



DA 74/17
26/12/17

Analista del IEEE
Federico Aznar Fernández-Montesinos

Recensión del libro “Historia del narcotráfico en México” de Guillermo Valdés Castellanos

El presente documento es publicado con autorización del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) mismo que puede ser consultado en su página web www.ieee.es

RESUMEN:

Partiendo del trabajo de un anterior director del CISEN mejicano (órgano con una cierta equivalencia a nuestro CNI) se reflexiona sobre la experiencia de este país en su lucha contra el narcotráfico.

Palabras clave:

Méjico, violencia, narcotráfico, corrupción, droga

ABSTRACT:

Based on a work by a former director of the Mexican CISEN (an organ with a certain equivalence to our CNI) reflects on the experience of this country in its fight against drug trafficking.

Keywords:

Mexico, violence, drug trafficking, corruption, drug.

INTRODUCCIÓN:

Conocí a Guillermo Valdés Castellanos de la mano de la incombustible catedrática Esther del Campo García mientras este se encontraba realizando una estancia de investigación en el Instituto Universitario Ortega y Gasset y preparaba el libro que nos ocupa. Frecuenté su compañía esos años y aprendí no poco de un gran maestro sumándole a algunos eventos organizados desde el CESEDEN.

Acababa de dejar la dirección del CISEN, el Centro de Integración y Seguridad Nacional mexicano, un órgano hasta cierto punto equivalente a nuestro CNI, lo que le había dotado de una experiencia y unos conocimientos de un inestimable valor que pude aprovechar en muy diversos y relevantes foros antes de que en 2015 retornase a su país.

Este libro no es más – ni menos - que la síntesis reflexionada, desde una cierta distancia temporal, emocional e intelectual, de su inestimable experiencia como testigo de excepción de los momentos más



álidos de la lucha contra el narcotráfico en su país y que, solo por eso, merece la pena una lectura atenta para la comprensión de un fenómeno, cuyas consecuencias conocemos por los medios de comunicación en sus términos más plásticos y brutales pero cuya lógica, dimensiones e implicaciones, en Europa al menos, se nos escapan.

La literatura sobre estas cuestiones es muy descriptiva, faltan datos por la sencilla razón de que las organizaciones criminales, obviamente, no los aportan y los obtenidos de fuentes oficiales son muy tácticos y técnicos. Por ello, se precisa de un análisis bien fundado que sirva a la reconstrucción del rompecabezas, a dar tanto con las esquinas del puzzle como con sus piezas más relevantes de modo que pueda obtenerse una medida aproximada y fundada del alcance y dimensiones en términos políticos ya, de algo de lo que siempre nos faltarán elementos, piezas, pero que resulta de una singular relevancia. Y eso es precisamente lo que el autor nos aporta.

Lo sucedido durante su mandato es relevante a nivel académico, pero también en términos de políticas públicas y Relaciones Internacionales. Es más, debiera interesar al conjunto de la sociedad internacional, en la medida en que el narcotráfico ha debilitado a un Estado tan fuerte como el mexicano - con dos siglos de antigüedad, el décimo cuarto en extensión del mundo y habitado por 121 millones de personas - hasta el punto de que algunos autores se permitan incluso plantearse su naturaleza fallida, cosa que, dicho sea de paso, quien esto escribe, en modo alguno comparte.

De hecho, este trabajo muestra con palmaria claridad los riesgos de desestabilización generados por unas estructuras ilegales, las mafias, sí la coyuntura les permite dotarse de poder; la importancia de ser capaz de sostener, aun en las peores circunstancias, los valores del Estado de Derecho sin negociar sobre sus esencias, así como la necesidad de disponer de un aparataje institucional adecuado y no consentir que otros actores distintos del Estado provean de seguridad y servicio a los ciudadanos.

En fin, el narcotráfico es un negocio y quienes se dedican al mismo son empresas, empresas ilegales sí se quiere, pero empresas con una cultura empresarial propia, violenta, sí, pero cultura. Son productos que se venden en un mercado, ilegal sí, pero mercado. Y ese mercado para el que estas empresas trabajan se ubica en Estados Unidos cuya política frente a este fenómeno marca, en buena medida, la estrategia empresarial que interactúa con un entorno estatal dotado de importantes carencias y de una debilidad institucional importante al que desbordan.

Crimen Organizado y Seguridad Nacional

La delincuencia a gran escala es un factor polemológico *per se*; su existencia supone un desafío al Estado al impedirle cumplir con su obligación principal, proporcionar protección a su población, constituyéndose



hasta en un indicador de su naturaleza fallida. De hecho, la definición weberiana de Estado incluye como su principal e indubitativo atributo el monopolio de la violencia legítima. La tolerancia banaliza el delito y cuestiona el poder del Estado dañando su credibilidad. Al decir de Carl Schmitt “*el protego ergo obligo es el cogito ergo sum de los Estados.*” Pero, por otro lado, luchar contra ella sin éxito se plantea como una opción aun peor.

Así, la delincuencia, al superar un cierto umbral y llegar a controlar una porción significativa del PIB, deja de ser un mero problema policial y se transforman en un riesgo para la seguridad nacional y del área regional condicionando también las políticas exteriores tanto de los Estados implicados como de quienes se relacionan con ellos.

Por ejemplo, en las regiones en que se cultiva droga, se ha producido la “*narcotización*”¹ de las relaciones con Occidente al introducirse el problema en las agendas de seguridad. A sensu contrario las regiones con altos índices de pobreza y estructuras estatales débiles ofrecen condiciones ideales para fórmulas alternativas de enriquecimiento, actuando como una suerte de “*Estados cautivos*” que sirven de base para unos mercados que, por lo común, están en el mundo desarrollado.²

Los pequeños tráficos (cigarrillos, gasolina, productos subvencionados...) ayudan a la banalización del delito, al menosprecio de las leyes lo que acaba afectando a la legitimidad del Estado y a su credibilidad. En el Sahel, la concurrencia caravanera de actividades lícitas e ilícitas es toda una escuela que permite romper barreras entre unas y otras.

La delincuencia supone un altísimo factor de inestabilidad porque con ella se fomentan acciones ilícitas de diversa índole, contribuye al reforzamiento de los señores de la guerra, provoca la corrupción de las instituciones (administración, policía, Ejército) e impide al país su desarrollo como nación, de modo que se establece una relación simbiótica por necesaria entre economías ilegales, debilidad de un Estado erosionado y poco creíble, y una suerte de auténticos “señores de la guerra” y la guerrilla, sí existe.

La violencia, como compensación, se normaliza, se instala en la comunidad como un recurso ordinario, un medio más, con lo que resulta natural que se asocie a otras reivindicaciones al tiempo que se atenta contra la legitimidad del Estado.

Además perjudica a sus vecinos al expandir la inestabilidad allende sus fronteras y constituirse en un santuario que ampara bajo la sombra de su soberanía a dichas organizaciones frente a terceros; una

¹ RODRÍGUEZ PINZÓN, Erika María. “*Los cambios discursivos sobre el conflicto colombiano en la postguerra fría: su impacto en la actuación de los actores locales*” en CAIRO CAROU Heriberto y PASTOR VERDÚ, Jaime (comp.) *Geopolíticas, Guerras y resistencias*. Trama Editorial, Madrid 2006, p. 72.

² VV.AA. “*La era de la globalización: Estados bajo presión.*” Fundación FRIDE, 2008, p. 12.



soberanía que pese a ser inexistente o ficticia, el Derecho Internacional (y el nacional también) obliga a aceptar, constituyéndose en barrera, en freno material y legal.

La delincuencia contribuye a desdibujar los límites de la violencia facilitando su canalización y perpetuación. Mary Kaldor³ va más allá y considera que las nuevas guerras implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra, crimen organizado y la violación a gran escala de los derechos humanos:

“Las nuevas guerras surgen en situaciones en las que los ingresos del Estado disminuyen por el declive de la economía y la expansión del delito, la corrupción y la ineficacia, la violencia está cada vez más privatizada como consecuencia del creciente crimen organizado y la aparición de grupos paramilitares mientras la legitimidad política va desapareciendo....las distinciones... entre el soldado o policía y el criminal, son distinciones que están desvaneciéndose.”⁴

Una figura, casi una institución, que se repite constantemente en los Estados fallidos, en las *guerras de desintegración* es la que los señores de la guerra, líderes dotados de medios militares, cabezas a veces de estructuras tribales que, ante el colapso del Estado, ejercen el poder sobre una porción del territorio, como resultado de la concurrencia de diversos planos de conflicto; en su área de dominación utilizan la delincuencia para la financiación de sus actividades, incrementar su poder y lucro personal. Y se protegen con las armas.

En algunos países tan es así que resulta obligado integrar a estos líderes en las estructuras de poder, de modo que el poder que detentan no suponga un desafío para las nuevas estructuras, sino que, al menos formalmente, sume su legitimidad a la del nuevo régimen, generando a larga y si esto no reconduce el fenómeno, una tendencia centrífuga a la poliarquía. Son los males del posibilismo.

En cualquier caso, lo cierto es que las economías ilegales han estado implicadas en buena parte de los conflictos internos de los países que asolaron el globo después de la Guerra Fría. Bajo el pretexto de confrontaciones étnicas o religiosas subyacía un interés económico de algunos de los beligerantes por el acceso a los recursos del país o por el comercio ilícito.

Así, el conflicto en una sociedad como la afgana puede explicarse en parte porque se calcula que el 53% del PIB del país está generado por economías asociadas a la producción del opio. Según los datos de 2006 de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Crimen y las Drogas, se atribuye a Afganistán el 87% de la producción mundial de opio y el 63% de su cultivo. Según recogen distintos medios de comunicación, se estima que disponen capacidad, laboratorios, para su tratamiento y conversión en heroína.

³ KALDOR, Mary. Las nuevas guerras. Editorial Tusquets, Barcelona 2001, p. 16.

⁴ Ibidem, p. 20.



Su erradicación, sin la creación de otras alternativas de cultivos sustitutorios podría suponer un cataclismo político y social, además de alterar las relaciones de poder. La posibilidad de encontrar un cultivo de sustitución se complica ya que el kilo de trigo se pagaba en 2008 a 46 céntimos y el de opio a 94 dólares.⁵ Exactamente lo mismo, el mismo mecanismo, sucedió según relata el autor, en México con la marihuana.

Es más, la producción de opio se incrementó tras la expulsión de los talibanes y parte de la población considera que la situación general empeoró, precisamente por el incremento de poder de los señores de la guerra, que se encontraban más controlados en aquel período de tiempo y que han agobiado a la población con tasas y arbitrariedades, deslegitimando con ello a las fuerzas de la Coalición por falta de resultados y por el incremento endémico de los niveles de violencia.

De hecho en una sociedad tan invertebrada como la afgana, próxima a la poliarquía, los “*señores de la guerra*” están en un estadio permanente de evolución desde posiciones de productor independiente a terroristas, o para integrarse en la arquitectura institucional, según el momento y la conveniencia.

En el caso de Iberoamérica el índice de percepción de corrupción en las instituciones del Estado es significativamente elevado. Las Fuerzas Armadas cuentan con una mejor valoración que las policías razón por la que se han visto utilizadas en esta lucha. Entre 2007 y 2011 han muerto violentamente en Méjico 51.501 personas, mayoritariamente implicadas en narcotráfico, un auténtico desafío a la legitimidad del Estado y a su monopolio de la violencia legítima.

Y es que la delincuencia en Centroamérica tiene rasgos de pandemia, haciendo a sus sociedades más violentas y criminogénicas, con altos niveles de violencia sofisticada que ha modificado el patrón de criminalidad tradicional, más asociada a atentados contra la propiedad y hurtos sin violencia. Las causas son diversas y están relacionadas con la pobreza, cambios seculares como la urbanización asimétrica, la inequidad o la debilidad institucional,⁶ como el propio autor de la obra identifica a modo de causa subyacente del conjunto del fenómeno por más que no entre en él. De hecho, las tasas de homicidios en algunos países de la región se encuentran próximas a las propias de una guerra.

A la debilidad del Estado se añade la fractura del pacto entre Estado y sociedad y la presencia de unos grupos armados no estatales, cuyos orígenes se inscriben en la Guerra Fría y cuya financiación se hace a cuenta del narcotráfico; es la narcoguerrilla o una suerte de ella, que se beneficia de una clase campesina

⁵ ROSALES DE SALAMANCA RODRÍGUEZ, Ignacio. “*Afganistán una compleja realidad*” en *Revista Ejército* núm. 809 septiembre 2008, p. 33.

⁶ Bobeá, Lillian. “*La tensión entre libertad y seguridad*” en Joseph et al. *La seguridad desde las dos orillas*. Ediciones Bellaterra, Barcelona 2006, p. 133.



que no encuentra cultivos sustitutorios u otro tipo de actividad que le permitan una calidad de vida adecuada.

La guerra trae consigo un incremento de la criminalidad, así como también en otros fenómenos como su exportación, que se traduce, por ejemplo, en la presencia de mafias y grupos de delincuentes, dotados de una estructura militar, como fueron los kosovares en España y la financiación de sus actividades mediante robos. La relación entre criminalidad y violencia, como se ha señalado, es biunívoca, y no sólo después de un proceso violento se promueve la criminalidad en los Estados sino que algunos delincuentes pasan a formar parte de organizaciones armadas.

Así, organizaciones como los “*Tigres de Arkan*” o las “*Águilas blancas de Selsej*” que actuaron en las guerras de la antigua Yugoslavia se encontraban dirigidas por ex criminales y miembros de grupos urbanos violentos. En la guerra de Argelia Yacef Saadi, había enrolado según sus propias palabras al hampa de la ciudad.⁷ Y no pocos terroristas islamistas han pasado antes por la cárcel por delitos comunes, de hecho, se han desarrollado talleres en las cárceles, estudios de desradicalización... adoptándose medidas de prevención como parte, entre otras, de la política antiterrorista española y europea.

El crimen organizado internacional es un fenómeno dinámico articulado en forma de tráfico (heroína, cocaína, prostitución, objetos falsos, armas, recursos, personas...) que afectan a numerosas regiones del mundo. Con la globalización, los grupos delictivos locales fueron ampliando el espectro de sus actividades delictivas al tiempo que aquella destruía los compartimientos estancos de nuestras sociedades. Los nuevos espacios dieron pie a nuevas organizaciones que se fundieron con las antiguas o absorbieron a sus miembros ampliándose el rango de actividades. Estas organizaciones diversifican su localización y actividades tratando de sacar ventaja comparativa de los territorios en que se instalan y de la fragmentación territorial y material de su actividad.

El crimen organizado ha crecido hasta tal extremo que atendiendo a datos de 2009, se sitúa entre las 20 primeras economías del mundo, con un volumen de año 2,1 billones de dólares al año (1,5 billones de euros) equivalentes al 3,6 % PIB mundial.

Por tanto, el problema no es local ni de un solo país. En palabras de Kofi Annan en su prólogo a la Convención de Palermo: “*La comunidad internacional demostró la voluntad política de abordar un problema mundial con una reacción mundial. Si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley. Si el imperio de la ley se ve socavado no sólo en un país, sino en muchos países, quienes*

⁷ PIZARRO PIZARRO, José A. La guerra de Indochina punto de inflexión de la historia militar contemporánea. Tesis Doctoral Universidad Complutense, Facultad de Geografía e Historia 2007, p. 430.



lo defienden no se pueden limitar a emplear únicamente medios y arbitrios nacionales. Si los enemigos del progreso y de los derechos humanos procuran servirse de la apertura y las posibilidades que brinda la mundialización para lograr sus fines, nosotros debemos servirnos de esos mismos factores para defender

Para la resolución de los problemas del crimen organizado es clave la persecución del lavado de dinero. El crimen organizado, especialmente para estos cometidos precisa apoyarse en las estructuras del Estado, parasitizarlas. Con todo lo que ello implica: delincuencia organizada y debilidad institucional son la cara y cruz de la misma moneda. El crimen organizado solo existe cuando se cuelga de las estructuras del Estado que de esta manera y simultáneamente debilita y deslegitima. La corrupción, como el óxido, ahueca las estructuras del Estado y las hace inconsistentes.

El “plata o plomo”, el coctel de corrupción / coacción que sitúa a los servidores públicos entre la espada y la pared, o mejor aún, entre la espada y la dorada pantufla, ahonda entonces en un fenómeno que se retroalimenta así mismo y que siempre comienza por las estructuras periféricas, más expuestas y en contacto con el ciudadano, como los municipios.

La palabra corrupción deriva del verbo latino “*corrumpere*” que significa pudrir, aludiendo con ello a un proceso interno de degradación, una pérdida de la integridad, del ser. Su esencia es una desviación del deber, de lo correcto, de lo esperado. Por eso aunque no exista castigo, tenderá a no ser admitida, a quedar en lo oculto, bajo una máscara de normalidad o a ser banalizada. En este sentido lo entiende la *Real Academia Española* cuando define corromper como “*alterar y trastocar la forma de algo*” y “*echar a perder, depravar, dañar, pudrir*”.⁸

Este término empezó a aplicarse a la actividad pública cuando los Estados comenzaron a burocratizarse. Así, la corrupción va más allá del concepto *corrumpere*, hacia una desviación del sentido de la imparcialidad e implica un desigual tratamiento de los ciudadanos, es decir, es una divergencia.⁹

No existe una definición comúnmente acordada de corrupción de modo que la misma palabra recoge todo el espectro de actividades de un fenómeno complejo y que además varía según quien lo formule. Es de naturaleza cultural; y dado que cada cultura opera de manera distinta, el rango de las actividades corruptas

⁸ Para profundizar más en la problemática específica de la corrupción se recomienda AZNAR FERNDEZ- MONTESINOS, Federico; PUIG SOLER, Sebastián. “La corrupción y seguridad internacional” en PIZARRO, Manuel (Dir.). *Economía y geopolítica en un mundo globalizado*. Monografía del CESEDEN núm. 174. Ministerio de defensa 2015.

⁹ SASS MIKKELSEN, Kim. “In murky waters: a disentangling of corruption and related concepts” Springe Sciences+Business Media, Dordrecht 2013



varía en cada parte del mundo. Consecuentemente y siguiendo a John Hooker¹⁰, la corrupción puede entenderse como aquella actividad que persigue degradar un determinado sistema cultural.

Su principal característica material es la existencia de prestaciones y contraprestaciones ilegales o ilegítimas, un flujo que liga simultáneamente oferta y demanda; se encuentra ligada a los procesos de decisión y se traduce en un perjuicio para un tercero normalmente anónimo. Corrupción, corruptos y corruptores.

El Banco Mundial la define como el abuso del poder público para la obtención de beneficios privados. No obstante, este significado inicialmente ligado a la autoridad, se ha extendido a todos los nodos de la sociedad civil con capacidad de resolución; corrupción y colusión. Transparencia Internacional (ONG cuya central está en Berlín¹¹), la define como el abuso del poder delegado para beneficio propio.

Atendiendo de nuevo al diccionario de la *Real Academia Española*, cuando se habla de organizaciones, especialmente públicas, la corrupción es "*la práctica de la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores*".

La corrupción tiene consecuencias de todo tipo. Estamos ante un elemento de raíces culturales y económicas que deslegitima y debilita al Estado hasta desestabilizarlo, y se encuentra estrechamente ligado a la utilización del poder, por acción u omisión.

Por tanto, las consecuencias políticas de estos costes económicos son evidentes. Además de socavar el Estado de Derecho y aun la propia sociedad civil, separando a ésta del aparato del Estado y atentando contra la cohesión social al cuestionar la moralidad del grupo, la corrupción aumenta los dilemas ético políticos, y favorece el establecimiento de grupos criminales colgando de las estructuras del Estado al que parasitan, toda vez que también sirve para asociar las actividades ilegales a la economía formal.

Toda vez que el Estado, y especialmente la democracia, tiende en el siglo XXI a hacer una utilización residual de su poder por el costo en términos de legitimidad que de ello se deriva, puede aseverarse que el mal uso de este, además de costes económicos, incorpora un suplemento adicional de recargo en términos políticos y de legitimidad, atentando de este modo contra su mismísima raíz. Y es que todo sistema político parte del supuesto de que se gobierna desde los más altos niveles de integridad ética, algo que la corrupción contradice radicalmente.

¹⁰ HOOKER, John "Corruption from a Cross-Cultural Perspective". Carnegie Mellon University, Octubre 2008 <http://web.tepper.cmu.edu/jnh/corruption08s.pdf>

¹¹ Transparencia Internacional (<https://www.transparency.org/>) nació en 1993, precisamente a partir del fracaso de diversas políticas promovidas por el Banco Mundial en contra de la corrupción en África.



En cualquier caso, la corrupción es un factor de debilidad del Estado, que siguiendo la lógica antes expuesta, se suma y superpone a otros que la acentúan, poniendo aún más en cuestión el conjunto del sistema. Es más, la corrupción sistémica es una enfermedad autoinmune en la medida en que se transforma en una cultura con un entramado de sindicatos y redes clientelares producto de la esclerotización del sistema y de la fractura entre sociedad y Estado, asociando crisis de legitimidad, estabilidad política, integración nacional, falta de equidad en el reparto de recursos, la naturaleza rentista del Estado, la quiebra del gobierno burocrático, la alienación política y la crisis de valores.¹²

Se trata, además, de un fenómeno recurrente a lo largo de la historia. Sebastián Puig Soler¹³, citando a Acemoglu y Robinson¹⁴, considera la existencia de instituciones extractivas, claves para la pervivencia de una corrupción sistémica, se sustenta en una lógica poderosa: pueden generar cierta prosperidad y al mismo tiempo distribuyen la riqueza en manos de una pequeña élite. Ello requiere de un potente aparato centralizador que, bajo la apariencia de la legitimidad del Estado y utilizando sus procesos ordinarios de funcionamiento, asegura el mantenimiento del sistema. El problema es que dicho sistema no es sostenible a largo plazo al llevar consigo, como se ha dicho, la semilla de su propia destrucción. Por tal razón, la persecución de las actividades corruptas deviene ineficaz desde el punto de vista de la seguridad estatal, de no reformarse los cimientos institucionales que las amparan y sustentan.

Este impacto económico es indudablemente asimétrico, debido a la dimensión y el grado de desarrollo de las distintas economías. Aunque los cálculos realizados son indirectos y varían notablemente según los estudios, dada la naturaleza ilícita de las actividades analizadas, se estima que el coste de la corrupción equivale al 5% del PIB global, unos 2,6 billones de dólares según el *World Economic Forum* (WEF), siendo el importe anual pagado en sobornos de 1 billón de dólares, de acuerdo con el Banco Mundial.¹⁵

Ahora bien, nada menos que un 50% de ese importe corresponde a 105 países que representan tan solo el 22% del PIB mundial¹⁶, Muchos de estos países ven afectado hasta un 25% de su PIB debido a la corrupción¹⁷. Se calcula además que ésta supone un encarecimiento medio del 10% en los negocios y

¹² W. COLLIER, Michael "Explaining political corruption: an Institutional –Choice Approach" International Studies Association, 1999.

¹³ AZNAR FERNANDEZ-MONTESINOS; Federico; PUIG SOLER, Sebastián "La corrupción y seguridad internacional" en Manuel Pizarro (Dir) *Economía y Geopolítica en un mundo globalizado*. Cuaderno de estrategia núm 174.

¹⁴ ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A.. Why Nations Fail. Editorial Crown Business. New York, 2012, p. 149.

¹⁵ OECD, "The rationale for fighting corruption". CleanGovBiz, 2014 <http://www.oecd.org/cleangovbiz/49693613.pdf>

¹⁶ F. RUNDE, Daniel et al "The Costs of Corruption" Center for Strategic International Studies, enero 2014.

¹⁷ REED, Quentin; FONTANA, Alessandra "Corruption and illicit financial flows. The limits and possibilities of current approaches" Anticorruption Resource Centre, Enero 2011, número 2.



hasta un 25% de los contratos públicos, lo que resulta una losa financiera adicional para las naciones más desfavorecidas.

Para ensombrear si cabe aún más este panorama, las estimaciones anteriores no contabilizan aquellos factores que son consecuencia directa de la corrupción, tales como: distribución desacertada de los recursos; fomento de políticas y reglamentaciones equívocas e insensibles; reducción de los niveles de inversión; reducción de la competitividad y eficiencia; reducción de los ingresos públicos destinados a bienes y servicios esenciales; aumento del gasto público; reducción de la productividad y desaliento de la innovación; aumento del costo de las transacciones comerciales que actúa a modo de un impuesto sobre las empresas; reducción de los niveles de crecimiento; reducción de los niveles de empleo en el sector privado; reducción del número de empleos de calidad en el sector público; agravamiento de la pobreza y la desigualdad, así como obstaculización de las reformas democráticas orientadas al mercado.¹⁸

Tales consecuencias tienen, a su vez, un enorme impacto social en las naciones afectadas. La instauración de una cultura de la corrupción conlleva la desmoralización de la población, la quiebra de confianza en el Estado y la desafección civil, caldo de cultivo para revoluciones y conflictos armados.

Es más, algunos autores establecen una relación de covarianza entre el PIB, el índice de Estados Fallidos y los Índices de Corrupción (bien el de Transparencia Internacional o el aportado por el Banco Mundial) que viene a coincidir con los mapas de riesgo político, como el de la aseguradora AON¹⁹.

En definitiva, la sistematización de la corrupción crea un potente círculo vicioso, realimentado y resiliente, que mantiene al Estado en situación de debilidad estructural, haciéndolo vulnerable tanto a amenazas internas como a la acción exterior de actores interesados en explorar esa debilidad en su beneficio, ya sea desde el punto de vista estratégico, político o económico. En situaciones extremas, ello puede conducir al colapso del Estado.

En fin, el concepto delincuencia transnacional que siempre va ligada a la corrupción de las Instituciones de las que viene necesariamente a colgar, quedo definido en el artículo segundo de la Convención de Palermo como *“un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro*

¹⁸ SULLIVAN, John; SHKOLNIKOV. “El costo de la corrupción” en Journal USA Diciembre de 2006. Departamento de Estado de los Estados Unidos pp. 16-18

¹⁹ AON. 2015 Political Risk Map <http://www.aon.com/2015politicalriskmap/2015-Political-Risk-Map.pdf>



beneficio de orden material.” Merece destacarse el hecho de haber alcanzado una definición, cosa que no ha podido hacer para el caso del terrorismo por los elementos políticos del término.

La Convención es una novedosa herramienta en la lucha contra el crimen global, un hito importante en la dinámica de colaboración internacional para responder a la utilización interesada de la parcelación del espacio que hacen las organizaciones criminales. De facto supone el explícito reconocimiento de la importancia del problema. Pretende establecer una base común en el tratamiento de ciertos delitos para combatir con eficacia y fijar mecanismos y procedimientos estandarizados que posibiliten una mejora en la colaboración y asistencia mutua así como de las capacidades técnicas y estructurales de cooperación policial y judicial.

La necesidad de cooperación entre todos los Estados contra esta lacra es evidente y el caso de México, como veremos inmediatamente y de la mano de alguien tan reputado para ello como Guillermo Valdés Castellanos, aún lo hace más.

Historia del narcotráfico en México

Volviendo al libro que nos ocupa este surge al hilo de la violencia que, a partir de 2007 se dispara y desafía al Estado coincidiendo prácticamente con la designación del autor como director del CISEN, autoridad que ejercerá durante los cinco primeros años del presidente mexicano Felipe Calderón.

La historia comienza con el uso de la droga con fines terapéuticos como el Jarabe Bayern de heroína o el vino de coca, especialmente el vino Mariani “para cantantes y deportistas” tan del gusto del pontífice León XIII que hasta le otorgó una medalla de oro vaticana.

Pero para entender la evolución del narcotráfico hay un dato de la mayor relevancia que es la actitud de Estados Unidos frente al problema en tanto que mercado y destino de las drogas, por más que exista un consumo interior. Su cambio hacia el prohibicionismo, tanto en lo que se refiere a los opiáceos como a la marihuana en las primeras décadas del siglo XX es de la mayor trascendencia; de esta manera y al centrar el problema en la oferta, antes que en el consumo y en las políticas preventivas, trasladó su problema a México donde existe narcotráfico porque hay mercado para él en Estados Unidos por más que, y como resultado de lo anterior, se haya acabado generando un mercado autóctono en el país.

A partir de ese momento, a juicio del autor su actitud se torna en unilateral de modo que hace responsable de la lucha y represión a México, aun en la situación de debilidad institucional de la que emergía el país a comienzos de los años veinte, después de la Revolución, forzando el que adopte una actitud prohibicionista en este sentido. De hecho, a lo largo de todo el trabajo el autor se muestra muy crítico con la actitud de



este país, al considerar que se ha desentendido de esta cuestión permitiendo que Méjico cargue con el mayor peso mientras, por ejemplo, los narcos acceden a armas automáticas en las armerías ubicadas en su territorio o que la presencia de centros de liberación de detenidos relativamente cercanos a la frontera, no es ajena al clima de violencia que se vive en México.

El resultado, de cualquier manera, fue la penetración del narcotráfico en las estructuras del Estado, su progresiva parasitización desde sus mismos orígenes y comenzando por sus estructuras locales primero y federales después así como su entrada en la política, generándose con ello pactos de alcance global que permitieron que la sociedad quedara al margen, al precio, eso sí, de la legitimidad del conjunto del sistema. Los narcos hicieron un recorrido que va del ámbito local al estatal, y también con el tiempo, y como se verá, el de vuelta, de modo paralelo y contradictorio al desarrollo institucional del país. Y cada cambio de estatus, especialmente en su declinar del ámbito estatal al local, se vio acompañado de una manifiesta violencia.

El ADN de los grupos criminales ligados al narcotráfico es el mismo desde sus orígenes y consta de cinco elementos clave: Un negocio de alta rentabilidad que justifica los riesgos; una estructura criminal basada en redes familiares (la familia es fuente de confianza, lo que resulta especialmente trascendente en tales negocios donde esta lo es todo) y comunitarias y, por tanto, con un importante arraigo en la sociedad de la cual surgía y que acabarían por convertirse en la base económica de algunas regiones del país; la violencia como instrumento de control de las empresas, de resolución de los problemas internos y de disciplina así como para la dialéctica con las otras organizaciones, de hecho, los enfrentamientos entre organizaciones se parecen más a los que llevaban a cabo los señores de la guerra en el Alto Medioevo que a los que se dan entre grupos criminales.

La corrupción es un término que se queda corto, pues la amenaza de violencia sobre los servidores públicos pesa más que la seducción; como resultado, la falta de amparo para una negativa motiva su proceder más que cualquier eventual beneficio. La corrupción, en cualquier caso, se presenta como un mecanismo de relación y convivencia con un Estado que, a la postre, facilitaría y garantizaría el crecimiento y la impunidad de tales grupos a su sombra.

A esto se suma en sus primeros estadios, un Estado de Derecho poco creíble, en la medida en que ostensiblemente no se ceñía a lo que predicaba y que, fruto del bajo nivel de desarrollo institucional, no resultaba de aplicación prioritaria para unos políticos que proporcionaban impunidad y permitían el desarrollo de estas actividades, obteniendo a corto plazo y aun mismo al tiempo, dividendos económicos y paz social; y una asimetría en las relaciones entre México y unos Estados Unidos.



Tras la II Guerra Mundial, que había supuesto un incremento de la producción de opiáceos mejicana con vistas a satisfacer la demanda de morfina por parte de las Fuerzas Armadas norteamericanas, se produjo un incremento de los flujos de estos ilícitos a los que se sumaría después de los años 50 la marihuana, que incrementaría crecidamente su demanda a partir de 1967.

En este contexto y en 1969, el presidente norteamericano Nixon puso en marcha la guerra contra las drogas para satisfacer sus objetivos de política interior; esta igualaría la marihuana a las drogas duras y trasladaría la pugna definitivamente a México al que se consignaría a labores de represión.

La falta de una política integral a nivel global combinada con el cierre de mercados de oferta, como el turco o la desarticulación de los laboratorios en Francia en los que se elaboraba la heroína (lo que sirve de argumento a la célebre película "*French connection*"), catapultaron el mercado mejicano de opiáceos. A este se sumaba el de la marihuana, un mercado que satisfacía una demanda creciente y que alcanzaba las 3000 toneladas, considerando unas aprehensiones del 10%. Y de la marihuana se evolucionó, a través de las redes existentes, a la cocaína que se sumó a los canales de distribución ya existentes, cuando desde Estados Unidos comenzó a hacerse presión sobre Colombia; los narcos, entonces, desviaron las rutas caribeñas directas hacia otras que pasaban por México.

Con las magnitudes ya propias de un altamente negocio lucrativo, se produjo una primera escalada de la violencia tanto contra la autoridad como en forma de ajustes de cuentas de muy distinto signo. La penetración de las instituciones, paradójicamente, se hizo muy superior y los grupos crecieron en tamaño al no disponer el Estado de recursos con los que poder oponerse a ellos.

Es más, se produjo captura parcial del Estado cuyos agentes se inhibieron e incluso lideraron grupos o bandas a las que proporcionaron cobertura, alternando simultáneamente su presencia en una suerte de puerta giratoria que alternativamente les conducía dentro y fuera del marco normativo; agentes del Estado combinaban así narcotráfico y función pública. El propio Estado se avino a negociar con los narcotraficantes en nombre de la paz social, dejándose la aplicación del Derecho en ese tránsito y generando una cultura pactista que afectaba a su sistema de valores y le debilitaba, al tiempo que dotaba de amparo y regulaba al narcotráfico.

Por eso precisamente, los "*cárteles*" mejicanos, a diferencia de las organizaciones mafiosas norteamericanas, no eran grupos pequeños porque a fin de cuentas las mafias eran reprimidas por las fuerzas policiales que no las toleraban ni permitían la connivencia, y las necesidades operativas obligaban a ello. Los grupos mejicanos, por el contrario, eran grandes y poderosos hasta el punto que superaban con creces, en los espacios bajo su tutela efectiva, a las fuerzas del propio Estado que debían incluso



someterse y colaborar, mientras los cárteles se hacían con los espacios que el Estado no era capaz de cubrir, ejerciendo en ellos las funciones de este. No compraban a un policía de una ciudad, sino a toda la policía de esta. Y hacían ostentación de su poder

No se trata tan sólo de la corrupción sino, como ya se ha dicho, de la pura y simple captura del Estado, esto es, de que se acepte a todos los niveles que un grupo de particulares, usando la violencia y los resortes del Estado, convierta sus intereses particulares en los de la sociedad en su conjunto. Los cárteles llegaron incluso a suplantar en ese tiempo, el papel del Estado hasta el punto de suplir a la policía en la persecución de otros delitos. De esta manera el narcotráfico se convirtió simultáneamente en un desafío y en un problema de gobernabilidad y Seguridad Nacional.

En esta lucha, que condujo a la consolidación definitiva de los grandes cárteles de la droga, merecen destacarse la aparición de los Zetas, creados con personal militar en ocasiones altamente cualificado que se transformaron en auténticas máquinas de matar. O de grupos como la Familia.

A partir de los años ochenta se produjo el fortalecimiento institucional del Estado mexicano y el paulatino advenimiento de una cultura más democrática, con su sistema de balances y contrapesos, de distribución del poder, que hizo este tipo de pactos insostenibles a nivel estatal, lo que determinó que las siete organizaciones (los cárteles del Golfo, Sinaloa, Tijuana, Pacífico, los Zeta, Juárez, la Familia, y los grupos de Arellano Félix y Joaquín Guzmán), más poderosas que nunca, se encontrasen con un Estado democratizador y dispuesto a asumir su rol.

Esto motivó que los cárteles de la droga, no pudiendo ya pactar a nivel central, se desplazasen hacia abajo de nuevo, para captar a los poderes locales que, de alguna manera, acabaron regulando estos mercados ilegales. Y el Estado no disponía aún de medios materiales para poder oponerse a lo que estaba sucediendo, con una policía hasta en inferioridad numérica y peor dotada respecto de unos traficantes que campaban a sus anchas.

A partir de 2006 se producen dos fenómenos simultáneos. Por un lado, un declive en el consumo de droga en el mercado norteamericano; y, por otro, un mayor desarrollo institucional del Estado y, como derivada de ello, una nueva política para combatir el fenómeno que quebraba los pactos explícitos o implícitos que implicaban a los narcotraficantes a nivel local, generando como resultado un estado de anomia e incertidumbre al tiempo que se alteraba el *status quo* mantenido por un largo periodo de tiempo, con la conflictividad que ello comporta y, consecuentemente, propulsando a estas organizaciones criminales que, en el mercado, ya chocaban entre sí.



Estas reaccionaron extendiendo y diversificando sus negocios, como forma de mantener los niveles de beneficio, e implicando al conjunto de la sociedad, que hasta entonces había quedado en mayor medida al margen, como resultado de la ampliación de los ilícitos hasta alcanzar a supuestos que provocaban alarma social (secuestros....) mientras se pertrecharon militarmente al otro lado del río Grande.

En 2008 se produjo una intensificación de la violencia que, sólo en homicidios escaló desde las 2819 víctimas hasta los 17000 en 2011, el mayor número desde las épocas de la Revolución y los Cristeros, en un escenario en que se había reducido la demanda, lo que obligaba a los cárteles a competir entre sí por un negocio menor y por la estabilidad derivada del control de espacios territoriales.

El Estado se había hecho presente, disponiéndose a restaurar su papel y asumir el “monopolio de la violencia legítima.” Pero con todo y con eso, la causa del 85% de los homicidios fue debida al enfrentamiento entre cárteles y no propiamente la acción del Estado que, de hecho, en otras ocasiones ya había utilizado al Ejército y la Armada para estos mismos fines.

El problema que se encontró el gobierno del presidente Felipe Calderón es el planteado con unos cárteles de la droga muy crecidos y cuya fuerza era todo un desafío al Estado que no disponía de unas instituciones efectivas especialmente en lo que se refiere a Seguridad y Justicia y a nivel local para enfrentar un reto que, por otra parte, también era inaplazable. La sociedad mejicana no podía esperar otros 20 años a alcanzar un desarrollo institucional adecuado y los resultados obtenidos pueden definirse como razonables en la medida en que pudo quebrarse una coyuntura inaceptable no sólo para México sino para la comunidad internacional también.

El resto, se podrá hacer con él tiempo y con un esfuerzo prolongado, como cualquier otra política pública, con el definitivo recambio del marco cultural que hizo todo esto posible.



CONCLUSIONES:

Estamos ante un trabajo académico sobre una cuestión excepcionalmente relevante desde el punto de vista político, de Seguridad y criminalístico, hecho además por quien era responsable de un importante observatorio en la lucha contra el mismo. Se trata de un testimonio excepcional sobre un asunto relevante. Las lecciones aprendidas a lo largo de sus páginas no son pocas y lo son sobre la experiencia personal del propio autor, que disponía de un palco central y de privilegio para contemplar cuanto estaba sucediendo. Es, por tanto y a juicio de quien suscribe, de lectura obligada para quienes se dedican a las ramas que pretenden abordar las cuestiones referidas con profundidad.

Y es que resulta de capital importancia comprender un proceso como este no solo porque nos afecta a todos como comunidad internacional sino por los importantes corolarios que pueden desprenderse de ella ya sea en términos teóricos, de desarrollo estatal o de lucha contra agentes de una fortaleza que hasta rivaliza con la propia del Estado, al igual que sucedía en Europa allá por el siglo XVI, en los albores de la modernidad como bien nos describe Tilly.

Durante casi 40 años estas organizaciones han ido adquiriendo un notable peso militar, económico y social se han estado reestructurando y su relación con el Estado no solo no ha servido para debilitar sus posiciones sino que les ha permitido expandirse, mientras que al Estado, por el contrario, esto no sólo le ha costado su credibilidad y valores, sino que le ha debilitado de modo que cuando ha pretendido reaccionar hasta se le imputado una responsabilidad sobre la violencia generada.

El problema no es tanto la fortaleza de estas organizaciones criminales como la debilidad del Estado. Para acabar con esta suerte de violencia hace falta propiciar su fortalecimiento como única solución duradera acabando con la impunidad de los narcos, sabiendo que la debilidad del sistema queda consignada al eslabón más débil, que se encuentra, normalmente, a nivel local. Esto obliga tanto a políticas integrales como a otras que busquen la sinergia de todos los niveles de decisión provocando el cambio de las claves culturales de la sociedad y respaldando a los agentes que van a hacer esto posible.

Es más, lo sucedido ha hecho válido aquello que Maquiavelo escribiera hace 500 años respecto de los problemas:

“(Resolver los problemas) es posible precaviéndolos de antemano; pero si se aguarda a que sobrevengan, no es ya tiempo de remediarlos, porque la enfermedad se ha vuelto incurable. Sucede, en este particular, lo que los médicos dicen de la tisis, que, en los principios es fácil de curar y difícil de conocer; pero que, en lo sucesivo, si no la conocieron en su principio, ni le aplicaron remedio ninguno, se hace, en verdad, fácil de conocer, pero difícil de curar. Sucede lo mismo con las cosas del Estado: si se conocen anticipadamente



los males que pueden manifestarse, lo que no es acordado más que a un hombre sabio y bien prevenido, quedan curados bien pronto; pero cuando, por no haberlos conocido, les dejan tomar incremento de modo que llegan al conocimiento de todas las gentes, no hay ya arbitrio ninguno para remediarlos. Por esto, previendo los romanos de lejos los inconvenientes, les aplicaron el remedio siempre en su principio, y no les dejaron seguir nunca su curso por el temor de una guerra. Sabían que ésta no se evita; y que si la diferimos, es siempre con provecho ajeno... no quisieron, ni les agradó aquel consejo de gozar de los beneficios del tiempo, que no se les cae nunca de la boca a los sabios de nuestra era. Les acomodó más el consejo de su valor y prudencia, el tiempo que echa abajo cuanto subsiste, puede acarrear consigo tanto el bien como el mal, pero igualmente tanto el mal como el bien.”