidad institucional que mermaba su capacidad de ejercer la autoridad y el monopolio de la fuerza en el territorio nacional. Rivera (2011, p. 9). Las fuerzas armadas fueron reducidas debido al papel represor que jugaron durante la guerra civil; además no existía un cuerpo policiaco capaz de controlar el territorio. López (2010, p. 20). Por otra parte, la guerra civil había obstaculizado el desarrollo social y económico del país, lo que se traduce como baja en la calidad de vida y escasas oportunidades de trabajo y desarrollo para la población.

Como lo explica Le Billon, en su artículo *The political ecology of war, natural resources and armed conflicts* (2001), la producción y tráfico de drogas puede fácilmente convertirse en un modo de subsistencia para las comunidades con desarrollo social y oportunidades limitadas. Lo anterior se debe a que las drogas son productos de alta remuneración, es decir, los costos de producción son bajos comparados con el precio que llegan a alcanzar por su venta. Le Billon, (2001). Esto contribuyó al establecimiento formal de cárteles de la droga después del fin de la guerra civil. Los capos locales incentivaron a los agricultores, que encontraron en la producción de drogas un medio de subsistencia.

La llegada del nuevo siglo: heredando la vulnerabilidad

El inicio del nuevo siglo se vio marcado por los ataques terroristas a Estados Unidos. Como menciona la Dra. María Luisa Parraguez, investigadora en temas de seguridad hemisférica del Tecnológico de Monterrey, después de los ataques del 11 de septiembre 2001 “se tomó un enfoque multidimensional en cuanto a la seguridad, discutido y adoptado en la Conferencia Especial sobre Seguridad en la Ciudad de México en el 2003,” Parraguez, (2011, p. 18), de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la cual es miembro Guatemala. Este nuevo enfoque se centró principalmente en el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional y los diversos

tipos de crimen organizado, así como en la pobreza extrema y los desastres naturales y de origen humano, como el VIH. OEA (2003).

Posteriormente en 2005 se creó la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM). Esta secretaría está integrada por la Secretaría del Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE), el Departamento de Seguridad Pública (DPS) y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD). SSM (2013). Éste último se dedica a estudiar el problema del uso, comercio y producción de drogas, y a crear, entre otras acciones, el *Plan Hemisférico de Acción sobre Drogas*; el cual describe una serie de objetivos y estrategias a cumplir por parte de los países miembro para reducir el problema de las drogas en el hemisferio. (véase CICAD 2011). Además otro mecanismo de cooperación con el que cuentan los miembros de la OEA, y que adquiere mayor relevancia es la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, creada en 1995. Esta tiene por propósito incrementar la cooperación en áreas de seguridad y defensa mediante reuniones de los mandos militares de cada país. CDMA (2012).

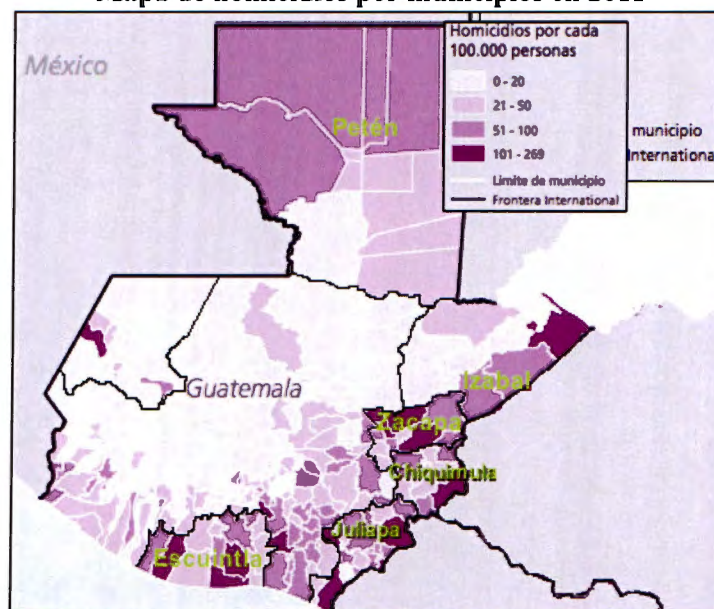
En cuanto a nivel bilateral entre Guatemala y México, durante la primera parte de la década, se firmó en 2002 sólo un tratado, sobre *Cooperación para Intercambio de Información respecto de Operaciones Financieras realizadas a través de Instituciones Financieras para Prevenir, Detectar y Combatir Operaciones de Procedencia Ilícita o de Lavado de Dinero*. Este entró en vigor el 20 de marzo de 2003, y está dedicado a la colaboración entre ambos países para prevenir el lavado de dinero. También durante éste periodo se llevaron a cabo varias reuniones entre órganos de seguridad; no obstante, no existen más acciones registradas.

En cuanto a nivel nacional, para inicios de la década, la vulnerabilidad del Estado guatemalteco no se había reducido. De acuerdo con Espach y Meléndez, a pesar de ser el país más grande de América Central, en el año 2000 el gobierno guatemalteco “no tenía un control o presencia de seguridad o policía efectiva en la mayor parte de su territorio”. Espach, y Meléndez, (2011, p. 7). Lo anterior se debió a la drástica reducción del ejército tras el fin de la guerra civil, y a la falta de un cuerpo policiaco estructurado y bien preparado. López (2010). El papel de los cárteles locales en cuanto a la droga era básicamente de transportistas y no intentaban abarcar otras áreas más

lucrativas de su comercio. No obstante, si se dedicaban a otro tipo de actividades dentro del país como el “contrabando, especialmente de personas y artículos esenciales, por ejemplo, arroz, y gasolina”. López (2011, p. 8).

En el reporte *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas* (2012), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) también se señala la notoriedad del incipiente rol de los cárteles de la droga en la región durante la primera parte de la década. El aumento de violencia se notó principalmente en los departamentos de Escuintla, Petén, Izabal y Chimala (véase Figura 10), que incrementaron sus tasas de homicidios, volviéndose los departamentos más violentos en el país. Escuintla tiene costa con el Pacífico haciéndola geopolíticamente importante; Petén tiene una zona selvática conocida por ser utilizada como aeropuerto para los aviones de los transportistas; en Izabal se encuentran los dos puertos más grandes del país. UNODC, (2012). Al mismo tiempo, según cálculos del mismo reporte, Izabal y Petén son áreas rurales en un 70%, lo cual ha hecho más factible la cooperación de las comunidades con el crimen organizado, debido a la falta de políticas que contribuyan al desarrollo social. PNUD, (2011).

Figura 10
Mapa de homicidios por municipios en 2011

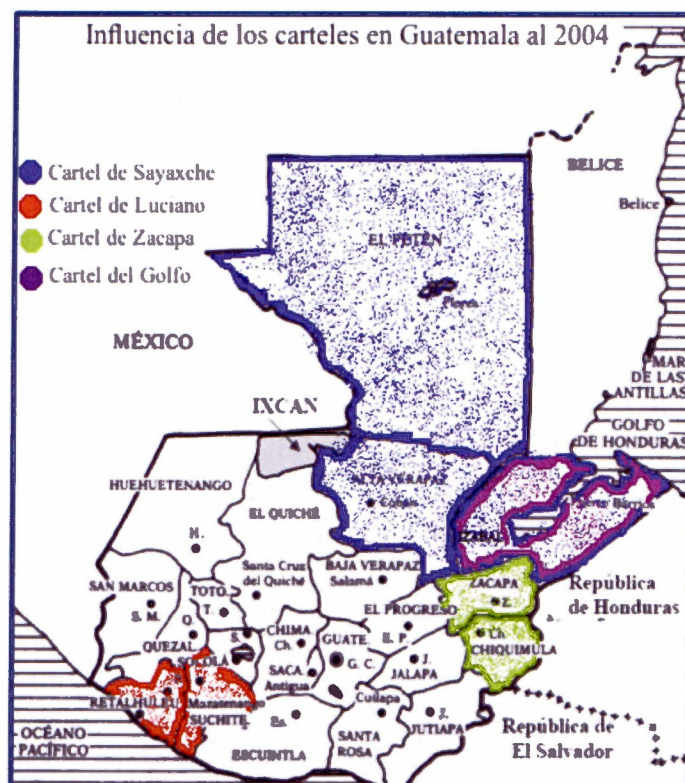


Elaboración propia, tomado de UNODC (2012) *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe*, p. 70

Debilidad del Estado guatemalteco: intrusión y violencia de los grupos del narcotráfico

Todo lo anterior contribuyó a que para 2004 existieran cuatro cárteles principales en Guatemala (véase figura 11). Según Restrepo y Tabón, éstos eran, el cártel de Sayaxche, que se encontraba establecido en Petén, Cobán e Izabal; el cártel de Luciano, que opera en Retalhuleu y Suchitepéquez; el cártel de Zacapa liderado por la familia Lorenzana, ubicado en Zacapa y Chiquimula, y el cártel del Golfo, liderado por la familia Mendoza, concentrado en Izabal. Restrepo y Tabón (2011, p. 85). Estos cárteles se encargaban de traficar la droga a través de Guatemala para entregarla a los cárteles mexicanos en la frontera.

Figura 11

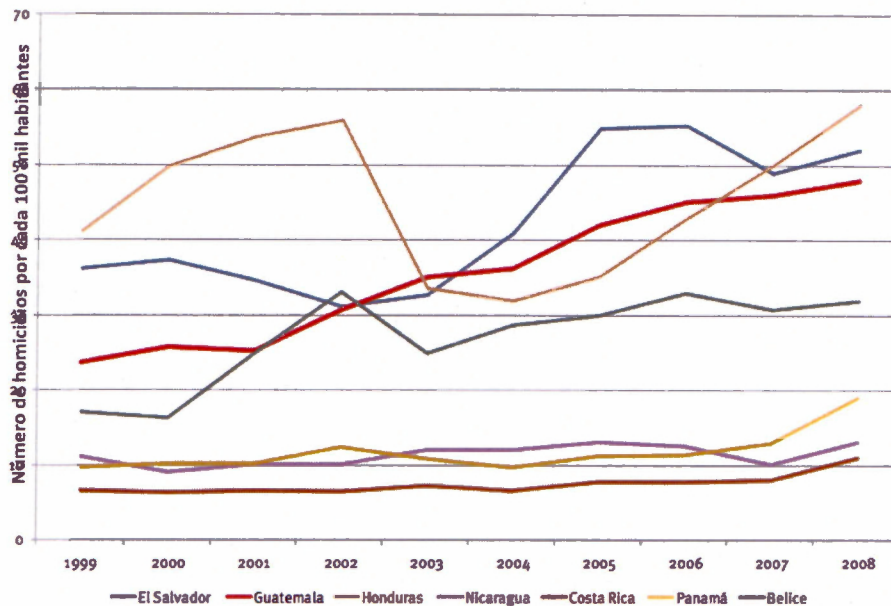


Fuente: elaboración propia con información de Restrepo, J. y A. Tabón, (2011), *Guatemala en la encrucijada, panorama de una violencia transformada*. Colombia, Secretariado de la Declaración de Ginebra.

La debilidad del Estado para aplicar su autoridad también se puede notar en el número de homicidios por año. Como se puede observar en la Gráfica 4 sobre la relación de homicidios por cada 100 mil habitantes en los países centroamericanos, la curva de Guatemala no dejó de crecer del 2001 al 2008. Por su parte, países como

Honduras y El Salvador, que también tuvieron guerras civiles durante la segunda mitad del siglo XX, muestran altibajos de los índices de violencia a lo largo del mismo periodo. Esto ejemplifica que a lo largo de la década, el Estado guatemalteco no logró estructurarse lo suficiente como para impartir seguridad a lo largo de su territorio.

Grafica 4
Tasas de homicidio para los países centroamericanos 1999-2008



Restrepo, J. y A. Tabón, (2011), *Guatemala en la encrucijada, panorama de una violencia transformada*. Colombia, Secretariado de la Declaración de Ginebra, p. 45

Otro ejemplo del grado de dicha debilidad es el hecho de que se haya tenido que crear en 2006, por parte de las Naciones Unidas, una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Dicha comisión fue creada para “el fortalecimiento del estado de derecho” CICIG, (s.f., p. 1) y tiene la facultad de ejercer acciones penales en el Sistema de Justicia Nacional de Guatemala. Los tres objetivos principales de la comisión son: “1) investigar la existencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que comentan delitos; 2) prestar apoyo a la labor de las instituciones guatemaltecas del sector justicia en su labor de investigar y perseguir penalmente a individuos implicados en los cuerpos ilegales; y 3) proporcionar asistencia técnica a las instituciones del poder judicial, con el fin de que la Fiscalía y la Policía tengan mejores instrumentos en su labor”. CICIG (s.f., p. 2)

No obstante, el papel del CICIG es el de asesorar y sugerir implementaciones políticas que mejorarían el sistema gubernamental de justicia, no el de ejecutar dichas

políticas; de tal forma, los resultados recaen en los esfuerzos del gobierno. Al inicio de la comisión se desarrolló un paquete de siete propuestas, como se observa en el cuadro 4, no obstante, únicamente dos han sido cumplidas dentro de los márgenes de aceptación del CICIG. En el caso de la reforma a la Ley de armas y municiones, sobre el tráfico ilícito, aún cuando se legisló una reforma en 2009, el CICIG considera que existen aspectos pendientes. Por otra parte, del segundo paquete, propuesto en el 2009 solo se han cumplido dos de las siete reformas propuestas, y cabe resaltar que tres de ellas son reformas al Código Penal que se relacionan directamente con la delincuencia organizada. CICIG (2013)

Cuadro 4
Paquetes de reforma del CICIG para Guatemala

Primer Paquete (octubre de 2008)	
Propuesta	Estado
Reformas a la Ley de Amparo	No legislado
Reformas a la Ley de Antejuicio	No legislado
Incidentes en el Código Procesal Penal	Cumplida en el 2009
Declaración por medios audiovisuales	Cumplida en el 2009
Cambio de identidad y reubicación de testigos	Parcialmente cumplida, Decreto 17-2009 del Congreso de la República, Ley de fortalecimiento de la persecución penal , y Decreto 23-2009 del Congreso de la República.
Colaboración eficaz	Parcialmente cumplida, Decreto 17-2009 del Congreso de la República, Ley de fortalecimiento de la persecución penal , y Decreto 23-2009 del Congreso de la República.
Tráfico ilícito de armas y municiones	Parcialmente cumplida, aspectos pendientes en la ley
Segundo Paquete (marzo de 2009)	
Competencia penal en procesos de mayor riesgo	Cumplida en el 2009
Paquete Anticorrupción *	No legislado
Extinción de Dominio	Cumplida en el 2010
Carrera Fiscal	No legislado
Reformas en trata de personas*	No legislado
Tráfico Ilícito de migrantes*	No legislado
Paquete disciplinario (OJ-MP-PNC)	No legislado

*Reformas al Código Penal.

Tabla de elaboración propia con información de CICIG (2013) *Recomendaciones de la Reforma Institucional*. Recuperado el 10 de marzo de 2013 de: <http://cicig.org/index.php?page=reforma-institucional>

Como se puede observar, la labor básica del CICIG es ayudar a la aplicación de la justicia penal en el país. No obstante, la necesidad de la ayuda internacional para cuestiones judiciales es una señal de la incapacidad de las instituciones del Estado

guatemalteco en cuanto a gobernanza, ya que dicha comisión no es evaluadora, sino que asesora en la planeación y ayuda a la aplicación de los procesos de justicia y legalidad del país. Por otra parte, en 2010 se acordó una extensión de dos años más para el mandato del CICIG, que terminaba en 2011. Nuevamente, el gobierno ha propuesto otra extensión de mandato, ya que la primera extensión vence en 2013. De esta forma se puede observar que la situación de debilidad del Estado guatemalteco era una condición existente al momento del inicio de la lucha frontal contra el crimen en México en 2006, la cual aún no ha mejorado lo suficiente como para ser independiente del asesoramiento internacional. Por otra parte, en cuanto a la violencia, la tasa de homicidios ya mostraba un incremento constante desde el inicio de la década. Todas estas condiciones previamente existentes hicieron a Guatemala aún más vulnerable a los cambios en las organizaciones de narcotráfico, en especial aquellos mostrados durante la última parte de la década, cuando en México se inicia la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Cambio de sistema: la conquista por parte de los cárteles mexicanos

La lucha frontal contra el narcotráfico llevada a cabo en México del 2006 al 2012 dio pie en México a la “paradoja de la represión”, y en Centro América al “efecto globo” según el cual la lucha frontal contra el narcotráfico en una región lo orilla a irse a otra, y al “efecto cucaracha”. ICG (2011, p. 6). Esto lo anunció el PNUD al mencionar en 2009 que “como consecuencia de la presión que está ejerciendo el gobierno de México con el apoyo de Estados Unidos, los cárteles de este país se han venido moviendo hacia América Central y en especial hacia Guatemala.” PNUD (2010, p.108). Lo anterior lo confirmaron Restrepo y Tabón (2011), al mencionar que a partir de 2006 el desarrollo de actividades criminales en Guatemala “tenía por objetivo el refugio de los cárteles Mexicanos” (2011, p. 84). Al mismo tiempo “la ofensiva contra el narcotráfico lanzada por el presidente Calderón después de 2006, obligó a los narcotraficantes a importar mayores cantidades de drogas a Centroamérica para luego transportarla hacia el norte por tierra”. ICG (2011, p. 10). De esta forma, los cárteles buscaron establecerse formalmente en Centroamérica como una reacción a la persecución en México.

El patrón de comportamiento de los cárteles mexicanos a inicios del 2006 era el

tradicional; es decir, los cárteles mexicanos establecían lazos más estrechos con los capos locales guatemaltecos, quienes solían ser “terratenientes y empresarios, empleadores de la comunidad, benefactores y líderes de algún modo. Construyeron caminos, clínicas, canchas de fútbol; dieron dinero a los ciudadanos locales para las fiestas de sus hijos y emergencias médicas; y, como se demuestra en los casos prácticos, garantizaron el orden y la seguridad en las calles, de manera que los residentes se sintieran seguros para llevar a cabo sus actividades diarias.” Espach, Meléndez, Haering y Castillo (2011 p.10). Los cárteles atendían necesidades sociales que el Estado guatemalteco no alcanzaba a cubrir, y de esta manera los grupos de narcotraficantes se ganaban el apoyo y respeto de las comunidades rurales.

Por otra parte, las estructuras gubernamentales ya se encontraban infiltradas por las organizaciones del narcotráfico. El congresista Mauro Guzmán, ex-gobernador de Huehuetenango, ubicado en la frontera con México, dijo en entrevista con Julie López, experta en el tema de Guatemala del *Woodrow Wilson International Center for International Scholars*, que “se sabía que el jefe de la policía de la localidad recibía aproximadamente 250,000 Quetzales mensuales (aprox. \$31,250 USD) por dejar pasar cualquier cargamento a través de la frontera”, López (2010, p.25), dónde era recibido por la organización encargada de llevarlo a la frontera norte de México. De esta manera, los cárteles mexicanos trabajaban de forma conjunta con sus pares guatemaltecos para facilitar el transporte de drogas hacia el norte. No obstante este sistema de tráfico estable y relativamente pacífico se desmoronó en 2008 y se da el surgimiento de una lucha violenta por el territorio y las rutas de Guatemala entre los cárteles mexicanos y sus redes y socios locales. Espach, Meléndez, Haering y Castillo (2011, p. 18); y Meyer y Seelke (2012, p. 9).

El desmoronamiento anteriormente mencionado tiene su origen en cuatro sucesos principales. El primero fue el arresto en 2007 del capo local Otto Herrera, el contacto del cártel del Golfo en Guatemala, lo que contribuyó a debilitar la presencia del cártel en la región. Ágora (2011, p.32). El segundo fue el arresto de Jorge Mario Paredes, el vínculo del cártel de Sinaloa en Guatemala. Ambas capturas generaron un vacío de control en el país, así como luchas intestinas entre los cárteles, lo que propició el incremento en los índices de violencia. Espach, Meléndez, Haering y Castillo (2011, p.10). El tercero fue la muerte en 2008 del capo Juan José “Juancho” León, quien fue

asesinado como venganza por robar un cargamento de drogas que el cártel local de la familia Lorenzana transportaba para el cártel de Sinaloa. El cuarto suceso es el comienzo del robo de los cargamentos propiedad de los cárteles mexicanos, por parte de los cárteles locales; acción comúnmente conocida como *tumbe*, lo que requirió mayor presencia de los cárteles en la zona. Espach, Meléndez, Haering y Castillo (2011, p.11).

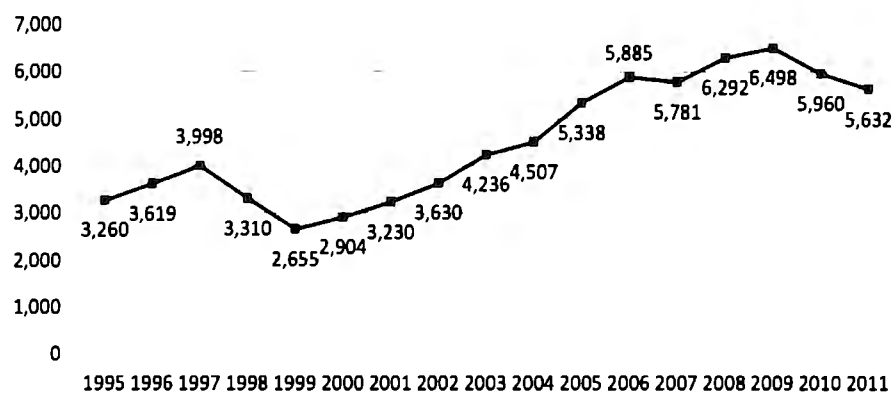
Por otra parte, la ruptura entre el cártel del Golfo y los Zetas en México también afectó el comportamiento de los grupos organizados en Guatemala. Durante 2010 los Zetas empezaron a hacer mayor acto de presencia como cártel independiente dentro Guatemala. En el estudio *Crime, Violence and the Crisis in Guatemala* (2010) Hal Brands, analista militar y experto en narcotráfico y populismo radical en América Latina por parte del *Strategic Studies Institute* del *United States Army War College*, señala que la movilización de los Zetas hacia Centroamérica se debió a dos factores. Por un lado estaba el deseo de adueñarse de las rutas de tráfico y extender sus operaciones; por el otro, “los Zetas buscaban encontrar un santuario al tiempo que el gobierno mexicano lanzaba una ofensiva frontal contra los grupos narcotraficantes”. Brands (2010, p.14). Éste último factor los llevó a acelerar su proceso de transnacionalización.

A diferencia de los otros cárteles, este grupo delictivo toma el control mediante el asesinato de los socios y contactos de los otros cárteles en el país, y aquellos que no cumplan con sus demandas. Espach, Meléndez, Haering y Castillo (2011, p. 12), y Bands (2010 p. 21). El cambio en patrones del crimen se puede observar con el repunte de homicidios en Guatemala, como lo muestra la Figura 12, los índices más altos de homicidio de la década sucedieron durante el 2008 y el 2009, cuando se registraron 6,292 y 6,498 homicidios respectivamente. Por su parte, en México, durante el 2008, según el INEGI, se reportaron 13.600 asesinatos. Hernández y Narro (2010, p. 247) La diferencia es la relación con respecto al tamaño de la población; mientras que la población total de Guatemala es de 14.713 millones de habitantes según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, la población total de México es 112.337 millones de habitantes según el censo de 2010.

Figura 12

Homicidios en Guatemala 1995 - 2011

Fuente: Elaboración PNUD Guatemala con base en datos de homicidios de la Policía Nacional Civil.



PNUD (2009), *Avances en Temas de Seguridad y Justicia en Guatemala*, p.4 Recuperado el 24 de marzo de 2013, de <http://www.undp.org.gt/data/publicacion/Avances%20en%20temas%20de%20seguridad%20y%20justicia%20en%20Guatemala.pdf>

Para 2010 la infiltración de los cárteles mexicanos en la estructura estatal guatemalteca era evidente. Julie López señala dos ejemplos claros donde se nota dicho fenómeno. El primer ejemplo se encuentra a finales de 2010 cuando un juez en Huetaltenango dejó libres a siete presuntos narcotraficantes, tres mexicanos y cuatro guatemaltecos, que habían sido arrestados en posición de armas de fuego, un aeroplano pequeño y 124 kilos de cocaína: las investigaciones señalan que era personal del cártel de Sinaloa, que tiene presencia en la zona. López, (2010, p. 26). El segundo ejemplo se tiene con la asistente del procurador de justicia, Gloria Hernández; según las investigaciones, dicha asistente cooperaba con las bandas criminales, y era encargada de modificar documentos oficiales en el Ministerio Público y así ayudar a los narcotraficantes en caso de arresto. López (2010 p.26). Además, Brands señala que en términos territoriales, la influencia de los grupos criminales excede en más de 40% a la injerencia del Estado. (2010, p. 2).

Por otra parte, los Zetas estrecharon su relación con los Kaibiles⁸ desertores, que si bien, como señala la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC), ya colaboraban con los Zetas en 2005 (2007 p. 40); a partir de 2008 se nota una fuerte influencia de los Kaibiles en los métodos utilizados en las operaciones

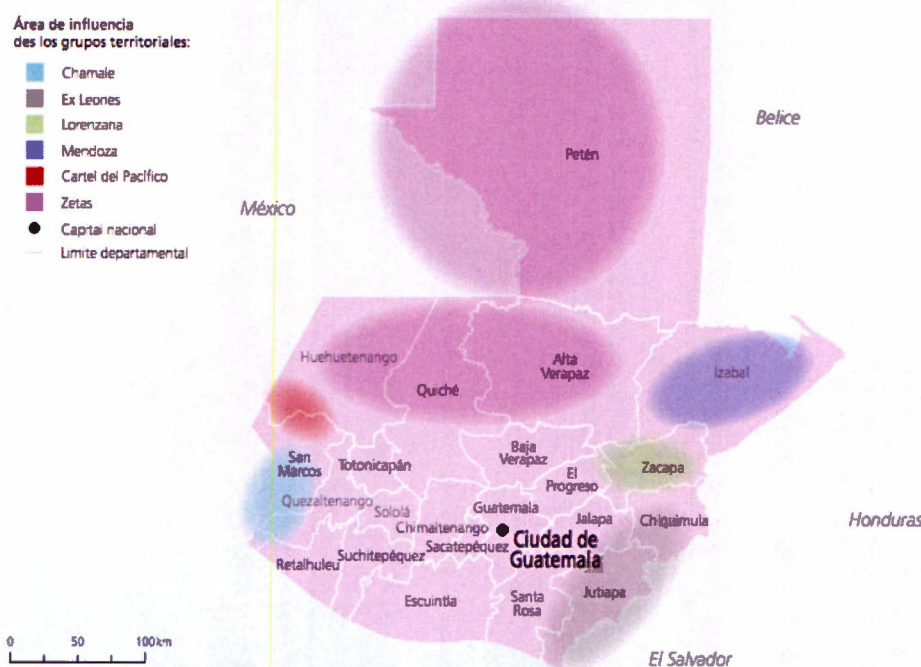
⁸ Los Kaibiles son las Fuerzas de Elite del ejército de Guatemala, creados en 1975 durante la guerra civil, para luchar contra las guerrillas. Guatemala Human Rights Watch Commission (s.f.) Fact Sheet: Guatemala's Elite Special Forces Unit: The Kaibiles. Recuperado el 2 de marzo de 2013 el fecha de: http://www.ghrc-usa.org/Publications/factsheet_kaibiles.pdf

perpetradas por los Zetas. (véase ICG, 2011, p. 5-6). La relevancia de este hecho es que le permite al grupo mexicano contar con elementos expertos en combate y logística de la región centroamericana lo que les brinda nuevas herramientas contra sus enemigos. Como ya se mencionó en el Capítulo 2, a diferencia del resto de los cárteles, los Zetas buscan no solo el control del narcotráfico, sino de otras actividades delictivas y violentas como la extorsión y el secuestro. Por ello “operan mediante la extorsión, coerción o el asesinato de grupos criminales locales hasta lograr su rendición y, cuando fuera necesario, aterrorizando a las poblaciones locales para acallarlas”. Espach, Meléndez, Haering y Castillo (2011, p. 14). De esta manera comenzaron a cooptar a los distintos grupos criminales que existían en las diversas regiones en donde se iban instalando.

Como menciona la publicación *Ágora*, a finales de 2010 se instauraron dos meses de sitio en el departamento de Alta Verapaz, para “retomar el territorio de las manos de los traficantes de Drogas”. *Ágora* (2011, p. 34). El resultado del Estado de sitio fue la confiscación de armas, camionetas y aviones usados para transportar drogas. Lo relevante de éste suceso es la declaración del entonces presidente Álvaro Colom al respecto: “El crimen organizado no solamente se está infiltrando en el país, me duele decirlo, pero los traficantes de drogas nos tienen acorralados. Tan solo las armas confiscadas en Alta Verapaz son más que las de las brigadas del ejército.” (2011, p. 34)

Durante los últimos dos años los Zetas han continuado su establecimiento en la región centroamericana. Como se puede observar en la Figura 13 sobre la presencia de grupos territoriales en Guatemala elaborado por el UNODOC (2012), los Zetas tienen presencia establecida en los departamentos del Petén, y parte de Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz. Por su parte, el cártel del Pacífico muestra presencia en parte de San Marcos, Quezaltenango y Huehuetenango. En este punto es importante resaltar que si los dos cárteles se encuentran presentes en Huehuetenango existe la posibilidad de un aumento futuro en los índices de violencia del departamento, debido a una lucha por el control territorial entre ambos cárteles, misma que correría el riesgo de iniciar una nueva ola de violencia generalizada en Guatemala.

Figura 13
Influencia de los cárteles en Guatemala al 2012



Fuente: UNODC. (2012), *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las amenazas*. United Nations Publications, p. 24 Recuperado el 3 de marzo de 2013 de <http://www.unodc.org/toc/es/reports/TOCTACentralAmerica-Caribbean.html>

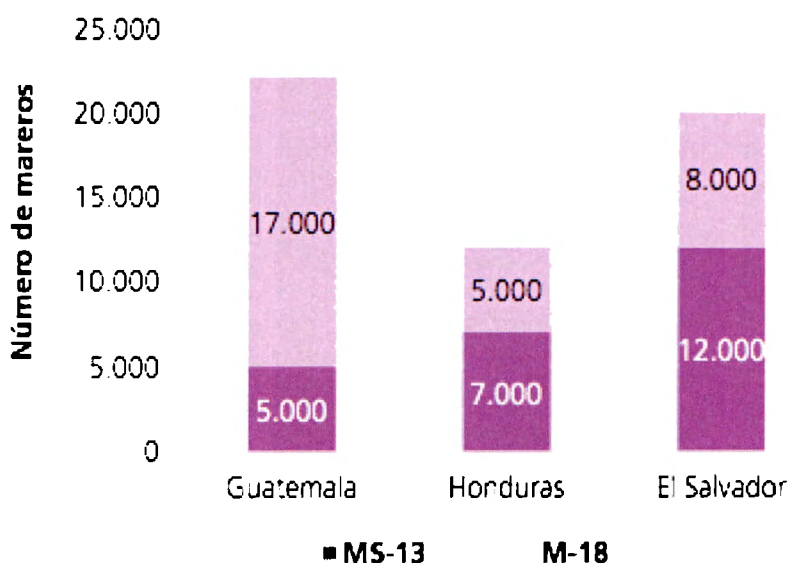
El papel que desempeñan los maras⁹

La relevancia de los “maras” radica en que son los grupos de delincuencia organizada con más presencia en la región centroamericana, como se puede observar en la Gráfica 5. Específicamente en Guatemala, sus acciones criminales representan el 41% del crimen total del país. López (2010, p. 35). Además, como señala el investigador del Instituto Centroamericano de Gobernabilidad, Gustavo García-Fong (2006), en concordancia con el informe del Banco Mundial “Crimen y violencia en Centroamérica,

⁹ “Maras” es el término utilizado para referirse a las pandillas callejeras en Centroamérica compuestas principalmente por jóvenes. Su objetivo principal, de acuerdo con el UNODC (2012), es más el dominio territorial que el beneficio económico. Los dos grupos de maras más relevantes son los Mara 18 (M-18) y los Mara Salvatrucha (MS13). Ambos surgieron de inmigrantes mexicanos y salvadoreños respectivamente, durante la segunda mitad del siglo XX en la ciudad de Los Ángeles, para protegerse de otras pandillas étnicas. Su crecimiento en Centroamérica se debió principalmente a las deportaciones hechas por Estados Unidos de los inmigrantes a sus países. Ello contribuyó a extender el pandillerismo en Centroamérica, principalmente a los países de Guatemala, El Salvador y Honduras. En su búsqueda por el dominio territorial, los maras se involucran en los asuntos locales de sus comunidades. El UNODC señala que cuando existe presencia de los maras en distintos países del continente, no existen “evidencias de que operan transnacionalmente, o de que todos ellos respondan a alguna cadena de mando internacional”. UNODC (2012, p.28). No obstante, el encarcelamiento masivo de jóvenes “mareros” ha contribuido a que éstos establezcan lazos entre ellos, creando vínculos entre los grupos de maras. Por otra parte, también existen estudios que hablan sobre una estructura jerarquizada de los maras, que tiene un mando central en Los Ángeles. (véase PNUD, 2009, p.110).

un desafío para el desarrollo” (2011): los maras hacen evidentes ciertas fallas sociales y gubernamentales en Centro América, como lo son el debilitamiento de las familias para cumplir con la transmisión de valores; las malas condiciones comunitarias en las que crecen los jóvenes; la exclusión del sistema educativo del país; la falta de oportunidades laborales, y sobre todo, el desarrollo de la *cultura de la violencia*, que genera relaciones interpersonales cada vez más agresivas entre los miembros de la sociedad y por ende, mayor violencia. Basados en los factores anteriores, se puede afirmar que el nicho de oportunidad que encuentran los maras y las pandillas para desarrollarse en Guatemala es la inseguridad humana que se vive en el país.

Gráfica 5
Número de miembros de la mara en el Triángulo Norte en 2012



Fuente: UNODC, (2012), *Delincuencia Organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas*, United Nations Publications, p. 29 Recuperado el 3 de marzo de 2013 de <http://www.unodc.org/toc/es/reports/TOCTACentralAmerica-Caribbean.html>

Es importante aclarar que el problema de los maras ha estado presente desde hace más de una década en distintos sectores de Guatemala. García-Fong (2006, p.3). No obstante, su importancia radica en su reciente conexión con cárteles del narcotráfico. Durante el 2005, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), advirtió sobre el involucramiento cada vez mayor de las maras en actividades del narcotráfico. BBC (2005). Así mismo, los expertos de la Academia Militar estadounidense *West Point*, Adam Elkius y John Sullivan señalan los peligros de la alianza formal entre Zetas y Maras; según ambos investigadores, los maras son una

forma fácil de expandir el control del territorio y de las comunidades en la región centroamericana. Elkus y Sullivan (2012).

Por otra parte hay señales de que ambos grupos de delincuencia organizada están colaborando entre si. Un ejemplo lo señala Julie López, al afirmar que en la actualidad, los Zetas proveen las armas a los Maras. (2010 p. 35). Asimismo, el investigador de temas de seguridad en Latinoamérica del *Woodrow Wilson International Center for International Scholars*, Steven Dudley, señala que la alianza ha llegado hasta Honduras, donde los Zetas contratan a miembros del grupo de Maras Barrio-18 como asesinos. (2010, p.11) Además, a lo largo de su reporte, Dudley señala ejemplos de integración entre ambos, incluido el entrenamiento de los pandilleros en instalaciones de los Zetas en Guatemala. Stevens, (2010, pp. 20-23). Lo anterior es confirmado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR por sus siglas en inglés), el cual confirma que “los Zetas han estado proveyendo entrenamiento paramilitar a los Maras a cambio de inteligencia”. UNHCR, (2012). La gravedad del desarrollo de una relación Zetas-Maras, es que el grupo de narcotraficantes no solo entrene, sino que adopte como soldados a los miembros de las pandillas y los vaya absorbiendo paulatinamente, creando así un ejército ilegal de dimensiones transnacionales.

La respuesta en materia de cooperación internacional

Cooperación entre Guatemala y México 2006-2012

A pesar de que durante el periodo 2006-2012 no se firman nuevos tratados, sí existieron acciones de cooperación en materia de seguridad entre Guatemala y México. Entre septiembre de 2007 y julio de 2008, como lo informa la página oficial de la Presidencia de la República de México, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), participó en la *VIII Junta de Comandantes Fronterizos* celebrada en la ciudad de Guatemala, dónde se trataron temas relacionados con estrategias para mejorar la seguridad en la frontera. Además se establecieron procedimientos de actuación y coordinación para realizar actividades en forma conjunta entre autoridades de los diversos niveles de gobierno. Presidencia de la República (2009).

Por otra parte, el 9 de julio 2007 se negoció la apertura de una agregaduría de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en Guatemala. Según el *Tercer Informe de*

Gobierno publicado por la Presidencia de la República de México, una vez abierta la agregaduría, se conectó “los aplicativos de Plataforma México en su Oficina de Representación en Guatemala e instaló la herramienta “*Comunicator*” en tres oficinas del gobierno de ese país con el objetivo de facilitar el intercambio de información”. (2009, p. 75). En el informe también se anuncia que en 2008 se acordó evaluar la necesidad de establecer un Grupo de Reacción Inmediata (GRI) y reactivar la Coordinación Bilateral de Alerta y Respuesta Temprana (COBART). En 2009 y en 2010 la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Marina (SEMAR) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) tuvieron distintas reuniones con sus pares en Guatemala, estrechando la cooperación tanto en intercambio de información como en tácticas de lucha contra el crimen organizado.

A pesar de las reuniones y acciones en materia de seguridad, en mayo de 2011, 27 personas fueron asesinadas en el departamento guatemalteco del Petén. Presidencia de la República (2011). El hecho de que el crimen se le atribuyera a los Zetas, le brindó mayor importancia a la reunión entre la Procuradora General de México, la Fiscalía General de México y la Jefa del Ministerio Público de Guatemala el 15 de junio del mismo año. En ella se mencionó el *Acuerdo sobre el Intercambio de Información y Experiencias para el Combate a la Delincuencia Organizada Transnacional, el Narcotráfico y Delitos Conexos*. Dicho acuerdo sigue en proceso de negociación, pero según un informe institucional de la PGR, representa una mayor integración en materia de cooperación contra el crimen organizado. (2011, p. 19).

Del 20 al 24 del mismo mes se llevó a cabo la Primera Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), celebrada en la Ciudad de Guatemala. En la reunión, cada país se comprometió a combatir de manera frontal la problemática de seguridad en la frontera, con base en el apoyo mutuo entre instituciones, redactando la Agenda de Riesgos Estratégica aplicable a ambos países, y que fue la base de la actuación de los participantes durante el segundo semestre del 2011. Del 16 al 18 de agosto de 2011, en la Ciudad de México, se celebró el Taller de Seguridad Fronteriza México–Guatemala–Belice donde participaron distintos países de la región. Además a lo largo del año se hicieron reuniones entre los mandos militares, entre los países, y capacitación de personal. Presidencia de la República, (2011).

Para Diciembre de 2011, el entonces presidente electo de Guatemala, Otto Pérez, en una visita a Los Pinos con el presidente Felipe Calderón, dijo que “La piedra angular de nuestra relación en años venideros será el abordaje de este delicado tema [crimen organizado y seguridad] para asegurar el crecimiento económico, el desarrollo social y la inversión extranjera y nacional” EFE, (2011). Así mismo, se comprometió a “reactivar todos los mecanismos de seguridad bilaterales y a trabajar coordinadamente” con México. No obstante, en febrero de 2012 el presidente Pérez desató la polémica al anunciar una propuesta a los países de la región para “analizar la posibilidad” de despenalizar el comercio de drogas. Agencia, (2012).

No obstante, los mecanismos de lucha antidrogas no han dejado de funcionar entre los dos países. El 29 de marzo de 2012, México se sumó a los países que apoyan la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Benítez Manaut, (2011, p. 183). Así la actitud de ambos países es de una cooperación amplia en el ámbito de seguridad, y la conducta general es de respeto e interés por el problema. No obstante, pese a las intenciones y a las reuniones, no se ha logrado mejorar de manera significativa la situación de inseguridad nacional y humana en Guatemala.

Estados Unidos y la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica

Al igual que en el caso de México, Estados Unidos está preocupado por el desarrollo de la delincuencia organizada transnacional en la región centroamericana. Por ello al momento de la creación de la Iniciativa Mérida, una parte de ésta se dedicó al fortalecimiento de la seguridad en Centroamérica. En 2010, la rama de la Iniciativa Mérida dedicada a Centroamérica se separó, creando la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI por sus siglas en inglés), la cual tiene cinco objetivos principales: “1) crear calles seguras para los ciudadanos de la región, 2) desbaratar el movimiento de los criminales y el contrabando en y entre los países centroamericanos, 3) apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables en América Central, 4) restablecer la presencia efectiva del Estado, los servicios y la seguridad en las comunidades en peligro; y 5) fomentar mayores niveles de coordinación y cooperación entre los países de la región, otros asociados internacionales y donantes para combatir las amenazas a la seguridad regional.” DOD, (p. 1, 2012)

Al igual que la Iniciativa Mérida, la CARSI colabora con las instituciones

centroamericanas; para poder contribuir al logro de sus objetivos esta iniciativa se dedica a “proveer equipo, entrenamiento y asistencia técnica para brindarle la capacidad a las instituciones centroamericanas de luchar contra las amenazas del crimen.” Meyer y Seelke (2012, p. 20). Todo ello se lleva a cabo con presupuesto del gobierno estadounidense, que como se muestra en la cuadro 5, ha ido en aumento desde el 2008, cuando CARSÍ aún era una rama de la Iniciativa Mérida. Durante ese año, según el reporte oficial *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress* (2012), además del presupuesto para fortalecimiento de las instituciones estatales centroamericanas a nivel general, se le dio específicamente al CICIG 1 millón de dólares, (2012, p. 22), debido a la preocupación por el Estado guatemalteco.

Cuadro 5

Table 3. Funding for the Central America Regional Security Initiative, FY2008-FY2013

(\$ in thousands)

Account	FY2008 (Actual)	FY2009 (Actual)	FY2010 (Actual)^a	FY2011 (Actual)	FY2012 (Estimate)	FY2013 (Request)
ESF	25,000	18,000	23,000	30,000	45,000	47,500
INCLE	24,800	70,000	65,000	71,508	60,000	60,000
NADR	6,200	—	—	—	—	—
FMF	4,000	17,000	7,000	—	—	—
Total	60,000	105,000	95,000	101,508	105,000	107,500

Fuente: Meyer, P. y C. Seelke, (2012) *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*. Congressional Research Service, p. 22. Recuperado el 30 de marzo de 2013 de: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>

En cuanto al presupuesto del CARSÍ específico para Guatemala también se ha incrementado desde sus inicios. En 2008 el presupuesto asignado a Guatemala por las cuentas de CARSÍ fue de \$13.314 millones de dólares, mismo que casi se duplicó para 2011 cuando se le asignaron \$22.244 millones de dólares, como se observa en la Cuadro 6. Dentro de los proyectos más relevantes se encuentra la Comisión de la Reforma Policiaca, al cual se le asignaron 500,000 USD para mejorar las capacidades del sistema policiaco guatemalteco específicamente en investigación criminal, prevención del delito, y profesionalización, planteamiento y control del cuerpo policial. Embajada de E.U. en Guatemala (2010).

Cuadro 6

Presupuestos otorgados a CARSI durante los años fiscales 2008-2011 en USD

Cuenta	2008	2009	2010	2011	TOTAL
ESF by state	1'100,000	400,000	0	69	1'569,000
ESF USAID	6'750,000	2'750,000	5'750,000	5'500,000	20'750,000
INCLE	5'464,000	12'109,000	19272,000	16'675,000	53'520,000
Total anual	13'314,000	15'259,000	25'022,000	22'244,000	75'839,000

Fuente: Elaboración propia con información de GAO, (2013), *Status of Funding for Central America Regional Security Initiative*, United States Government Accountability Office, Recuperado el 20 de marzo de 2013 de <http://www.gao.gov/assets/660/651675.pdf>

La situación de Guatemala al final de la primera década del siglo XXI

Como se ha podido observar, existen instrumentos de cooperación en materia de seguridad entre Guatemala y México; no obstante observando el desarrollo del crimen organizado en la región, se puede afirmar que no ha habido reducciones importantes en el narcotráfico entre ambos países, sino por el contrario. En la actualidad, cerca del 90% de las drogas que llegan a Estados Unidos transitan por Centroamérica. Meyer y Seelke, (2012, p. 8). En 2008 cerca de 44% de los cargamentos de cocaína que se dirigían hacia el norte se movieron a través de Centroamérica; para el 2010 la cifra se elevó hasta el 84%. Ágora (2011, pp.32-35). Por otra parte, como ya se mencionó, los resultados del estado de sitio impuesto en Alta Verapaz a finales de 2010 dan muestra del poder del crimen organizado, y de la incapacidad del Estado para monopolizar el uso de la fuerza.

Otro ejemplo se tiene con los decomisos de droga. El Cuadro 7, muestra el total de incautaciones de droga de acuerdo con el gobierno guatemalteco. No obstante la *Evaluación del progreso de control de drogas 2007-2009* para Guatemala señala que “las autoridades competentes no intercambian información sobre el volumen de incautaciones y decomisos en casos de desvío de sustancias químicas controladas”, SSM (2010, p. 17), lo que merma la veracidad de las cifras presentadas. A pesar de ello, se puede observar como en el caso de la pseudoefedrina y de la cocaína, los decomisos aumentaron de manera considerable entre el 2008 y 2009, pasando de 5,919 kg a 12,948 kg. en el caso de la pseudoefedrina; y de 2,214 kg a 6,938 kg en el caso de hidrocloreto de cocaína. Otro aumento considerable lo tiene el número de hectáreas de amapola erradicadas en Guatemala, que pasaron de 489 en 2005 a 1,490 en 2011. UNODC (2012b).

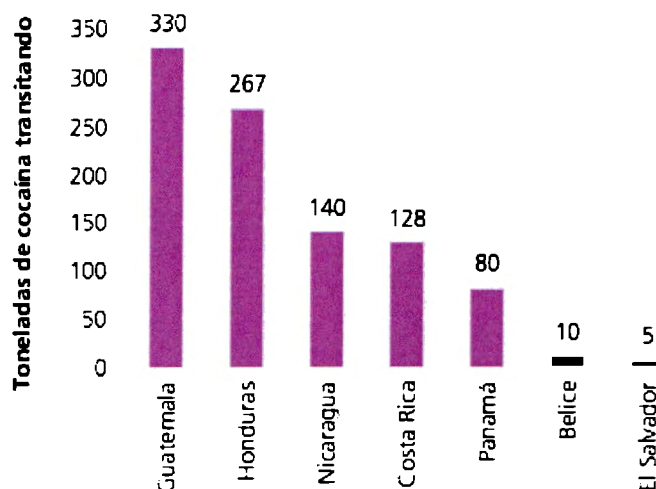
Cuadro 7
Droga decomisada en Guatemala del 2006-201

Tipo de droga	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Plantas de Marihuana (unidades)	156,362	1,006,822	10,817,497	4,296,107	8,700,000	13,900,000
Heroína (kg)	sin dato	sin dato	9,000	2,000	sin dato	sin dato
Cocaína HCL (kg)	281,46	718,07	2,215,28	6,936	1,458	3,662
Pseudoefedrina (kg)	16,85	5,311.6	5,919.2	12,946	sin dato	sin dato
Amapola (ha)	720	449	536	1,345	918	1,490

Fuente: Elaboración propia con información de: SSM (2010) *Evaluación del progreso de control de drogas 2007-2009*. OAS, Guatemala; UNODC (2012) *World Drug Report*, Viena, UNODC

Como se observa, los decomisos han aumentado en las últimas décadas lo cual según los informes de la UNODC (2012), la OEA (2010) y el PNUD (2011) antes mencionados, dan muestra del incremento de producción y tráfico de drogas dentro de Guatemala. En especial, el informe de la UNODC señala al transporte de cocaína como la actividad de narcotráfico más relevante de la región. En él se señala a Guatemala con el mayor tránsito de cocaína a nivel regional (véase Gráfica 6). Lo anterior se debe, como se ha mencionado previamente, a que la cocaína proveniente de Latinoamérica hacia Estados Unidos llega a México por la frontera de Guatemala. UNODC (2012).

Gráfica 6
Cocaína transitando por territorio de los países centroamericanos en 2010



Fuente: UNODC. (2012), *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe, Una evaluación de las amenazas*. United Nations Publications. Recuperado el 3 de marzo de 2013 de <http://www.unodc.org/toc/es/reports/TOCTACentralAmerica-Caribbean.html> p. 43

En resumen, como se ha mencionado a lo largo del capítulo, existen factores que hacen de Guatemala un país vulnerable ante la delincuencia organizada. En cuanto a los factores en el interior de Guatemala están las condiciones heredadas de la guerra civil,

en especial la debilidad de las instituciones del Estado para aplicar la ley, que encuentran en la corrupción y la impunidad obstáculos para poder fortalecerse. Además las mismas instituciones estatales han fallado en fomentar el desarrollo social, lo que hace a las comunidades más vulnerables ante la influencia de los cárteles de la droga.

Por otra parte, en los factores externos se tienen los resultados regionales del Plan Colombia que al acabar con la ruta del Caribe generó un nuevo desarrollo de los cárteles en México y Centroamérica. El resultado en el largo plazo fue la sustitución de los cárteles colombianos por los mexicanos en el control de trasiego de drogas hacia Estados Unidos. Esto eventualmente llevó al comienzo de una lucha frontal contra las organizaciones delictivas por parte del gobierno mexicano, y a un incremento en la violencia dentro de México dado que los cárteles, además de luchar entre sí por el control territorial, comenzaron enfrentarse con las fuerzas armadas del Estado.

La debilidad del Estado guatemalteco, aunado a la posición geoestratégica y sus características geográficas, donde la selva y las montañas facilitan el escondite de criminales, provocaron un mayor desplazamiento de parte de los principales cárteles de México, el de Sinaloa y los Zetas, hacia Guatemala. Aún cuando el fenómeno anterior ya sucedía, lo relevante es que el nuevo grupo de los Zetas difiere del patrón tradicional de mafia provocando índices de violencia más altos. ICG, (2011). Dada sus antecedentes militares, su comportamiento es mucho más militarizado. De tal forma, en su búsqueda por el control territorial luchan por someter mediante la violencia a los grupos criminales de la región, lo que se ha visto en un aumento de homicidios en el país.

El tema de seguridad es uno de los pilares en la relación entre los dos países, en especial el desarrollo reciente de los cárteles. No obstante, aún cuando existen acuerdos y ejercicios de cooperación, en la práctica, las estrategias no muestran resultados. Según el reporte de la organización dedicada a la vigilancia del cumplimiento de derechos humanos, *Human Rights Watch* (2013), el sistema de justicia aún es incapaz de manejar la violencia y contener las actividades del crimen organizado y las bandas delictivas, en especial a los Zetas. Según las cifras oficiales, el 98% de los delitos cometidos quedan impunes, dato que muestra la incapacidad del Estado para aplicar la ley. Además el mismo informe señala que, aún cuando se ha incrementado el uso de la fuerza militar en

la lucha contra las organizaciones criminales, e incluso se han impuesto estados de sitio, los resultados no han sido los esperados, y la violencia junto con la delincuencia no se han reducido de manera considerable. HRW (2013).

Como también se mencionó, en poco más de una década los cárteles mexicanos pasaron de haber tomado el control de las rutas de narcotráfico en Centroamérica, a instalarse de manera más formal en los países centroamericanos. En la actualidad Guatemala representa la puerta continental de entrada a México de la droga que transita del sur al norte en su camino a Estados Unidos. Por otra parte, dentro del desarrollo de los grupos de narcotráfico, los Zetas representan una amenaza a la seguridad tanto humana como nacional de Guatemala, ya que han expandido sus actividades ilícitas y comienzan a trabajar en otras actividades de delincuencia organizada. Todos estos factores se conjuntan para la nueva transnacionalización de las organizaciones de narcotráfico en una amenaza a la seguridad internacional nunca antes vista.

Conclusiones y recomendaciones

Como se ha podido observar a lo largo de los dos últimos capítulos, la transnacionalización del crimen organizado, específicamente de los cárteles de la droga de México hacia Guatemala, es una alarmante realidad. En cuanto a México, autores como Jorge Chabat (2010), y June Beittel (2011) coinciden en que la política de tolerancia seguida por los regímenes priistas contribuyeron al fortalecimiento de los cárteles de la droga en México. Además, junto con Luis Astorga y David Shirk (2010), Leonardo Curzio (2000) y Raúl Benítez Manaut, los autores mencionados señalan que el proceso de democratización de México llevó a un desequilibrio dentro de la relación entre el Estado y el narcotráfico, provocando un vacío de poder por parte del primero, que llevó a los cárteles a fortalecerse y dejar de estar subordinados ante la estructura de un Estado centralizado. Por otra parte, la lucha y desmantelamiento de los cárteles colombianos creó otro vacío de poder en la región, en cuanto al traslado de drogas de América del Sur a Estados Unidos, mismo que fue llenado por los cárteles mexicanos durante la década de los noventa. Bagley (2012), Zedillo y Wheeler (2012).

De esta forma, los cárteles mexicanos llenaron dos vacíos de poder, uno a nivel nacional, y otro a nivel regional. Además como se pudo observar en el capítulo tres, existía una situación de inestabilidad en la región. Guatemala, al igual que El Salvador y Nicaragua vivieron guerras civiles durante la segunda mitad del siglo XX; mismas que finalizaron en la década de los noventa. Como menciona Julio Rivera (2011), estos procesos protegieron a los países de desarrollar grupos de delincuencia organizada. No obstante, como se menciona en el caso de Guatemala, con el fin de la guerra civil en 1996 el país presentaba factores nacionales de bajo desarrollo social e institucional, que aunados a las circunstancias internacionales, lo hicieron extremadamente vulnerable ante las organizaciones de delincuencia organizada, en específico de los cárteles de la droga.

Para finales del siglo XX e inicios del siglo XXI los cárteles mexicanos habían pasado de ser intermediarios del proceso de tráfico de drogas entre Latinoamérica y Estados Unidos, a controlar el trasiego a través de la región centroamericana. Benítez Manaut (2011 p.32). En especial, se menciona a dos cárteles mexicanos, el de Sinaloa y el del Golfo, los cuales a la llegada del nuevo siglo ya tenían una presencia importante en Guatemala. Espach, Meléndez, Haering y Castillo (2011), Armijo (2011), y López

(2010). El desarrollo del narcotráfico en Guatemala fue propiciado por dos factores principales: el primero son los bajos niveles de desarrollo social y humano que, como se menciona en el Capítulo 3, contribuyeron a que las zonas rurales encontraran en el narcotráfico un modo de subsistencia. El segundo fue la debilidad del Estado guatemalteco para gobernar su territorio; este no tenía la capacidad de cubrir las necesidades básicas de su población, y al tiempo que era vulnerable a actos de impunidad y corrupción.

Debido a estas debilidades institucionales, se creó en 2006 por parte de la Organización de Naciones Unidas, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) para contribuir al fortalecimiento de las estructuras del Estado. Esta comisión se dedica a proponer reformas constitucionales y soluciones contra la impunidad para incrementar la fortaleza y la gobernanza de las instituciones guatemaltecas. No obstante, la debilidad institucional aún continúa, motivo por el cual el gobierno guatemalteco solicitó una segunda extensión del mandato de la comisión de 2013 a 2015.

Además, la debilidad institucional en Guatemala ha permitido la infiltración de los grupos de narcotráfico en distintos niveles de gobierno. Lo anterior se ejemplifica en el Capítulo tres con el caso de Mauro Guzmán, ex-gobernador de Huehuetenango, quien era sobornado mensualmente por los narcotraficantes para permitir el tránsito de la droga en Huehuetenango. López (2010). Por su parte, México no está libre de este problema. En el Capítulo dos se da nota de la infiltración de los narcotraficantes en el gobierno, y se da como ejemplo al ex-gobernador del Estado de Tamaulipas Tomás Yarrington, quien ha sido acusado de tener nexos con grupos del narcotráfico. (Benitez Manaut, 2012). El problema de tener una infiltración a nivel estatal radica en que cualquier política pública creada a nivel nacional o local fallaría en su aplicación si los gobiernos estatales, departamentales y municipales están coludidos con la delincuencia organizada. Este camino podría llevar eventualmente a un punto donde las instituciones locales gobernarán en función de los intereses de los grupos narcotraficantes, y no en función al interés nacional y de la ciudadanía.

Bajo este escenario de fortalecimiento de los cárteles comienza en México en 2006 la lucha contra el narcotráfico y crimen organizado, emprendida por el entonces

presidente Felipe Calderón. Como se menciona en el capítulo dos, esta lucha estaba basada principalmente en la movilización frontal de las fuerzas armadas contra las organizaciones de tráfico de drogas. Las nuevas políticas de seguridad en México tuvieron distintos efectos tanto hacia el interior del país como hacia la región centroamericana. Por un lado se comenzó a debilitar las estructuras de mando de los cárteles, ya había capos que eran arrestados o eliminados, lo que generó rompimientos dentro de los cárteles, y en especial, el surgimiento de los Zetas como cártel independiente. Por el otro, al tiempo que se tenían todos estos movimientos internos dentro de los cárteles, se dio origen a la paradoja de la represión, propiciando un incremento de la violencia en la manera de responder de los cárteles. Buscaglia (2011), lo cual provocó inseguridad humana en la población mexicana.

Por otra parte, la presión ejercida hacia los cárteles también provocó el inicio del “efecto cucaracha” y del “efecto globo”. Ambos efectos explican el esparcimiento de la presencia de los cárteles en nuevas zonas del país y el fortalecimiento de la presencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica y específicamente en Guatemala. Como lo señalan los distintos autores mencionados en los dos últimos capítulos, la estrategia llevada a cabo por el gobierno mexicano de lucha frontal contra los cárteles los obligó a buscar *refugio* en Guatemala, lo que significó establecerse de manera más formal en dicho país. Bagley, (2012), ICG (2011), PNUD (2010), Restrepo y Tabón (2011), y UNODC (2012).

Hoy en día existen dos cárteles mexicanos establecidos en Guatemala, el cártel de Sinaloa, también conocido como del Pacífico, y los Zetas. Lo relevante de éste último grupo, como ya se mencionó, es su estructura y patrón de comportamiento, que está basado en el control territorial mediante la subyugación a sus enemigos. Espach, Meléndez, Haering y Castillo (2011), ICG (2011), López (2010), y Marwaring (2009). Además han expandido sus acciones más allá del narcotráfico para dedicarse también al tráfico de migrantes, personas, armas y recursos naturales; a la piratería y contrabando de productos, la extorsión, y el secuestro. La importancia de este hecho es que representan una nueva forma de agrupación de delincuencia organizada, al involucrar a la mayoría de las ramas que constituye a la Delincuencia Organizada Transnacional.

Dados todos estos efectos, la lucha contra los cárteles de la droga basados en una

perspectiva de seguridad nacional es poco práctica, ya que el enfoque de dicha teoría sobre la soberanía y la protección de las fronteras, no toma en cuenta la realidad de las interacciones en un mundo globalizado. El problema de narcotráfico ha dejado de ser un problema nacional compartido por los países de la región. Este cambio en que los cárteles actúan no solo como estructuras aliadas internacionales, sino como empresas transnacionales que integran nuevas actividades además del narcotráfico, que amenazan la seguridad internacional. La lucha frontal en un país provoca su surgimiento en otros, que muestra la ineficacia del uso de dichas políticas y la necesidad de una planeación de políticas públicas basadas en un interés de seguridad internacional, para poder alcanzar una seguridad nacional duradera.

En cuanto a la seguridad humana, como se puede observar en los efectos de las estrategias de seguridad mexicanas para la población, tanto de México como de Guatemala, la aplicación de una política de seguridad nacional provocó el incremento de la violencia existente, dando como resultado un aumento drástico de homicidios, y episodios de masacres grupales como la mencionada en el estado de Tamaulipas, entre otros. Por otra parte, los enfrentamientos entre las fuerzas del Estado y los cárteles de la droga se llevan a cabo en cualquier lugar tanto de las zonas rurales como de las zonas urbanas, lo que altera las formas de vida de los ciudadanos y puede llegar a provocar una normalización de la violencia donde los ciudadanos se acostumbren a este nuevo estilo de vida.

Tomando en cuenta todos los factores anteriormente señalados, tanto de México como de Guatemala, las recomendaciones de política pública en materia de seguridad para México es la creación de un Proyecto para una Seguridad Fronteriza Integral entre México y Guatemala. Con el fin de sanar la vulnerabilidad en la zona fronteriza, este Proyecto tendrá por objetivo el desarrollo de un escenario estable y seguro a nivel institucional y a nivel social de la zona fronteriza entre México y Guatemala. Para poder lograr el objetivo, el Proyecto estará dividido en tres partes: 1) fortalecimiento fronterizo, 2) desarrollo de una fuerza conjunta de seguridad, y 3) creación de una comisión evaluadora del desempeño de los programas y acuerdos establecidos entre México y Guatemala.

1) Programa de fortalecimiento fronterizo: está dedicado a fortalecer la zona

fronteriza mediante el desarrollo de dos partes: la mejora institucional del control fronterizo y el desarrollo social en la zona. La primera parte se dedicará por un lado a modernizar los puestos fronterizos existentes para brindarles los instrumentos y herramientas para atender los cruces legales de la región. Por el otro, a instalar nuevos puestos fronterizos, en especial en la frontera entre Chiapas y Petén, donde no existe ningún puesto, y donde existe una fuerte presencia del grupo de los Zetas. El objetivo principal de ésta medida es el fortalecimiento de las instituciones para que éstas puedan trabajar de forma eficiente en su labor.

En cuanto al desarrollo social en la zona, se recomienda el desarrollo de un programa dedicado exclusivamente a la población flotante que lleva una vida transfronteriza entre ambos países. Dicho programa se dedicará a llevar el control poblacional de los individuos que vivan en Guatemala, pero trabajen diariamente o de forma estacional en México, mediante la creación de una base de datos a través del otorgamiento de licencias de cruce con renovación periódica cada tres años. Además el programa tendrá una oficina encargada de proveer asistencia a dicha población para salvaguardar el cumplimiento de los derechos humanos de los trabajadores contratados en México. Esto se llevará a cabo mediante el establecimiento de condiciones laborales mínimas, la creación de una base de datos de las fincas y empresas que contratan población transfronteriza, y la inspección periódica a las mismas para corroborar que las se cumplan con las condiciones.

Por otra parte, para contrarrestar la proclividad a la delincuencia se recomienda la creación de un fondo para el desarrollo en los estados fronterizos entre México y Guatemala, enfocado a incentivar el desarrollo de actividades económicas lícitas. Esto se llevará a cabo mediante un programa de microcréditos basado en la experiencia del Grameen Bank de Bangladesh. El fomento de desarrollo de actividades lícitas contribuiría a ampliar las opciones de la población, generando más desarrollo social, y económico, contribuyendo con el desarrollo humano y la estabilización de la región.

2) Desarrollo de una fuerza conjunta de seguridad: tomando en consideración la mala preparación de la Policía Nacional Civil de Guatemala, y el desarrollo reciente de la Policía Federal mexicana, se creará una fuerza conjunta con el propósito de impartir seguridad en ambos lados de la zona fronteriza. En este punto, elementos de los cuerpos de seguridad guatemaltecos serán entrenados junto con elementos de la Policía Federal

mexicana bajo la tutela de ésta última, con el objetivo de integrar una Fuerza Conjunta de Seguridad que logre reducir los índices de violencia en la zona fronteriza. Por otra parte, una vez creada ésta nueva fuerza, también servirá para entrenar a futuros cuerpos policíacos que se dediquen al patrullaje fronterizo, lo que ayudaría a Guatemala a fortalecer la seguridad en su frontera sur sin que ello signifique una violación por parte de México de su soberanía nacional.

Esta nueva Fuerza también servirá en la implementación de políticas contra el narcotráfico en ambos países. Para ello se establecerán protocolos de intercambio de información que enriquecerán la base de datos de *Plataforma México*. A través del uso de esta tecnología las agencias migratorias y de seguridad de ambas naciones serán capaces de intercambiar información para formular inteligencia, que facilitará el trabajo de la Fuerza Conjunta, dando como resultado mayor seguridad fronteriza.

3) Creación de una comisión evaluadora del desempeño de los programas y acuerdos establecidos entre México y Guatemala: el primer objetivo de esta comisión es descubrir de qué forma fallan los acuerdos y programas establecidos entre ambos países en materia de seguridad. Como se muestra anteriormente, existen muchos mecanismos de cooperación dedicados a la seguridad entre México y Guatemala que deberían estar contribuyendo a estabilizar la zona. La comisión estudiará las causas de su ineficiencia y desarrollará un informe al respecto, mismo que además de mejorar el desarrollo de dichos mecanismos, servirá al momento de crear e implementar futuras políticas públicas para la región fronteriza. Además esta comisión se dedicará a evaluar periódicamente el buen desempeño tanto del programa de fortalecimiento fronterizo como el Desarrollo de una fuerza conjunta de seguridad.

Es importante aceptar que vivimos en un mundo globalizado donde los grupos del crimen organizado transnacional utilizan todas las tecnologías, tanto legales como ilegales, para llevar a cabo sus actividades. Como se ha podido observar, las fronteras se desvanecen al momento de estudiar el desarrollo y expansión de los grupos de delincuencia organizada transnacional, procesos que se facilitan día a día con los nuevos desarrollos tecnológicos de comunicaciones y transportes. Este nuevo paradigma requiere una visión innovadora al momento de la creación de políticas públicas y el Proyecto representaría no solo un nuevo interés por parte de México hacia Guatemala, sino un nuevo desarrollo en cuanto a las políticas de seguridad a nivel mundial.

Bibliografía

Fuentes Impresas

- Acharya, A. (2009), *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, Estados Unidos, Cornell University.
- Acosta, R. y L. Chávez (2012), “El sistema Plataforma México”, En coordinador: Villa, L. (coord), *Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía*, México, SSP y CIES.
- Ágora (2012), *Ágora edición especial: Batalla común contra el crimen transnacional*, Estados Unidos: NORTHCOM.
- Ágora. (2011). “Fuerzas de seguridad de México arremeten contra criminales transnacionales”, *Ágora*, vol. 4, pp. 18-19.
- Allum, F. (2012), *Routledge Handbook on Transnational Organized Crime*, Londres, Routledge.
- Anderson, N. (2012), Re-Defining International Security, *The Josef Korbel Journal of Advanced International Studies*, vol. 4, 27-47.
- Armijo, N. (2011), *Migración y seguridad: nuevo desafío en México*, México, CASEDE.
- Bagley, B. (2012), Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: grandes tendencias en el siglo XXI. En S. Rodríguez, (comp.), *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte*. México, Centro de Estudios Superiores de la Armada de México.
- Benítez Manaut, R. (2010), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México Estados Unidos*, México, CASEDE.
- Benítez Manaut, R. (2011), “El crimen organizado en México: amenaza a la democracia”. *Nuevo Mundo*, vol. 5 pp. 31-45.
- Benitez Manaut, R. (2011). *Mexico, Centroamérica y Estados Unidos: Migración y Seguridad*, México, CASEDE.
- Benítez Manaut, R. y A. Rodríguez, (2009), Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009, México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., México.
- Benítez Manaut, R. y R. Luna, (2012), “México: la Seguridad Nacional en 2012, Cambio de gobierno y guerra al narcotráfico”, en Mathieu, H. y Niño, C. (editores) *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Aunario 2012*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Buzan, B. (1991), *People States and Fear: An agenda for international security studies in the Post Cold War era*, Londres, Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, B. (1997), “Rethinking Security after the Cold War”, *Cooperation and Conflict*, vol. 32, pp. 5-28.
- Buzan, B. (1997), *Security: A New Framework of Analysis*, Estados Unidos, Lynne Rienner Pub.
- Buzan, B. y L. Hansen, (2009), *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Chabat, (2010), “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en Alvarado, A. Y M. Serrano (editores), *Los Grandes Problemas de México: Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Ciudad de México, COLMEX.
- CICIG, (s.f.), *Por una cultura de legalidad: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala*, Guatemala, CICIG.

- Collier, P., A. Hoeffler, y D. Rohner, (2009), "Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War", *Oxford Economic Papers*, vol. 61, pp. 1-17.
- Crumpton, H. (2012), *The Art of Intelligence: Lessons from a life in the CIA's Clandestine Service*. Nueva York, The Penguin Press.
- Curzio, L. (2000), "Organized Crime and Political Campaign in Mexico", en Bailey J. and R. Godson (editores), *Organized Crime & Democratic Governability, Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Departamento de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, (2006), *Crimen y violencia en Centroamérica, un desafío para el desarrollo*. Banco Mundial.
- Evans, J. (2012), "Corresponsabilidad y cooperación en la relación México-Estados Unidos contra el narcotráfico", en Rodríguez, A. (coordinador), *Agendas Comunes y Diferencias en la seguridad de América del Norte*, México, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México.
- Guerrero, E. (2012), "Políticas de Seguridad en México: análisis de cuatro sexenios", en Aguayo, S. y R. Benítez Manaut (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, México, CASEDE.
- Hernández, A. (2010), *Los señores del narco*, México, Grijalbo.
- Hernández, H. y J. Narro, (2010), "El homicidio en México, 2000-2008", *Papeles de Población*, vol. 63.
- Howard, M. (1979), "War and the Nation State" *Dedalus*, vol 108, pp.101-110.
- INEGI, (2012), *Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia*. México, CEA-CEPAL.
- INM, (2011), *Encuesta sobre migración en la frontera sur de México*, México, Instituto Nacional de Migración, Consejo Nacional de Población, Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Fernandez Santillán, J. (2013), "Global Politics", *Mexican Law Review*, vol.2 p.333-371
- Keating, J. (2011), *Mexico's Drug War Moves South*, Council on Foreign Relations.
- Le Billon, F. (2001), "The political geography of war: natural resources and armed conflicts", *Political Geography*, vol. 20, pp. 561-584.
- Lopez, J. (2010), *Guatemala's Crossroads: Democratization of Violence and Sercond Chances*. Estados Unidos, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Mathieu, H. y Niño, C. (2012), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe: anuario 2012*, Colombia, Friedrich Ebert Stiftung.
- Mendel, R. (2011), *Dark Logic: transnational crime tactics and global security*, California, Standford University Press, (Edición Kindle).
- México Evalúa. (2012), *Indicador de Víctimas visibles e invisibles de homicidio*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- Molzahn, C., Rodriguez, O., y D. Shirk, (2013), *Drug Violence in Mexico: Data and analysis through 2012*, San Diego, Trans-Border Institute.
- Morgan, P. y T.V. Paul, (2009), *Complex Deterrence: Strategy in the Global Era*. Chicago, University of Chicago Press.
- Morgenthau, H. (1965), *Politics Among Nations*, New York, Alfred A. Knopf.
- Nájera, J. (2010), "Conociendo la encuesta sobre migración en la frontera México-Guatemala: alcances y limitaciones," *Papeles de Población*, vol. 16.
- OEA, (2003), *Declaración sobre seguridad en las Américas*, Ciudad de México, OEA.
- OEA, (2010), *Guatemala: evaluación del progreso de control de drogas 2007-2009*,

- Guatemala, CICAD y SSM.
- Parraguez, M. (2011) "Securing Defense and Cooperation in South America: Geopolitical Changes, UNASUR, and the SDC," *Security and Defense Studies Review*, CHDS, vol.12, pp. 17-36.
- PNUD (2009), *Avances en Temas de Seguridad y Justicia en Guatemala*, Guatemala, PNUD.
- PNUD. (2010), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, Costa Rica, PNUD.
- PNUD. (2011), *Cifras para el desarrollo humano: Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Guatemala, PNUD.
- Ramírez, K. (2012) "Pautas para el Análisis de los delitos violentos a partir de la información estadística en México", en C. Echarri (coordinador), *Panorama Estadístico de la Violencia en México*, Distrito Federal, El Colegio de México y CIES.
- Restrepo, J. y A. Tabón, (2011), *Guatemala en la encrucijada, panorama de una violencia transformada*, Colombia, Secretariado de la Declaración de Ginebra.
- Ripsman, N. and T.V. Paul, (2010), *Globalization and the National Security State*, Oxford, Oxford University Press.
- Rodriguez, A. (2010), Capítulo 2, Iniciativa Mérida y la Guerra contra las Drogas. Pp31-68.
- Salazar, A. (2008), *Seguridad Nacional Hoy, El Reto de las Democracias*, México, Punto de Lectura.
- Serrano, M y M. Berdal, (2002), *Transnational Organized Crime and International Security: business as usual?*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers
- Spence, J. (2004), *La guerra y la paz en América Central: una comparación de las transiciones hacia la democracia y la equidad social en Guatemala, El Salvador y Nicaragua*, Massachusetts, Hemisphere Initiatives
- SSM, (2010), *Evaluación del progreso de control de drogas 2007-2009*, Guatemala, OEA
- Stiglitz, J. (2003), *El malestar de la globalización*, España: Punto de Lectura.
- Tadjbakhsh, S. y A. Chenoy. (2008), *Human Security*, Londres, Routledge.
- Ugalde, L. (2007), Humanizar la Globalización. *Globalización: Visiones y Desafíos*. Venezuela, Funtrapet.
- UN (2000), *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. Recuperado el 7 de febrero de 2013 de: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&lang=en
- UNODC, (2013) *Transnational Organized Crime: let's put them out of business*. Viena, United Nations Publications.
- UNODC, (2007), *Crimen y desarrollo en centroamérica*. Slovakia, UNODC.
- UNODC, (2010), *The Globalization of Crime, A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Viena, UNODC.
- UNODC, (2011), *World Drug Report 2011*, Viena, UNDOC.
- UNODC, (2012), *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las amenazas*, Viena, United Nations Publications.
- UNODC, (2012b) *World Drug Report*, Viena, UNODC.
- UNODC, (2013), *United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, Viena, UNODC.

- Velázquez, R. y J. Shiavon, (2009), *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos*, México, CIDE.
- Villa, A. (2012), *Plataforma México: la expresión del nuevo modelo de policía*, Distrito Federal, CIES.
- Villa, L. y M. Salinas (2012), “Seguridad en sistemas de información”, en Villa, L. (coordinador), *Plataforma México: La expresión tecnológica del nuevo modelo de policía*, México, SSP y CIES
- Waltz, K. (1979), *Theory of International Politics*, Estados Unidos, McGraw-Hill
- Zedillo, E. y H. Wheeler, (2012), *Re-thinking the “War on Drugs” Through the U.S.-Mexican Prism*, New Haven, Yale Center for the Study of Globalization.

Fuentes Electrónicas

- Agencia. (11 de febrero de 2012). Propone Otto Pérez legalizar las drogas. *Conexión Total*. Recuperado el 20 de enero de 2013, de: <http://conexiontotal.mx/2012/02/11/propone-otto-perez-legalizar-las-drogas/>
- Anderson, N. (2012). Re-defining International Security. *The Josef Korbel Journal of Advanced International Studies*, Georgetown University. Recuperado el 10 de febrero de 2013 de: http://www.du.edu/korbel/jais/journal/volume4/volume4_anderson.pdf
- Animal Político. (junio de 2012). 71 mil asesinatos relacionados con el narco en sexenio de Calderón: *Semanario Zeta*. Recuperado en marzo 2013, de Animal Político: <http://www.animalpolitico.com/2012/06/71-mil-asesinatos-relacionados-con-el-narco-en-sexenio-de-calderon-semanario-zeta/#axzz2PKDWFxzs>
- Animal Político. (noviembre de 2012). 83 mil muertos del narco en el sexenio de Calderón. *Animal Político*. Recuperado el 20 de marzo de 2013, de: <http://www.animalpolitico.com/2012/11/83-mil-muertos-por-el-narco-en-sexenio-de-calderon-semanario-zeta/>
- Aranda, J. (2012). Documenta SEDENA metas y logros durante el sexenio. *La Jornada*. Recuperado el 13 de enero de 2013 de <http://www.jornada.unam.mx/2012/08/29/politica/010n1pol>
- Astorga, L. y Shrink, D. (2010). *Drug Trafficking Organizations and Counter Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context*. Recuperado el 1 de marzo de 2013 del sitio web del Center for U.S.-Mexican Studies de la University of San Diego: <http://usmex.ucsd.edu/assets/024/11632.pdf>
- Attorney.org (2011). *Drug Trafficking*. <http://criminal.attorney.org/drug-trafficking>
- BBC. (2005). Drogas: ONU alerta contra las maras. *BBC Mundo*. Recuperado el 5 de marzo de 2013, de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4309000/4309331.stm
- BBC. (2010). Hallan 72 cadáveres en el noreste de México. *BBC*. Recuperado el 10 de enero de 2013, de http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/08/100825_encuentran_cadaveres_en_norteste_mexico.shtml
- BBC. (2012). Mexico's drug-related violence. *BBC*. Recuperado el 10 de enero de 2013, de <http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-10681249>
- BBC. (2012). Q&A: Mexico's drug-related violence. Recuperado el 3 de marzo de www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-10681249
- Beittel, J. (2011). *Mexico's drug trafficking organizations: source and scope of the rising violence*, Congressional Research Service. Recuperado el 20 de marzo de 2013, de <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>
- Brands, H. (2010), *Crime, Violence and the Crisis in Guatemala: A case study in the erosion of the State*. Recuperado el 3 de marzo de 2013, de la base de datos del

- Strategic Studies Institute:
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB986.pdf>
- Buscaglia, E. (2011). "Edgardo Buscaglia, respuestas concretas al narco." Recuperado el 10 de diciembre de 2012, de <http://www.youtube.com/watch?v=b32r4QFx9mY>
- CADHAC. (2010). Informe 2010, Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. Recuperado el 1 de febrero de 2013 de <http://cadhac.org/2010.pdf>
- Cámara de Diputados. (2005). *Ley de Seguridad Nacional*. Recuperado el 3 de febrero de 2013, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
- Cámara de Diputados. (2008). *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 y Presupuesto de Seguridad Pública 2008*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Recuperado el 20 de febrero de 2013, de http://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/mexico_pssp.pdf
- Cámara de Diputados. (2011). *Ley de la Policía Federal*, recuperado el 8 de marzo de 2013, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>
- Cámara de Diputados. (2012). *Ley general del sistema nacional de seguridad pública*, recuperado el 8 de marzo de 2013, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>
- Camarena, S. (4 de enero de 2012). *¿Hay menos muertos en la guerra antinarco?*. Recuperado en marzo del 2013, de Contando América, Blogs Internacional: <http://blogs.elpais.com/contando-america/2012/01/hay-menos-muertos-en-la-guerra-antinarco.html>
- CDMA. (2012). *Conference of Defense Ministers of the Americas*. Recuperado el 29 de marzo de 2013 de <http://www.cdmamericas.org/home>
- CDRG. (s.f.). *Definitions for Human Security*. Global Development Research Center. Recuperado el 10 de Diciembre de 2012, de <http://www.gdrc.org/sustdev/husec/Definitions.pdf>
- CENADOJ. (2008). *Ley Marco del Sistema de Seguridad Nacional*. Recuperado el 7 de enero de 2013, de <http://www.mindef.mil.gt/noticias/PDF/leyes%20y%20reglamentos/Ley%20Marco%20%20D018-2008.pdf>
- CICA. (2011). *Plan Hemisférico de Acción sobre Drogas, 2011-2015*. OAS. Recuperado el viernes 29 de marzo de 2013, de <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=1092>
- CICIG. (2013). *Recomendaciones de reforma institucional*, CICIG, Recuperado el 10 de marzo de 2013 de <http://cicig.org/index.php?page=reforma-institucional>
- CSIS. (2012). *International Security: studying International Security*. Centre for Strategic and International Studies. Recuperado el 10 de febrero de 2013, de <http://csis.org/category/topics/defense-and-security/international-security>
- DOD. (2010). *Department of Defence Dictionary of Military Terms and Associated Terms*. [Archivo electrónico], Publicación conjunta del Department of The Army, el Department of The Navy y el Department of The Air Force.
- Dettmer, J. (2012) *¿Se debilita el cártel del Golfo? Agora en línea*. Recuperado el 8 de marzo de 2013, de: <http://agorarevista.com/es/articulos/rmim/features/online/2012/02/16/gulf-cartel-weakening>.
- Dettmer, J. B (2012). FBI: Los Zetas operan redes de tráfico de armas en Texas. *Agora en línea*. Recuperado el 8 de marzo de 2013, de: <http://agorarevista.com/es/articulos/rmim/features/online/2012/04/06/zetas-gun-ring>

- DOD. (2009). *Iniciativa Mérida, Mitos contra Hechos*. Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la ley. <http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/Merida-hechos.pdf>
- DOD. (2012). *Iniciativa Regional de Seguridad para América Central: Una alianza compartida*. U.S. Department of State. Recuperado el 20 de marzo de 2013 de <http://www.state.gov/documents/organization/194650.pdf>
- EFE. (2011). Seguridad, piedra angular en relación Mexico-Guatemala: Otto Pérez. *Excelsior*. Recuperado de: http://www.excelsior.com.mx/index.php?m=nota&orgn=rsssm&id_nota=795221
- EFE. (27 de marzo de 2012). *Cifra de muertos en contra del narco en México es de 150 mil: EU*. Recuperado en marzo 2013, de *Excelsior*: <http://www.excelsior.com.mx/2012/03/27/nacional/821885>
- Elkus, A. y Sullivan, J. (2012). *Los Zetas and MS-13: Nontraditional Alliances*. Recuperado el 7 de marzo de 2013 del sitio web del West Point Combating Terrorism Center: <http://www.ctc.usma.edu/posts/los-zetas-and-ms-13-nontraditional-alliances>
- Embajada de Estados Unidos en Guatemala. (2010). *Iniciativa de Seguridad Regional de América Central – CARSI*. Boletines de Prensa. Recuperado el 29 de marzo de 2013 de: <http://spanish.guatemala.usembassy.gov/pbs20101007.html>
- Embajada de Estados Unidos en México. (s.f.) *Iniciativa Mérida*. Embajada de los Estados Unidos en México. Recuperado el 8 de marzo de 2013, de: <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>
- Embajada de los Estados Unidos en México. (s.f.) *Iniciativa Mérida*. Embajada de los Estados Unidos en México. Recuperado el 20 de febrero de 2013, de <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>
- Espach, R. Melendez, J. Haering, D. y Castillo, M. (2011). *Organizaciones Criminales y Tráfico Ilícito en las Comunidades Fronterizas de Guatemala*. Recuperado el 14 de Marzo de 2013, del sitio web del CNA Strategic Studies: <http://www.cna.org/research/2011/organizaciones-criminales-y-trafico-ilicito-en-las>
- FAO (s.f.) *Seguridad Alimentaria y Desarrollo Sostenible en Zonas Marginales de Guatemala*. FAO. Recuperado el 4 de abril del 2013 de <ftp://ftp.fao.org/TC/TCA/ESP/pdf/urquijo/BloqueII.3.pdf>
- FATF (2011), *Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants*. Financial Action Task Force, Recuperado el 20 de marzo de 2013, de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trafficking%20in%20Human%20Beings%20and%20Smuggling%20of%20Migrants.pdf>
- Gandaria, M. (30 de noviembre de 2012). *47 mil 515 muertos en México por guerra contra el narco, según cifras oficiales*. Recuperado en marzo del 2013, de *El Sol de México*: <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n2790085.htm>
- GAO, (2013), *Status of Funding for Central America Regional Security Initiative*, United States Government Accountability Office, Recuperado el 20 de marzo de 2013, de <http://www.gao.gov/assets/660/651675.pdf>
- García-Fong, G. (2006). *Las pandillas juveniles en Guatemala*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado el 1 de marzo de 2013, de: <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/penal/pdf/11-535s.pdf>
- Gobierno Federal (2010) *Información sobre el fenómeno delictivo en México*. Recuperado el 8 de marzo de 2013, de <http://www.cedoh.org/documentacion/Articulos%20Varios/files/Mexico%20seguridad.pdf>

- Human Rights Watch. (2013). *World Report 2013 – Guatemala*. Recuperado el 10 de marzo de 2013, de <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,GTM,,510fb4e4c,0.html>
- ICG, (2011). *Guatemala: narcotráfico y violencia*. International Crisis Group. Recuperado el 20 de febrero de 2013, de <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/39%20Guatemala%20-%20Drug%20Trafficking%20and%20Violence%20SPANISH.pdf>
- INE. (2013). *Población en Guatemala: Demografía*. INE. Recuperado el 3 de marzo de 2013, de: <http://www.ine.gob.gt/np/poblacion/index.htm>
- INEGI. (2011). *Boletín de prensa núm. 310/12*. INEGI. Recuperado el 8 de Marzo de 2013, de <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2012/Agosto/comunica29.pdf>
- INEGI. (2013). *Indicadores de demografía y población*. INEGI. Recuperado el 3 de marzo de 2013, de: <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=17484>
- Manwaring, M. (2009), A “new” dynamic in the western hemisphere security environment: the Mexican zetas and other private armies. Recuperado el 25 de marzo del 2013, del sitio Web del Strategic Studies Institute: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/publication-search-results.cfm?submit=Search&criteria=zetas>
- Meyer, P. y Seelke, C. (2012) *Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress*. Congressional Research Service. Recuperado el 30 de marzo de 2013, de <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>
- N.A. (2011). *National Drug Control Strategy: Data Supplement 2011*. Executive Office of the President of the United States. Recuperada el 20 de Marzo de 2013, de http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2011_data_supplement.pdf
- PGR (2011), *Quinto Informe de Labores*. Procuraduría General de la República. Recuperado el 17 de marzo de 2013, de <http://www.pgr.gob.mx/Temas%20Relevantes/Documentos/Informes%20Institucionales/5o%20Informe%20de%20Labores%20PGR.pdf>
- PGR. (2011). *Fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincriminal en el periodo diciembre 2006-diciembre 2010*. Procuraduría General de la República. Recuperado el 20 de marzo de 2013 de <http://200.23.123.5/GraficasSimples.aspx>
- Presidencia de la República (2007). *1.9 Seguridad Fronteriza, Segundo Informe de Gobierno Federal 2007*. Presidencia de la República. Recuperado de: http://segundo.informe.gob.mx/informe/PDF/ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD/M48-51.pdf
- Presidencia de la República (2008), *1.9 Seguridad Fronteriza, Tercer Informe de Gobierno Federal 2008*. Presidencia de la República. Recuperado de: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/SegundoInformeEjecucion/1_9.pdf
- Presidencia de la República (2009), *1.9 Seguridad Fronteriza, Cuarto Informe de Gobierno*. Recuperado el 21 de marzo de 2013, de http://tercer.informe.calderon.presidencia.gob.mx/informe/pdf/1_9.pdf
- Presidencia de la República (2011), *1.9 Seguridad Fronteriza, Quinto Informe de Gobierno Federal 2011*. Presidencia de la República. Recuperado de: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/QuintoInformeEjecucion/1_9.pdf
- Presidencia de la República. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Presidencia de la República. Recuperado el 20 de enero de 2013, de: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>

- Ribando, C. y Finklea, K. (2013). *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*. Congressional Research Service. Recuperado el 8 de marzo de 2013 de <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>
- Rivera, J. (2011), *El Crimen Organizado*. Guatemala, Instituto de Estudios en Seguridad. Recuperado el 1 de marzo de 2013, de http://www.galileo.edu/ies/files/2011/04/EL_CRIMEN_ORGANIZADO-IES.pdf
- Rivera, M. y C. Rafael, (2011). *Números Rojos del Sistema Penitenciario*. México. CIDAC Recuperado el 20 de febrero de 2013, de <http://www.cidac.org/esp/uploads/1/CIFRAS.pdf>
- SEDENA. (2013). *Comunicados de prensa de Mandos Territoriales*. Secretaría de la Defensa. SEDENA. Recuperado el 8 de marzo de 2013, de: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa-de-los-mandos-territoriales?start=3090&device=desktop>
- SRE. (1998b). *Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre Asistencia Jurídica Mutua*, Diario Oficial de la Federación Recuperado el 2 de marzo de 2013, de http://www.oas.org/juridico/Mla/sp/traites/sp_traites-mla-mex-gtm.html
- SHCP. (2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006*. Recuperados el 3 de marzo de 2013, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
- SHCP. (2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007*. Recuperados el 3 de marzo de 2013, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
- SHCP. (2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008*. Recuperados el 3 de marzo de 2013, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
- SHCP. (2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009*. Recuperados el 3 de marzo de 2013, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
- SHCP. (2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009*. Recuperados el 3 de marzo de 2013, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
- SHCP. (2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*. Recuperados el 3 de marzo de 2013, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
- SHCP. (2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011*. Recuperados el 3 de marzo de 2013, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
- SHCP. (2012). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012*. Recuperados el 3 de marzo de 2013, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/PresupuestodeEgresos.aspx>
- Skeedle y Finklea. (2013). *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond*. Congressional Report Service. Recuperado el 8 de Marzo de 2013, de <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41349.pdf>
- SNSP. (2012). *Base de datos de fallecimientos relacionados con la delincuencia organizada*. Recuperado el 9 de noviembre de 2012, de <http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>
- SRE. (1998), *Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre Cumplimiento de Sentencias Penales*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores [versión electrónica]
- SRE. (1998). *Tratado de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre Asistencia Jurídica*

- Mutua*. Secretaría de Relaciones Exteriores. Recuperado el 1 de octubre de 2012, de http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/GUATEMALA-ASIST_JCA.pdf
- SRE. (2012), *Base de datos de Tratados Internacionales*. Recuperado el 10 de octubre de 2012, de <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>
- SRE. (s.f.). *Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala*. SRE. Recuperado el 10 de octubre de 2012, de <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/GUATEMALA-EXTRADICION.pdf>
- SSM, (2013), *Secretaría de Seguridad Multidimensional*, OEA, Recuperado el 29 de marzo de 2013 de <http://www.oas.org/es/ssm/>
- SSP. (2007). *Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2013*. SSP. Recuperado el 20 de enero de 2013 de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo146.pdf>
- SSP. (2008), *Sistema de Interconexión para la Generación de Inteligencia Operativa*. SSP. Recuperado el 1 de mayo de 2012, de <http://scm.oas.org/pdfs/2008/RM00021T.pdf>
- UNDP. (s.f.) *Índice de Desarrollo Humano*, Recuperado el 4 de abril de 2013 de <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/103106.html>
- UNHCR. (2012). *Guatemala: Violence perpetrated by criminal gangs and cases of popular justice; protection offered by the state (2008-March 2012)*. Recuperado el 10 de marzo de 2013, de Immigration and Refugee Board of Canada: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,,GTM,,4fc4a9962,0.html>
- US Department of State (s.f.) *Merida Initiative*. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Recuperado el 8 de marzo de 2013, de: <http://www.state.gov/j/inl/merida/>
- US Department of State. (2013), *International Narcotics Control Strategy Report: Volume I Drug and Chemical Control*. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Recuperado el 8 de marzo de 2013, de <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/vol1/>
- Zeta Tijuana (28 de mayo de 2012). *Sexenio de Calderón: 71 mil ejecuciones*. Recuperado en marzo del 2013, de Semanario Zeta: <http://www.zetatijuana.com/2012/05/28/sexenio-de-calderon-71-mil-ejecuciones/>

Anexos

Entrevista con Nayan Chanda

Entrevistadora: Diorella Islas

Entrevistado: Nayan Chanda, director y editor de la revista YaleGlobal Online

Fecha: 14 de Febrero

Lugar: Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

DIORELLA ISLAS (DI): Today is February 14th, 2013, and today I'm here with Professor Nayan Chanda from Yale University and I'm going to interview him for my thesis. Good morning Professor Chanda.

NAYAN CHANDA (NC): Good morning, good afternoon.

DI :Afternoon. Uhm, I'm going to read the questions and then we can start. The first question is, what has been the impact of globalization on security? The second is how is the state...

NC: Can we go one by one?

DI: One by one? Okay, great. What has been the impact of globalization on security?

NC: Globalization has accelerated and facilitated contacts between countries by all manners, means, from transportation to communication, and this growing speed of transportation and communication has obviously increased the use of these means, and it has now destined the ability of states to have some control over these travels and transfers of goods between states. So, the system of visa and immigration control has been enormously expanded and intensified. In the early stage of globalization, people could simply take a boat and reach another country, and he was or she was never, most often not turned back, allowed to settle in the country, of course respect its laws, but good business [...], but there was no concept of territorial sovereignty in terms of just migration of people. But now, immigration control has become very important tool of security of the country, to protect from people from undesirable people who come in, and this of course has reached a phenomenal proportion after the 9/11 attacks in the United States. Homeland Security in the United States has created an enormous database that is called No Fly List, where they collect information about potential terrorists from all over the world, and not that there is all this evidence that they are terrorists, but judging by their connections, by their activities, they could possibly be terrorists or trying to harm the United States, and this list, No Fly List, that has been created, uhm, is given to the airlines. When somebody is trying to fly into the United States, he or she has to give all the personal details to the airlines, and the airlines submit those to Homeland Security. Homeland Security computers scan those and say "well, Mr. so and so is not allowed to come to United States", so then the airlines will say "sorry, you cannot fly". And so that has been a way of ensuring internal security, but of course it has not stopped people from coming, because many people have the intention to harm the United States, but they don't show it in any way. The latest example was a Bangladeshi young person who came to United States to enroll into college, but his only mission was to contact the Al Qaeda and get materials and draw a perimeter building in New York. So he has been caught and now it is known that he could come to the United States because there was nothing against him to stop him from flying. So the security has become a major issue because of globalization. We can talk about cybersecurity later, but this is one of the most clear case of increasing security coming from growing travel between countries.

DI: Thank you. The second question would be how is the state restricted by sovereignty?

NC: The state is restricted by sovereignty, because you identify some people who could be plotting to harm your country, but that citizen is out of the country, and you cannot go and grab him. You have to walk through his government and have to get the permission of their government to either arrest him or interrogate him or try to stop what he's trying to do, so the sovereignty of the state over individuals, it both protects them and also opens them to malice. So the sovereignty is the key element in the fight against terrorism and protecting the country, because when United States captured some supposed terrorists and brought them to Guantanamo, it was found that they had nationality from Australia region, and British government, the Australian government did not want their citizens to be held incommunicado in a place outside the United States, so they protested, etcetera, and some of them were released. So up to their release, they started again campaigning against the United States, but the government cannot do anything, because that person is a citizen of another country. So these are the kind of built-in problems that is because of sovereignty.

DI: So would you agree that sovereignty is more an obstacle in the process of securing the country in a globalized world?

NC: It is obstacle, but it is also help, because you can do so much against your own citizens because you say you are going to protect the country. So if the sovereign right, responsibility of protecting the country did not fall in the government, the government would not be able to do what they can do now, because of discussion of sovereignty and their responsibility to protect the country.

DI: And this would be against their own citizens right? But talking about international cooperation, would it be an obstacle or how is it a help?

NC: It is a help in the sense that because since sovereignty belongs to each the government of the country, you can approach the government saying "we are increasing security from actions of citizens of your country, and you have to cooperate with us, because if you don't, sometimes we might help you to protect your security," so it is in their mutual interest to cooperate. So the question of sovereignty helps countries to argue that they should cooperate for their own reason. And that is the reason why there is the Interpol. Interpol operates through, or in Interpol, you want some citizen of your country or another country who is suspected of doing something wrong, illegal, you can approach Interpol with all the evidence and say "we want this man arrested". So Interpol can send alert to all the member countries, "this man is on the watch list, if you find him anywhere on the country, please hand it over to, hand him over to us." So the Interpol can function because the sovereign governments are cooperating with Interpol.

DI: That's right. Next question is, how has globalization contributed to transnational organized crime groups?

NC: Globalization has been a major factor in enabling international crime goes to function much more freely, they have a, because of the ability to communicate without being detected through the Internet, and the international crime groups have been cooperating and coordinating their action in a very sophisticated manner. So the governments trying to fight international organized crime have to be even smarter and have to organize their detection method even more in a sophisticated fashion to actually grab these people. Recently, there was a case involving far wide match-fixing. Match-fixing is a big business, because if you determine that Manchester United will lose the coming game, so people who are betting against Manchester United, they will make a huge money. And so the match-fixing is done by the international syndicate which operates from Singapore and recently they have announced that a

Singaporean man is behind the match-fixing all over the world. And so this has been unearthed only recently, but it has been going on for a long time, so what it requires is a secure communication between all the criminals in different countries who are collecting money or paying the players not to, to lose. And so this communication would've been impossible without the Internet, so globalization certainly has helped the organized crime very much.

DI: The last question would be, what is the importance of globalization when analyzing international security?

NC: Globalization is, has to be seen as the backdrop. It's like the wallpaper of crime, or any activity you can think of, it is happening against the backdrop of globalization that is taking place in all aspects of life. So you cannot simply say globalization is one factor. Globalization is the background against which it is happening. So if you are in narcotics business, you are helping your clients who are trying to sell the narcotics in the streets of America or anywhere else, and they are... Business is not bilateral just between Colombia and United States. Many intermediary countries come in. Many countries take part in the transshipment of goods between Colombia to U.S., and many networks are involved. And this is happening because some of these countries are economically doing better, there is perhaps an even greater demand for drugs [...], and that economic development is connected to other factors of globalization. So availability of weapons, for instance, the drug cartels have huge arsenals of weapons, and these weapons are shipped under the cover of other items, hidden, in like they found recently in Kenya they found huge number of empty missiles hidden under piles of log or some other items that came. And so this is meant for the syndicate who actually sell it to the Islamic militants in Yemen, so the security of Yemen is threatened by this illegal smuggling of weapons through Africa by the [...] Iran. Trade is growing so much, that customs control of all the items in a container ship, there would be 500, 600 thousand containers, and they can't individually inspect every single container. So that allows criminals to hide things under some other name and ship it. So the case of Kenya is interesting, because it was caught because the U.S. intelligence tipped off. They had been following this shipment, and they tipped off the authorities that in this particular container they might find weapons. So without intelligence, globalization would allow even fewer transfers of these lethal weapons and drugs.

DI: You talked about the connections between different types of crime, so would you say that talking about that globalization had helped organized crime to transnationalized, has it also helped it to become a multi-corporate organization?

NC: Yeah, yeah. Because you are involved in cooperation in a very intimate way with other groups, and they want a share of the take. So it actually is helping to clear to some of the multinational organization without having a proper headquarters like they have in Brussels, or Amsterdam. So they have headquarters, but they are truly international organizations, multinational.

DI: Great. Thank you very much for your time, Nayan.

NC: Thank you.