

# Un asunto de impunidad

## La colusión entre la delincuencia organizada y la política y su efecto en la crisis de violencia en México

Carlos Antonio Flores Pérez\*

La corrupción institucional asociada al tráfico de drogas es uno de los factores que más ha contribuido a generar la crisis de inseguridad que enfrenta México, donde las organizaciones criminales más relevantes han evolucionado amparadas por la protección del poder. La democratización no se ha arraigado en múltiples instituciones, en especial en aquellas encargadas de la aplicación de la ley, y el choque de intereses criminales, con frecuencia respaldados por actores políticos también en disputa, ha favorecido el desbordamiento de la violencia. La reversión perdurable de esta situación no puede lograrse sólo a través de la aplicación de medidas de seguridad, sino que se precisa la redefinición de los acuerdos políticos que dan sostén al Estado.

*Palabras clave:* narcotráfico, delincuencia organizada, corrupción, México.

### *A Question of Impunity: Collusion between Organized Crime and Politics and its Effect on the Crisis of Violence in Mexico*

Institutional corruption linked to drug trafficking is one of the most relevant factors which produced the current insecurity crisis in Mexico, where most preeminent criminal organizations grew because of the protection granted by the political power. Democratization has not taken deep roots in several institutions, especially in those related to security and law enforcement, and the struggle between criminal interests, which are often backed up by disputing political actors, has led to increasing levels of violence. A perdurable reversion of this situation could not be reached just implementing security measures, it is necessary to redefine the political agreements which sustain the state.

*Keywords:* drug trafficking, organized crime, corruption, Mexico.

---

\*Carlos Antonio Flores Pérez es politólogo, profesor-investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Juárez 87, Tlalpan, 14000, México, D.F. Tel. (55)54 87 36 00. Correo-e: cflores@ciesas.edu.mx.

Artículo recibido el 8 de febrero de 2011 y aceptado para su publicación el 27 de febrero de 2012.

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es mostrar el papel crucial de la corrupción institucional asociada al tráfico de drogas como uno de los factores más relevantes en la generación de la crisis de seguridad que enfrenta México en la actualidad. El objetivo es evidenciar la dimensión política de la misma, debido a su enraizamiento en las deficiencias estructurales del Estado mexicano.

México se encuentra inmerso en una crisis de seguridad derivada de la violenta disputa entre organizaciones delictivas que pretenden la hegemonía en el tráfico de drogas y otras actividades ilícitas en diversas zonas del territorio nacional. La versión oficial sobre homicidios, ofrecida en enero de 2011, es que la cifra de asesinatos relacionados con la delincuencia organizada, entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010, ascendía a 34 612 muertos (*El Universal*, 2011a). Por su parte, el reconocido semanario *Zeta* (2011), de Tijuana, aseguraba en julio de 2011 que existían muchos homicidios de esta naturaleza que no han sido incluidos en el recuento. Con base en cálculos de tarjetas informativas de instituciones federales y estatales, el semanario expuso que la cifra rebasaba los 50 mil homicidios atribuibles a la delincuencia organizada. Por su parte, la Administración de Cumplimiento de Leyes sobre las Drogas (DEA por sus siglas en inglés) estimó que la cantidad de asesinatos, entre diciembre de 2006 y octubre de 2011, fue de aproximadamente 43 mil (*El Universal*, 2011b). Ninguna de estas cuentas contempla el número de desaparecidos, heridos ni desplazados. Un especialista en las estadísticas de la violencia, Arturo Arango, estimaba en 2010 que existían 1.3 huérfanos por cada muerto y, con las cifras de la época, calculaba que existían entonces 75 mil lesionados y entre 18 mil y 20 mil viudas (*Proceso*, 2010b). En el caso de desapariciones forzadas, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas, constituido para evaluar ese tema, señaló que en el caso de México los informes de las organizaciones de derechos humanos establecidas en el país estimaban la existencia de más de 3 000 casos desde 2006 hasta abril de 2011 (ONU, 2011). Por lo que se refiere a la cantidad de desplazados, el Consejo Noruego para Refugiados estima que el

número de personas que ha abandonado su hogar en el norte del país, debido a la violencia asociada a la delincuencia organizada, asciende 230 mil, de los cuales casi la mitad habría cruzado hacia Estados Unidos, mientras que el resto sobrevive como desplazado interno (Norwegian Refugee Council, 2010). El carácter y magnitud de esta violencia ha desquiciado la gobernabilidad y puesto en entredicho la vigencia del Estado.

Paradójicamente, en este país las organizaciones del tráfico de drogas han evolucionado amparadas por la protección del poder (Lupsha, 1991). Es esta protección la que les ha permitido crecer hasta alcanzar preeminencia internacional y suficiente poderío doméstico como para imponer su voluntad a diversos actores institucionales, una vez que el balance de poder se transformó a partir del fin del antiguo régimen autoritario.

Pese a las expectativas albergadas, el cambio político de orientación democrática no implicó la disminución del problema de la delincuencia organizada (Sung, 2004). Como se verá, la democratización no ha enraizado en múltiples instituciones, especialmente aquellas encargadas de la aplicación de la ley. En ellas continúan existiendo las añejas prácticas corruptas de protección al narcotráfico, que persisten tan sólo alteradas por la dinámica impuesta por la contraposición de intereses políticos representados en los diversos ámbitos de gobierno.

Esta diferenciación ha puesto fin a la preeminencia de determinados actores institucionales —especialmente de adscripción federal— que en materia de seguridad, por las características del régimen autoritario mexicano, permitían lograr en el pasado una relativa eficacia en el control institucional sobre la delincuencia organizada. Sin procesos de control y rendición de cuentas democráticos funcionales, la fragmentación del poder no ha dado paso a su sujeción legal, sino a la reproducción de múltiples alianzas entre grupos delictivos y actores públicos. El choque de intereses criminales, frecuentemente respaldados por actores políticos también en disputa, ha favorecido el desbordamiento de la violencia que se aprecia actualmente en el país.

La crisis de violencia es la extensión de una crisis institucional más profunda en el funcionamiento del Estado. La reversión perdurable de la crisis

no puede lograrse exclusivamente a través de la aplicación de medidas de seguridad, sino que obliga a la revisión misma de los acuerdos políticos que, en principio, dan sostén al Estado.

#### ESTADO, RÉGIMEN Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

La imagen oficial y mediática que se suele presentar del crimen organizado procura generalmente convencer sobre la veracidad de varios supuestos: 1) que el ambiente público siempre es hostil a las organizaciones criminales, 2) que los funcionarios públicos en su conjunto son ajenos a las actividades ilícitas de los grupos delictivos que se encargan de perseguir, salvo casos de excepción, 3) que los casos documentados de vinculación entre organizaciones criminales y funcionarios públicos, del más diverso nivel jerárquico, son producto de prevaricaciones individuales y no obedecen a prácticas institucionalizadas ampliamente arraigadas y difundidas dentro de las instituciones gubernamentales y 4) que, en todo caso, son los delincuentes quienes corrompen a los funcionarios públicos en general conscientes de su deber. No obstante, una de las premisas fundamentales para la existencia de la delincuencia organizada de grandes proporciones es la corrupción institucional, que permite la perduración de las operaciones ilegales (ONU, Office on Drugs and Crime, 2002).

No existe una definición consensuada sobre delincuencia organizada, pero muchos autores resaltan la importancia de la existencia de una amplia red de corrupción gubernamental, para la operación perdurable del grupo delictivo (Naylor, 1997; Albini, 1971; Bailey y Godson, 2000; Geffray, 2002; Chambliss, 1978; Block, 1994; Mcillwain, 1993).

La delincuencia organizada está presente en todos los países del mundo y, si un ingrediente para su existencia es la corrupción, ésta afecta de manera variable cada caso; sin embargo, sólo en algunos esta relación parece profundamente endémica, al grado de fracturar gravemente la gobernabilidad y poner en duda la naturaleza pública de las instituciones del Estado.

Sostengo que la relación transaccional entre funcionarios y delincuentes puede articularse en distintas condiciones de equilibrio, que dependen de

la fortaleza o la debilidad del Estado y que pueden acentuarse o no a partir de las características del régimen político. Estos dos factores constituyen las bases estructurales sobre las que se desarrolla el intercambio entre ambos actores sociales y determinan los recursos que emplean para maximizar sus respectivos beneficios.

#### DE LA FORTALEZA O DEBILIDAD DEL ESTADO

La incapacidad crónica de algunos Estados para dotar a su población con determinados bienes políticos, generalmente identificados como razón fundamental de su existencia, ha sido un tema largamente debatido en la comunidad de la ciencia política, sin que se hayan alcanzado consensos en las definiciones del fenómeno.

Esta es una preocupación que ha atraído la reflexión de diversos autores. Desde Huntington (1972), quien señalaba hace más de cuarenta años que la diferencia más importante entre los países no era su forma de gobierno, sino el grado de gobierno con que éstos contaban; hasta los autores que, en años más recientes, han analizado diversas condiciones deficitarias del Estado con la denominación del Estado fallido, como Rotberg (2004). En consecuencia, en el debate han aparecido conceptos diversos como *Estado débil* (Buzan, 1988), *Estado frágil* (Banco Mundial, 2006) y *Estados colapsados* (Zartman, 1995), entre otros.

Una multiplicidad equiparable puede encontrarse en la variedad de metodologías encaminadas a medir el grado de debilidad o fortaleza; de gobernabilidad (Banco Mundial) o falla del Estado (Fund for Peace). La diferencia en definiciones e indicadores considerados ha derivado en una considerable divergencia en la evaluación de casos específicos. Los Estados en situación crítica parecen multiplicarse o reducirse según el enfoque empleado, según mostraron Logan y Preble (2008).

No es el propósito de estas páginas exponer en detalle las diversas implicaciones analíticas de los distintos conceptos propuestos para definir tales casos, ni de las metodologías encaminadas a medir el fenómeno. A partir del reconocimiento de diferencias de grado aun entre casos que podrían

incluirse en una misma categoría y a la luz de la multiplicidad metodológica en su medición, opto por exponer una dicotomía cualitativa básica. No se trata en todo caso de una caracterización exhaustiva ni detalla indicadores concretos sino fundamentalmente de definiciones esenciales que, más allá de las gradaciones lógicamente diferenciables en cada caso histórico, permiten centrar la discusión sobre determinados contrastes entre las expectativas que se guardan normalmente respecto al Estado y las deficiencias en el cumplimiento de sus propias premisas.

CUADRO 1. Premisas de la fortaleza o debilidad del Estado

<i>Estado fuerte</i>	<i>Estado débil</i>
Amplia tendencia hacia el monopolio legítimo de la violencia.	Incapacidad para garantizar el monopolio de la violencia.
Soberanía comparativamente sólida.	Soberanía notablemente mermada.
Cumplimiento de las estructuras normativas oficialmente reconocidas.	Aplicación discrecional de las leyes.
Funcionamiento del aparato público de acuerdo con criterios propios de la dominación burocrático-legal weberiana.	Ejercicio patrimonial y clientelar del gobierno.
Atenuación del carácter instrumental del Estado como mero reproductor de intereses privados, mediante garantías institucionales de reciprocidad a favor de los ciudadanos.	Agudización del carácter instrumental del Estado como mecanismo reproductor de condiciones inequitativas de reparto y acceso a los bienes socialmente deseables.

*Fuente:* Elaboración propia.

Esta diferenciación esquemática parte de la concepción del Estado desarrollada por O'Donnell (1978), en una lógica en la que integra aspectos aparentemente contradictorios de distintas teorías sobre el mismo. Por razones de espacio expongo sucintamente sus aspectos centrales, que he expuesto con más detalle en otro trabajo (Flores Pérez, 2009).

En el pensamiento político contemporáneo sobre el Estado existen tres orientaciones predominantes. La primera define al Estado desde su esencia como monopolio legítimo de la violencia sobre un territorio determinado, para el mantenimiento del orden vigente (Weber, 1983). La segunda con-

sidera al Estado como un instrumento reproductor de los intereses materiales de determinado segmento de la sociedad, que a partir del marco institucional, reflejo de una relación asimétrica de poder, subsume los intereses del resto (Engels, 1974). Una tercera, también instrumental, más antigua pero muy influyente, concibe al Estado como emanación de la voluntad individual de los integrantes de la comunidad política que, en una lógica contractual, lo instituyen para proteger sus propios intereses a partir de un esquema subsidiario y representativo (Locke, 1998).

En resumen, la concepción del Estado desarrollada por O'Donnell asume que los contrastes entre estas concepciones no son sino diferenciaciones analíticas de un fenómeno complejo de dominación social. El monopolio legítimo de la violencia es un prerequisite fundamental de la existencia del Estado, pero él mismo reproduce un ordenamiento interior que recrea un reparto necesariamente desigual de los recursos socialmente disponibles. Es decir, su esencia se reviste al mismo tiempo de una dimensión instrumental. La inequidad en el reparto de recursos sociales que representa el Estado sólo se hace tolerable en la medida en que éste a su vez es capaz de instaurar un mecanismo de reciprocidad entre gobernantes y gobernados y un principio paritario entre estos últimos en relación con el trato que reciben del Estado (igualdad ciudadana ante el Estado), como mecanismo “fetiche” para atenuar la crudeza de la subyugación estatal. A partir de estas condiciones se genera un sentido de interés público diferenciable de los meros intereses hegemónicos y, en consecuencia, condiciones de legitimidad que brindan perdurabilidad al arreglo político. El monopolio fáctico de la violencia sólo se hace tolerable cuando da muestras claras de proteger al menos un umbral básico de intereses públicos y cuando los distintos elementos que integran la comunidad política no están sistemática y permanentemente excluidos de la posibilidad de beneficiarse de los recursos sociales disponibles.

Aquellos Estados con mayor solidez, estabilidad y funcionalidad serían aquellos que ejercen de facto un monopolio de la violencia certero sobre su territorio; pero además, han logrado trascender un carácter instrumental de mero aparato de subyugación y garantizan a los gobernados la protección de

un interés de naturaleza pública, así como una relativa equidad objetiva en el acceso a los recursos sociales y en el trato que los mismos reciben del Estado.

Estas condiciones estructurales se ven reflejadas en el diseño y operación de las instituciones y normas del Estado. Varias de estas instituciones entrecruzan las dimensiones pública y privada y sus fortalezas o debilidades tienen un efecto que trasciende los acotamientos analíticos con que en general se enfocan. Así, por ejemplo, el Estado de Derecho no es materia exclusiva de una dimensión penal ni electoral, sino que implica también la vigencia de las normas estatales que afectan múltiples dimensiones de la vida privada, también reguladas por el Estado (O'Donnell, 1999).

Aspectos nodales que en general han sido abordados analíticamente en el ámbito de las características del régimen político serían, desde esta perspectiva, profundamente afectados por el cumplimiento o deficiencia de estos rasgos estructurales. La naturaleza del régimen político que se asienta sobre estas bases estructurales puede acentuar su fortaleza o exacerbar sus debilidades.

CUADRO 2. Premisas de acuerdo con la naturaleza del régimen político

<i>Régimen democrático</i>	<i>Régimen autoritario</i>
Elección del gobierno mediante sufragio popular.	El mecanismo fundamental de acceso al poder no es el voto popular.
Concepción contractual-garantista del Estado. (La autoridad es subsidiaria del interés ciudadano.)	Concepción orgánica del Estado y de la relación de éste con sus ciudadanos. (La autoridad manda y el gobernado obedece.)
Reparto del poder.	Concentración del poder.
Ejercicio del gobierno apegado a la norma jurídica.	Legalidad subordinada a intereses políticos. Legislación ad hoc a los intereses políticos del momento o interpretación arbitraria de la ley.
Garantía y protección de derechos políticos y libertades civiles.	Supresión variable de derechos políticos y libertades civiles.
Rendición institucional de cuentas orientada a la ciudadanía y abierta a la misma.	La rendición de cuentas sólo se ejerce hacia el superior jerárquico, con exclusión de la ciudadanía.
Ordenamientos y prácticas incluyentes.	Ordenamientos y prácticas excluyentes.

*Fuente:* Elaboración propia.



La situación inversa caracterizaría a aquellos Estados que muestran mayores deficiencias en las referidas condiciones estructurales. En ellos, el carácter instrumental de la violencia del Estado, como protección virtualmente exclusiva de los intereses privados de determinados segmentos sociales, se exagera. Es aquí donde se encuentra el origen del perenne autoritarismo de sus gobiernos, de la aplicación discrecional de la ley y la lógica privatizada de la acción gubernamental, que no persigue frecuentemente otra cosa que el beneficio de actores privados específicos, transformándose muchas veces en franca corrupción. El orden instituido tiene una legitimidad cuestionada, pues es profundamente excluyente y, como consecuencia, el monopolio de la violencia es precario. En estos Estados, la democratización parcial e inacabada puede conducir al deterioro de los mecanismos formales e informales previamente empleados para subsanar de manera ad hoc diversas deficiencias estructurales.

Dadas las paradojas observadas en diferentes países de reciente democratización, varios autores han resaltado la relevancia de la funcionalidad del Estado como prerrequisito para la fundación y el funcionamiento de una democracia liberal efectiva (Diamon, 1997; Linz y Stepan, 1997). En Estados donde la distinción entre intereses públicos y privados es en general tenue y en los que el régimen político no integra condiciones operantes de transparencia, rendición de cuentas y cumplimiento de la ley, las condiciones favorables para la corrupción se multiplican, y son estas las circunstancias más propicias para el surgimiento de profundos vínculos de contubernio entre autoridades y delincuentes, como una de sus variantes.

Un esquema de la interacción entre la fortaleza o debilidad del Estado, el régimen político y su efecto sobre las características de la colusión entre funcionarios y delincuentes puede ser el siguiente, que he descrito con mayor detalle en otro trabajo (Flores Pérez, 2009). Por razones de espacio, muestro aquí sólo su esbozo e invito al lector interesado a remitirse al mismo, para mayores precisiones. Añado simplemente que está articulado a partir de tres criterios: la concentración o dispersión de actores que ejercen el control predominante en estos nexos, la direccionalidad que tiene, es decir, la existencia de un relación jerárquica relativamente clara entre funcionarios y

CUADRO 3. Tipología propuesta de las relaciones entre crimen organizado y política

Régimen	Estado fuerte-régimen autoritario	Estado fuerte-régimen democrático	Estado débil-régimen autoritario	Estado débil-régimen democrático
	Totalitarismo	Democracia liberal	Autoritarismo	Democracia con débil contenido liberal
Tipo de vínculo con las organizaciones criminales endógenas	Monopólico-descendente-limitado	Fragmentado-multidireccionado-limitado	Centralizado-descendente-incremental	Atomizado-multidireccionado-incremental
Características	El Estado monopoliza efectivamente la coerción y es capaz de controlar a todos los sujetos sociales, de manera que expolia verticalmente a los grupos criminales. Las actividades delictivas se encuentran limitadas a aquellas que permitan y sancionen los funcionarios públicos. La corrupción política que implica el vínculo entre criminales y funcionarios existe en áreas específicas del aparato público, pero en general se ve acotada porque una buena parte de los funcionarios que integran el aparato burocrático han interiorizado nociones de servicio al bien público y lealtad al Estado.	El Estado monopoliza efectivamente la coerción, los funcionarios gubernamentales han interiorizado un sentido de servicio al bien público. El vínculo entre criminales y autoridades existe, con fluctuaciones variables en quienes de ellos controlan la relación. El vínculo criminal-política se encuentra acotado por la fragmentación del poder propio de la democracia, la existencia de controles y contrapesos institucionales efectivos y la profesionalización de los servidores públicos. Los actores a corromper son demasiados y no todos son corruptibles.	El Estado tiende a monopolizar la coerción, con deficiencias variables según el caso histórico. Tiende a organizar centralmente los mecanismos de control social, que le permiten dominar de manera variable a los diversos actores sociales, incluyendo a los grupos criminales. El uso discrecional de la legalidad, y la concepción patrimonialista y clientelar en el ejercicio público permiten la amplia proliferación del vínculo entre criminales y políticos y, en general, la corrupción pública. Las instituciones de seguridad centrales pueden disputar entre sí por la extorsión de los criminales, pero la actividad de éstos, en general, requiere la protección del poder central de manera constante.	El Estado tiende a monopolizar la coerción, con deficiencias variables según el caso histórico. El poder está atomizado en instituciones políticas que operan con criterios patrimonialistas, clientelares e interpretan la ley a su propia conveniencia. La fragmentación del poder permite múltiples vínculos entre funcionarios públicos y organizaciones criminales con fluctuación variable en quienes ejercen el liderazgo de la relación. La dispersión del control se traduce en más amplias confrontaciones dentro del aparato gubernamental, motivadas por el contubernio con distintos intereses criminales, porque no existen acuerdos perdurables que regulen las actividades ilícitas.

Fuente: Elaboración propia.

delincuentes, en el sentido predominante en que se ejerce el control sobre el vínculo, y la tendencia que pueda tener para proliferar e influir de forma negativa en el funcionamiento del Estado.

El contubernio entre funcionarios públicos y delincuentes puede concebirse como una relación de intercambio desigual: los primeros participan en la relación para obtener ganancias ilegales adicionales a sus ingresos legítimos; los segundos se ven en la necesidad de compartir estas ganancias con los representantes del Estado, como vía para evitar la penalización que éste impone. Se trata de una relación clandestina que descansa en la coacción y los recursos que ambos actores sociales poseen para llevarla a cabo son igualmente distintos: los actores estatales emplean los recursos de la violencia institucional que el Estado les ha encomendado; los actores delictivos dependen fundamentalmente de recursos privados, esto es, la fortuna acumulada, que les permite comprar voluntades, y su capacidad individual para ejercer la violencia (Flores Pérez, 2009).

En algunos casos de debilidad aguda de las características estructurales del Estado, el nivel de prevaricación de los funcionarios públicos respecto a sus funciones formales hace sumamente difusa la línea divisoria entre ellos y los delincuentes, al grado de que la distinción puede ser relevante sólo en términos analíticos.

Es aquí donde se encuentra el origen político de la impunidad como factor que prohija la crisis de seguridad mexicana. La reproducción de esas prácticas corruptas no representa meramente el desvío limitado de determinadas dependencias o funcionarios menores: evidencia una disfuncionalidad sistémica mucho más profunda, según se podrá apreciar a continuación.

#### ESTADO, RÉGIMEN POLÍTICO Y DELINCUENCIA ORGANIZADA EN MÉXICO

La investigación académica sobre fenómenos clandestinos de la naturaleza del tema que nos ocupa obliga a señalar algunas limitaciones metodológicas que impone su misma condición. La primera es que, a diferencia de otros temas de investigación, éste ofrece una disponibilidad de información

necesariamente deficiente: no existen índices que consultar, la información pública oficial está dispersa o incompleta, con independencia de la confiabilidad que pueda tener, o simplemente no se cuenta con información pública oficial. Los criterios de validación de hipótesis, por lo tanto, no pueden ser los mismos que los que se aplican a análisis de otro tipo de fenómenos sociales y políticos. Las evidencias e indicios que pueden obtenerse a través de fuentes testimoniales, documentales o periodísticas, por ende, rara vez pueden constituir pruebas irrefutables, pero la multiplicidad en sus fuentes y la congruencia o coincidencia en los hechos descritos apuntan a la existencia cierta de semejantes hechos de colusión.

Cuando existen relaciones de contubernio como las que interesa estudiar, los actores involucrados suelen tomar medidas para garantizar que su participación permanezca oculta. Cuando ésta asoma a la luz pública, recurren a diversas estrategias para desviar la atención de la opinión pública y de los órganos de procuración de justicia. En la investigación en la que se involucran acciones de delincuencia organizada, la navaja de Occam puede no constituir el mejor criterio de certidumbre, pues en este caso existe un deliberado propósito de falsear los hechos, desviar la investigación y desvincular a los principales tomadores de decisión de la comisión material del delito a fin de mantenerlos impunes (Herrán *et al.*, 2007; ONU, 2000), lo que no ocurre en otro tipo de fenómenos a investigar.

No se trata aquí de elaborar una interpretación conspirativa para ofrecer una visión alterna de la evolución política reciente de México; se pretende mostrar el efecto de relaciones criminales clandestinas —que por su propia naturaleza tienen inevitablemente un carácter conspirativo— (González Ruiz *et al.*, 2007) en dicho proceso político. Se apuntan tan sólo indicios que han aparecido ante la opinión pública y que incluso han dado lugar a investigaciones judiciales, pero no se pretende asegurar culpabilidad alguna. Las más de las veces, tales procesos judiciales no han rendido fruto en términos de sentencia penal y, no pocas veces, cuando lo han hecho, sus resultados han sido revertidos. En campos de conocimiento que constituyen modelo de asepsia epistémica, como la lógica y las matemáticas, los teoremas respectivos de Gödel y Tarski muestran que un sistema no se puede validar

basado exclusivamente en sus propios axiomas (Morín, 1991, 191-193 y 132-147). En Estados donde existe un amplio historial de discrepancia entre las prácticas existentes y los procesos legales, lo que se asume como verdad jurídica puede presentar también una diferencia abismal respecto de la veracidad de determinados acontecimientos históricos. Más aún cuando los organismos de justicia han estado secularmente influidos por criterios políticos y cuando algunas de las más altas figuras de decisión en este campo podrían estar involucradas en los procesos que se relatan. Parafraseando a ciertos personajes literarios, existe una diferencia entre la verdad y la parte de la verdad que puede demostrarse (Martínez, 2004).

Tras esta advertencia, es posible señalar que, en el México posrevolucionario, por lo menos hasta finales de la década de 1990, debido a la capacidad de control político y social del régimen autoritario, la tendencia prevalente fue el predominio de los funcionarios sobre los delincuentes. El tipo de vínculo que existía entre ambos actores, durante esta época, puede caracterizarse como propio del modelo *Centralizado-descendente-incremental*, según la tipología mostrada arriba.

La centralización del control político en un partido de Estado, después de la Revolución Mexicana, y las propias características del régimen autoritario que emanó de la misma determinaron una condición peculiar en la evolución de las relaciones entre la delincuencia y el ámbito político. La falta de transparencia y contrapesos ante el poder promovieron la existencia de altos niveles de corrupción en las múltiples áreas del ejercicio de gobierno. Sin embargo, debido a ese mismo esquema autoritario y centralizado, el tráfico de drogas, presente en México desde principios del siglo xx, creció durante el régimen posrevolucionario como actor subordinado al poder (Astorga, 1996; Flores Pérez, 2009).

En este caso, para los traficantes de drogas no sólo resultaba muy deseable contar con la protección de actores políticos y gubernamentales: en última instancia, tal factor era decisivo para la continuidad de la organización delictiva. Las instituciones del Estado y los funcionarios a cargo de las mismas determinaban los lineamientos a los que deberían apegarse los grupos delictivos de mayor relevancia; es decir, qué tipo de actividades ilegales po-

drían llevarse a cabo y quiénes las podrían realizar. Mientras que los delinquentes eran esencialmente piezas reemplazables en la dinámica de la operación ilegal, sujetos a una condición que entremezclaba la protección con la extorsión, los actores del Estado recibían ganancias económicas de procedencia ilícita. En estas condiciones de intercambio desigual, el traficante estaba subsumido en un entorno que no permitía su insubordinación en tanto actor social.

A partir del análisis de información testimonial y documental (Flores Pérez, 2009, 169-227; Linz y Stepan, 1997, 93-124) es posible apreciar que, durante los años del régimen posrevolucionario, el entramado complejo que integraba la delincuencia organizada funcionaba con una lógica de red social, cuyos integrantes, sin embargo, contaban con atribuciones, jerarquías y limitaciones desiguales. Este entramado estaba constituido, en una primera esfera de visibilidad, por delinquentes convencionales, encargados de desarrollar operativamente la actividad ilícita. Éstos eran sujetos de extorsiones diversas por parte de los representantes del Estado y, en general, constituían el eslabón más débil de la cadena, pues su perduración en la empresa criminal, e incluso su propia supervivencia, estaba determinada por la voluntad de sus asociados dentro de las instituciones (Astorga, 2001).

En la jerarquía superior, y con menor notoriedad, se encontraban políticos de alto nivel, con posibilidades de manipular el funcionamiento institucional desde las más elevadas esferas de decisión. En las instituciones de seguridad, esta influencia empezaba con el nombramiento selectivo de los titulares de las mismas e incluso sus principales mandos, de manera que podían garantizar cobertura e impunidad para la empresa ilegal.

En una condición intermedia se ubicaban los integrantes de las diversas corporaciones de seguridad, quienes mediaban entre los anteriores; se encargaban de subordinar y disciplinar a los actores delictivos —e incluso de colaborar con frecuencia con los delinquentes convencionales en el desarrollo operativo o logístico del delito—. Transmitían también las ganancias ilegales a sus patrones políticos. Aunque contaban con una autonomía notable en el ejercicio cotidiano de sus funciones, su permanencia en el cargo estaba sujeta a los decisores políticos de alto nivel, en quienes recaía la capacidad de nom-

brarlos y removerlos. Esta estructura estaba presente en todo el territorio nacional y se replicaba en los ámbitos de las entidades federativas; sin embargo, dadas las características del régimen, las instituciones federales usualmente primaban sobre las locales, aun en estas prácticas (Flores Pérez, 2013).

A esta estructura habría que añadir otra distinta, formada por actores empresariales de diverso nivel, insertos en la estructura económica formal, capaces de reinvertir el producto del delito en la economía lícita. Este subgrupo ha sido mucho más difícil de rastrear en el caso mexicano, pues no existe suficiente información disponible para caracterizarlo con la misma solidez, en comparación con los anteriores.

#### LA FRAGMENTACIÓN DEL PODER Y LA CRISIS DE SEGURIDAD

El proceso de liberalización política en México, que se aceleró como resultado de las confrontaciones políticas en torno a la elección presidencial de 1988, coincidió con lo que diversas evidencias y testimonios describen como el segundo y último proceso de articulación de un esquema altamente centralizado de protección-extorsión sobre la delincuencia organizada.<sup>1</sup> Según esta información, muchas figuras políticas y de las instituciones de seguridad habrían realizado acciones concertadas, tomando ventaja de sus cargos públicos, para proteger la operación de tráfico de drogas de diversas organizaciones delictivas.

Varias figuras políticas y funcionarios de alta jerarquía dentro de las instituciones de seguridad entre 1988 y 1994 fueron procesados penalmente por brindar protección al tráfico de drogas: el propio hermano del ex presidente, Raúl Salinas de Gortari; Mario Ruiz Massieu, subprocurador general de la República; Rodolfo León Aragón y Adrián Carrera Fuentes, titulares de la Policía Judicial Federal; Mario Villanueva Madrid, gobernador de

---

<sup>1</sup> El primer momento de este tipo de contubernio habría estado enmarcado por la dinámica impuesta por la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y habría terminado con su desaparición, en 1985, como producto del escándalo de su corrupción vinculada al narcotráfico y la protección que brindaba a delinquentes involucrados en el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena. Ambos periodos están descritos en detalle en Flores Pérez (2009, 193-216; 2010, 105-117).

Quintana Roo y Guillermo González Calderoni, comandante de la Policía Judicial Federal (Flores Pérez, 2009).

Algunos de ellos fueron procesados por autoridades de otros países por lavado de dinero, con fondos obtenidos presuntamente por tal actividad, como sucedió con Raúl Salinas, a quien varios testigos protegidos vincularon con diversas organizaciones de traficantes colombianos y mexicanos (*La Jornada*, 1998a); en este último caso, con las dos organizaciones que cobrarían mayor poder durante ese periodo: la de Amado Carrillo Fuentes y la de Juan García Ábrego. Tras el hallazgo de cuentas millonarias en dólares en Suiza y Francia, Raúl Salinas enfrentó proceso penal en dichos países.

En el caso de la justicia suiza, al término de las investigaciones realizadas por la fiscal Carla del Ponte, el proceso fue transferido al gobierno mexicano, junto con las evidencias, para que éste continuara con la investigación. En las mismas se mencionaban, además de integrantes del círculo familiar del ex presidente, secretarios de Estado, gobernadores, altos mandos de la Procuraduría General de la República (PGR) y generales del Ejército Mexicano, como garantes institucionales de la operación del tráfico de drogas, mediante una acción concertada para encubrirlo. Sin embargo, autoridades judiciales exoneraron a Salinas de Gortari, con la inconformidad de la propia PGR (*La Jornada*, 1998b).

Raúl Salinas argumentó en diversas ocasiones que el dinero retenido por los suizos<sup>2</sup> constituía un fondo de inversión compartido por varios empresarios mexicanos (*El Norte*, 1998a), entre ellos Carlos Hank Rohn, presidente del Grupo Financiero Interacciones e hijo del ex secretario de Agricultura del sexenio salinista, Carlos Hank González; Roberto González Barrera, dueño

---

<sup>2</sup> Las cifras reportadas por la prensa mexicana no coinciden: en junio de 1996, el diario *Reforma* publicó que le habían sido asegurados alrededor de cien millones de dólares, depositados en diversas cuentas en Banque Pictet, Citibank-Zurich, Julius Bèer Bank y Banque Edmond de Rothschild. “Deposita su confianza en Suiza y Citibank” (*Reforma*, 1996b). En octubre de 1998, la fiscalía suiza anunció oficialmente que había confiscado 114 millones de dólares pertenecientes a Raúl Salinas, depositados principalmente en bancos suizos y británicos (*El Norte*, 1998b). No obstante, años después, *La Jornada* refiere una cantidad cercana a 150 millones de dólares. “Imposible que Raúl Salinas reciba un peso del dinero que Suiza le congeló, según PGR” (*La Jornada*, 2008). El periódico *El Norte* del 28 de marzo de 2008 hace referencia a 105 millones de pesos: “Regresará Suiza dinero de Raúl”.



de la empresa Maseca y del banco Banorte, y Carlos Peralta, quien tuviera participación mayoritaria de la telefónica celular Iusacell.<sup>3</sup> Raúl Salinas también habría transferido alrededor de 30 millones de dólares a las cuentas bancarias de Ricardo Salinas Pliego, dueño de Televisión Azteca, igualmente radicadas en Suiza (*Reforma*, 1996g); otro empresario señalado como copartícipe en el supuesto fondo de inversión fue Adrián Sada, del Grupo Financiero Serfín (*La Jornada*, 2003).

A mediados de 2002, las autoridades suizas anunciaron la entrega a la PGR mexicana de 114 millones de dólares retenidos en las cuentas de Raúl Salinas. Pretendidamente, la fiscalía mexicana continuaría la indagatoria (*El Norte*, 2002). La entrega sólo se concretó varios años más tarde. El empresario Carlos Peralta, el único que admitió haber proporcionado dinero para el referido fondo (*El Norte*, 1996), sería también el único que recibiría la devolución de su dinero: 74 millones de dólares. Sólo él lo reclamó, acreditando formalmente su procedencia legal. Los otros presuntos asociados a los que continuamente hizo referencia el hermano del ex presidente, Carlos Hank Rohn y Roberto González Barrera, no solicitaron la devolución de los 75 millones de dólares restantes. El abogado defensor de Raúl Salinas, José Luis Nassar, afirmó que la resolución era un triunfo para la defensa: mientras que la fiscalía suiza había afirmado que ese dinero provenía del narcotráfico, su cliente siempre había aducido que le había sido entregado por empresarios (*Reforma*, 2008). Cabe destacar, sin embargo, que un documento secreto del Centro de Inteligencia Antinarcóticos del Ejército Mexicano (Cian), fechado en 1995, mencionaba explícitamente a González Barrera y al padre de Hank Rohn, Carlos Hank González, como integrantes de la organización criminal conocida coloquialmente como el Cártel del Golfo, junto con el propio Raúl (Boyer, 2001, 112, 115-117 y 135-136).

En Francia, el fiscal del caso, Victor Romain, solicitó al juez Jean Luis Cantor denunciar los hechos al gobierno mexicano, o bien absolver a los

---

<sup>3</sup> “Carlos Peralta, ex directivo de Iusacell, prófugo por fraude fiscal” (*La Jornada*, 1997). Peralta relataría ser financiador de la campaña de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República, en 1988. En 1997, la PGR ejerció acción penal en su contra, por evasión fiscal, por declarar recursos menores a los efectivamente recibidos entre 1992 y 1995, periodos que coinciden con la administración salinista.

inculpados, con el argumento de que no podía garantizar que los fondos incautados procedieran de otras actividades distintas al narcotráfico. El caso fincado en contra de Raúl Salinas habría implicado también la orden de aprehensión —girada a la Interpol— contra el hermano menor de éste, Enrique Salinas, quien fuera asesinado en 2005, antes de que dicha orden tuviera efecto. El juez francés desistió de transferir el caso a México y absolvió de cargos al hermano del ex presidente (*La Jornada*, 2006a, 2006b). Los procesos penales seguidos en contra de Raúl Salinas se desvanecieron en el sexenio de Vicente Fox.

En el caso de otros personajes de relevancia política, como Mario Villanueva, gobernador del estado de Quintana Roo, que inició su mandato a finales del gobierno de Salinas y se mantuvo en el cargo durante la administración de su sucesor, fue extraditado a Estados Unidos en 2010, para ser juzgado en ese país por tráfico de cocaína (*La Crónica de Hoy*, 2010). Mario Ruiz Massieu, ex subprocurador general de la República en la misma administración, fue detenido en Estados Unidos con una suma de dinero que excedía la oficialmente declarada (*Reforma*, 1995b). Investigaciones posteriores encontraron diversas cuentas suyas con varios millones de dólares que habrían sido producto de la protección al narcotráfico durante el ejercicio de sus funciones (*Reforma*, 1996j). Ruiz Massieu se suicidó mientras permanecía bajo la custodia de los oficiales americanos, antes de enfrentar el juicio por lavado de dinero en el que, según él mismo, “sólo un milagro podría salvarlo” (*Reforma*, 1999).

La siguiente administración, a cargo del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) realizó esfuerzos importantes para desarticular la protección al narcotráfico, que había surgido en las instituciones federales y locales desde mucho tiempo antes,<sup>4</sup> pero que en el sexenio 1988-1994 cobró particular fuerza. De hecho, todos los procesos penales para someter a la justicia a personajes del calibre antes expuesto ocurrieron durante su gobierno. No sin tropiezos, algunos de ellos evidentemente graves, como el de la de-

---

<sup>4</sup> Sobre la presencia temprana de la corrupción asociada al narcotráfico en las instituciones mexicanas, puede revisarse el trabajo ya citado de Astorga (1996), que expone múltiples casos, algunos de ellos desde años tan lejanos como 1915.

signación del general Jesús Gutiérrez Rebollo al frente del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) de la PGR, quien resultó ser un protector del líder de la Organización de Juárez, del traficante Amado Carrillo Fuentes, desde los años en que fungía como comandante de la Zona Militar en Jalisco, durante el sexenio 1988-1994.<sup>5</sup> Pero fue entre 1994 y 2000 cuando el combate a la corrupción de alto nivel asociada al tráfico de drogas en México tuvo logros concretos.

Esta desarticulación de la alta corrupción asociada al narcotráfico, sin embargo, no logró concretarse: diversos remanentes de la misma perduraron en las instituciones federales y en los ámbitos locales. Como parece deducirse, en los nuevos gobiernos eso ocurrió sin mayores distinciones de filiación partidista, según se verá más adelante, con datos meramente ilustrativos. En este periodo se comienza a transitar hacia un modelo *Atomizado-multidireccionado-incremental*, de acuerdo con la tipología expuesta arriba, en los vínculos de contubernio.

Entre 1994 y 2000, las anteriores medidas de liberalización política, adoptadas por los gobiernos precedentes, transitaron hacia un franco proceso de democratización. En 1997 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdería por primera ocasión la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, así como el gobierno de la Ciudad de México, donde se celebraron elecciones por primera vez desde el inicio del régimen posrevolucionario. Diversas reformas políticas y de descentralización del poder hacia los estados generaron nuevos equilibrios políticos, que se tradujeron en la elección de varios partidos de oposición al frente de varias gubernaturas.<sup>6</sup> Este

---

<sup>5</sup> Gutiérrez Rebollo había permanecido en la misma posición durante siete años, desde el 30 de diciembre de 1989, hasta su nombramiento como titular del INCD, a principios de diciembre de 1996 (*Reforma*, 1996k). Sobre su detención, véase *Reforma*, 1997).

<sup>6</sup> El proceso de descentralización, auspiciado por la administración federal zedillista con el nombre de “nuevo federalismo”, dio pie a múltiples reflexiones por parte de académicos mexicanos y estadounidenses, que efectivamente apreciaron la rearticulación de los equilibrios políticos en el país, considerablemente restringidos por las prácticas centralistas del régimen posrevolucionario. Véanse por ejemplo las memorias del encuentro celebrado en octubre de 1996 en la Universidad de Texas en Austin: “New Federalism, State and Local Government in Mexico”, auspiciado por el Mexican Center of the Institute of Latin American Studies, 25-26 de octubre de 1996.

proceso conduciría finalmente al triunfo de un partido opositor en la elección presidencial de 2000.

En el tema que nos ocupa, aun antes de la instauración de un gobierno proveniente de la oposición, este cambio de equilibrios evidenció tensiones entre actores de filiación política contraria, por mutuas denuncias de protección a grupos delictivos contrarios, en un contexto en el que las organizaciones del tráfico de drogas habían crecido ya desmesuradamente. Así, por ejemplo, en febrero de 1995, el ex alcalde panista de Ciudad Guzmán, Jalisco, Alberto Cárdenas Jiménez, fue declarado gobernador electo de ese estado (*Reforma*, 1995a), entidad paradigmática en la operación del narcotráfico mexicano. En ella se asentaron buena parte de los traficantes de drogas más relevantes de los años setenta y ochenta tras la Operación Cóndor, realizada por el Ejército Mexicano a finales de la primera de esas décadas, para erradicar la producción de cultivos ilegales en los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua (Astorga, 2001, 429). En esa entidad, diez años antes, había sido secuestrado el agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar (Shannon, 1988).

A menos de tres meses de iniciado el mandato de Alberto Cárdenas, hubo un motín en el complejo penitenciario de Puente Grande, ubicado en el estado. El nuevo gobernador aseguró que se debía a que se había cortado el flujo de drogas que ingresaba al penal (*Reforma*, 1995a). Menos de una semana después, el ex procurador de Justicia del Estado durante la administración que antecedió a Cárdenas Jiménez, Leobardo Larios Guzmán, fue asesinado a tiros frente a su casa. Los sicarios detenidos declararon que el homicidio había sido ordenado por Humberto Rodríguez Bañuelos *La Rana*, un capo —ex policía judicial en Sinaloa— que trabajaba bajo las órdenes de los hermanos Arellano Félix (*Reforma*, 1995e). La causa, que el occiso habría ordenado la detención de algunos de sus hombres tras el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo. El procurador del nuevo gobierno declaró que había ofrecido escoltas a su predecesor, quien, afirmó, las habría rechazado (*Reforma*, 1995d).

Un año más tarde, militares adscritos a la Quinta Región Militar, entonces bajo el mando del general Jesús Gutiérrez Rebollo, detuvieron a varios

traficantes relacionados con el asesinato de otros cinco delincuentes, hallados en la casa del presidente del PRI en el municipio de Tlajomulco. Los militares señalaron que los detenidos, quienes aparentemente trabajaban para la organización de los hermanos Lupercio Serratos, habían afirmado tener contacto con el oficial mayor del gobierno estatal panista, Saúl Tapia Contreras, y con la secretaria particular del procurador del Estado, Jorge López Vergara. Mostraron fotografías del propio secretario general de Gobierno, Raúl Octavio Espinosa, inaugurando un edificio propiedad de los Lupercio Serratos. En las fotografías aparecían también el señalado Tapia Contreras y el cardenal Juan Sandoval Íñiguez (*Reforma*, 1996a).

Las respuestas de los distintos actores involucrados en estos hechos muestran algunas de las posiciones que, en los años por venir, serían prácticamente reproducidas por todos los personajes implicados en problemas similares. El gobernador Cárdenas Jiménez separó al oficial mayor de su cargo, negó la infiltración del narcotráfico en su gobierno, minimizó su relación personal con el funcionario en cuestión, afirmó que éste no era militante de su partido y acusó ser víctima de intrigas políticas de adversarios indefinidos (*Reforma*, 1996d). El entonces presidente del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, cerró filas con el mandatario estatal, le refrendó el apoyo político de su partido, se refirió a las resistencias que enfrentaban los nuevos gobiernos, especialmente en un problema arraigado durante décadas y resaltó que la destitución de Tapia mostraba la buena voluntad del gobierno panista para que la autoridad investigara (*Reforma*, 1996c).<sup>7</sup> Por su parte, la PGR inició averiguaciones al respecto y, a tan sólo dos semanas de que éstas comenzaran, declaró que carecía de pruebas que vincularan a los hermanos Lupercio Serratos con el narcotráfico (*Reforma*, 1996f). Tapia compareció ante la PGR y no sería sino hasta un mes más tarde cuando un juez girara orden de aprehensión en su contra —tan sólo por falsedad en sus declaraciones, pues la PGR fue incapaz de acreditar los otros cargos— (*Reforma*,

---

<sup>7</sup> El segundo en jerarquía dentro del PAN, Juan Antonio García Villa, fue más beligerante y señaló que todo era una estrategia para desprestigiar al gobierno panista de Cárdenas Jiménez, con fines electorales (*Reforma*, 1996e).

1996i). En este punto, su caso se desvanece en la atención de los medios de comunicación y la resolución final sobre su participación permanece como incógnita.

Dos de los hermanos Lupercio Serratos serían detenidos por militares y agentes de la PGR en agosto de ese mismo año en Aguascalientes y, como sucedería también con notable frecuencia en los siguientes años, su filiación delictiva cambió con el capricho de los funcionarios o de los medios que reproducen sus declaraciones. Originalmente, en el momento de su detención, fueron señalados como colaboradores de los hermanos Arellano Félix (*Reforma*, 1996h). Tan sólo unos meses más tarde se les mencionaría como parte de la estructura de lavado de dinero de la organización de Amado Carrillo (*Reforma*, 1996l), rival de los Arellano.

En 1998, autoridades estadounidenses realizaron una operación encubierta, de la que no informaron previamente al gobierno mexicano, para romper la red financiera de la organización de Amado Carrillo Fuentes. En la denominada Operación Casablanca, que desarticularía también una estructura de lavado de organizaciones asociadas en otros países latinoamericanos, los estadounidenses presentarían cargos contra múltiples instituciones financieras, entre ellas, varios de los principales bancos mexicanos (*Reforma*, 1998a). La PGR salió al paso señalando que desde 1996 contaba con información del lavado de dinero que se realizaba en once bancos mexicanos. Entre los individuos involucrados en dichas operaciones mencionó, ahora sí, al ex oficial mayor del gobierno de Jalisco, Saúl Tapia Contreras, a quien vinculó con los hermanos Lupercio Serratos (*Reforma*, 1998b). De cualquier manera, la revelación tuvo escaso efecto jurídico. En 2009, Tapia Contreras fungía como abogado de la Arquidiócesis de Guadalajara, encabezada por el ya referido cardenal Juan Sandoval Íñiguez (*Semanario Arquidiocesano de Guadalajara*, 2009).

Así pues, como se puede apreciar en este caso, ya en las postrimerías del antiguo régimen, pero antes de la elección de un partido opositor para hacerse cargo del gobierno federal en 2000, funcionarios federales corruptos confrontaban a sus contrapartes locales pertenecientes a partidos distintos que, según las evidencias, estarían también involucrados en la protección a

otras organizaciones rivales o a una escisión de la misma estructura criminal, confrontada con sus antiguos asociados.

La alternancia política en el gobierno federal alteró la relación entre los poderes centrales y locales, factor fundamental para la operación de las antiguas prácticas institucionales de protección-extorsión sobre la delincuencia organizada, pero fue incapaz de profundizar los controles democráticos de responsabilidad política y penal, para evitar su continuidad dentro de los nuevos gobiernos. En consecuencia, semejantes prácticas, lejos de desaparecer o disminuir, se fragmentaron, pero ahora sujetas en mayor medida a la confrontación entre autoridades políticas de distinta filiación partidista, con frecuencia agravada por la protección a clientelas delictivas enfrentadas.

Las múltiples evidencias que apuntan a la perduración de esta colusión tras el año 2000 muestran también una dinámica mucho más caótica, con un correlato entre la ausencia de hegemonías políticas y criminales, que ha conducido a los niveles de violencia y desgaste institucional de los últimos años.

En asuntos relacionados con la delincuencia organizada, el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) se inauguró prácticamente con la fuga de un connotado traficante, Joaquín Guzmán Loera *El Chapo* —el antiguo rival de los Arellano Félix, a quien éstos pretendieron ejecutar en Guadalajara, en los hechos en que perdió la vida el cardenal Posadas Ocampo, en 1993—. *El Chapo* se fugó de una prisión federal de máxima seguridad, ubicada precisamente en Jalisco (*Reforma*, 2001a). Ni antes ni después ocurrió una fuga de semejantes instalaciones penitenciarias. El subsecretario encargado del ramo, Jorge Tello Peón, afirmó sin ambages que se había tratado de un escape logrado debido a la corrupción de los funcionarios del penal (*Reforma*, 2001b). Investigaciones adicionales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos confirmaron la amplia corrupción que Guzmán Loera había articulado dentro del Centro Federal de Readaptación Social Puente Grande. Su comisionada, Guadalupe Gómez Morfín, dio a conocer que, desde 2000, varios integrantes del personal de custodia habían buscado su ayuda por ser sujetos a presiones extraordinarias de sus superiores para brindar privilegios irregulares a *El Chapo* y a varios de sus asociados. Su oficina docu-

mentó estas condiciones ante la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a fin garantizar la integridad física de los denunciantes. Según expuso Gómez Morfín, incluso un visitador de esta última institución se reunió con los custodios inconformes, para buscar que se desistieran de sus denuncias o reducirlas a meros conflictos laborales (*Reforma*, 2001c).

Diez años después, Guzmán Loera sigue prófugo, sin que la autoridad mexicana consiga detenerlo, a pesar de disputar la hegemonía de varios estados estratégicos para el tráfico de drogas, como Baja California, Chihuahua, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa y Tamaulipas, a lo largo de ese periodo. No ha sido el caso de buena parte de sus rivales, quienes han sido abatidos o detenidos por las autoridades federales de dos administraciones consecutivas.

A lo largo de la década, diversos hechos han puesto en entredicho la voluntad gubernamental para detener a *El Chapo*, e incluso, podrían apuntar, antes que a la focalización estratégica de la autoridad contra otras organizaciones criminales, a una protección institucional selectiva a favor del propio Guzmán Loera (*The Economist*, 2010). La multiplicidad de evidencias, como el nombramiento y respaldo a funcionarios cuya confianza está en entredicho por su presunta cercanía con esta organización delictiva;<sup>8</sup> la relativamente baja cantidad de detenciones relevantes asociadas a la misma, que contrasta con el encono hacia sus enemigos,<sup>9</sup> y la ausencia de acciones efectivas contra las dimensiones patrimoniales y financieras de esta organi-

---

<sup>8</sup> En noviembre de 2008, el secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna, nombró a Rodrigo Esparza Cristerna nuevo comisionado interino de la Policía Federal. Sustituía a Gerardo Garay Cadena, también designado por el mismo secretario, y preso ese mismo año por brindar protección a la organización Beltrán Leyva. Paradójicamente, en 1993, una nota del periodista Tim Golden, publicada en *The New York Times*, señala que Esparza, entonces delegado de la PGR en Sinaloa, había sido removido de sus funciones por estar involucrado en la protección que integrantes de la dependencia le brindaban a la organización de Joaquín Guzmán Loera, *El Chapo*, y Héctor Luis Palma Salazar, *El Güero*, es decir, a los líderes del cártel de Sinaloa (*The New York Times*, 1993). Hasta 2008, los Beltrán Leyva eran parte del cártel de Sinaloa y colaboraban con *El Chapo* Guzmán.

<sup>9</sup> Las dudas sobre la imparcialidad del combate gubernamental contra la delincuencia son fundadas: de acuerdo con el reconocido especialista en combate a la delincuencia organizada, Edgardo Buscaglia, en México, de los 53 174 detenidos por narcotráfico, en los pasados seis años, sólo 941 están relacionados con la organización de *El Chapo* (*The Economist*, 2010).



zación, ha ocasionado que diversos personajes expresen su sentir al respecto. Así lo han hecho desde rivales en el mundo delictivo, como el propio Osiel Cárdenas (*Reforma*, 2004), expertos internacionales en lucha contra la delincuencia organizada, como Edgardo Buscaglia (*Reforma*, 2010a), hasta connotados miembros del propio partido gobernante, como el diputado federal Manuel Clouthier, hijo del fallecido ex candidato presidencial panista del mismo nombre (*Proceso*, 2010a).

El escepticismo no es infundado. La historia reciente del país muestra casos en los que, en determinados periodos, actores privilegiados dentro de las instituciones políticas y de seguridad mexicanas protegieron y reforzaron determinadas organizaciones criminales al tiempo que focalizaban el combate institucional sobre sus rivales (Flores Pérez, 2009, 195-202; 2010).

A lo largo de la última década, los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón mantuvieron en común buena parte de los mandos principales de las instituciones de seguridad, incluyendo a sus titulares. Así, por ejemplo, Eduardo Medina Mora, quien fue titular del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y secretario de Seguridad Pública Federal (SSPF) con Fox, sería designado procurador general de la República en la presidencia de Felipe Calderón. Y el director de la Agencia Federal de Investigación (AFI), policía que sustituyó a la Policía Judicial Federal de la PGR, Genaro García Luna, sería designado titular de la SSPF con Calderón (*Reforma*, 2006a, 2006b). El presidente Calderón declaró una guerra contra la delincuencia organizada manteniendo en las primeras posiciones de importancia a los funcionarios que, desde su respectivo cargo institucional, por acción u omisión, habían sido incapaces de prevenir o revertir la escalada de violencia que, ya al final del sexenio de Fox, era sumamente grave.<sup>10</sup>

La mayor parte de los cuadros altos y medios en las instituciones de seguridad de los nuevos gobiernos, sobre todo aquellos con responsabilidad operativa y no sólo de gabinete, se formaron y socializaron en la época del

---

<sup>10</sup> El propio Medina Mora reconocería en su primera entrevista ante los medios, en espera de su ratificación por el Senado como procurador general de la República, que México vivía “una violencia inusitada” (*El Universal*, 2006).

antiguo régimen. Sin embargo, los procesos de depuración continua de las mismas evidencian que las medidas no han enraizado así como la reproducción de graves irregularidades en su interior. Este espacio no bastaría para exponerlas, pero como mero ejemplo pueden citarse algunas: la participación de agentes de la Policía Federal en el asesinato de su propio comisionado en funciones, Edgar Millán, por órdenes de la organización de los Beltrán Leyva, entonces asociada a la organización Guzmán Loera (Flores Pérez, 2008, 5); la detención del sucesor de Millán al frente de la Policía Federal, Victor Gerardo Garay Cadena, por brindar protección a los referidos Beltrán Leyva (*Milenio*, 2008); la detención de los encargados de la oficina de la Interpol en México durante los gobiernos de Fox y Calderón (*Reforma*, 2009a); hasta las razones aludidas por los policías federales que cercaron y acusaron a sus propios comandantes en Ciudad Juárez, Chihuahua, de extorsionar a la ciudadanía y a los policías, en el contexto del Operativo Chihuahua, que pretendidamente devolvería la seguridad a esa localidad (*Reforma*, 2010d). En este último caso, según la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la corporación habría sido denunciada en 50 ocasiones por extorsión, abuso de autoridad y robo.

En estructuras institucionales jerárquicas, como son las burocracias, más aún aquellas dedicadas al ejercicio de la coerción, hechos de corrupción de las dimensiones expuestas difícilmente podrían ser ajenos a los decisores políticos. Por lo menos no en un Estado con los antecedentes políticos e históricos del mexicano (Astorga, 2001; Geffray, 2001), pero es precisamente en esta dimensión en la que los esfuerzos institucionales virtualmente claudicaron a partir de 2001. A pesar de los hechos que evidenciaban la participación de actores políticos en la protección institucional a la delincuencia organizada, el presidente Fox evitó dar continuidad a las investigaciones (Flores Pérez, 2009).<sup>11</sup> Ningún funcionario electo o designado, de relevancia política, fue procesado durante su mandato.

---

<sup>11</sup> Debido a que la fuente que cito en este trabajo (Flores Pérez, 2009), "E", ha fallecido ya, considero pertinente revelar su identidad. Era Adolfo Aguilar Zinser, consejero de Seguridad Nacional del presidente Vicente Fox.

Y durante el periodo transcurrido del gobierno de su sucesor, Felipe Calderón, los procesos penales encausados se han enfocado sólo en funcionarios menores (a lo sumo alcaldes de algunos municipios del país) sin que, paradójicamente, los casos puedan sostenerse en juicio. Así, por ejemplo, en mayo de 2009, más de diez alcaldes, 17 funcionarios estatales —incluyendo a un ex director de Seguridad Pública del estado— y un juez de Michoacán, fueron detenidos por la PGR, presuntamente por brindar protección a la organización delictiva denominada *La Familia Michoacana* (*El Universal*, 2009). Con detenciones adicionales sucedidas días después, el total de procesados sumaría 35. En septiembre de 2010, de ellos, sólo uno continuaba en prisión; los demás habían recuperado su libertad (*Reforma*, 2010e).

La resolución judicial ha inconformado a la PGR, que señaló presuntas irregularidades por parte del juez que siguió la causa penal (*Reforma*, 2010f). Sin embargo, el hecho de que el operativo hubiera tenido lugar en el preámbulo de elecciones federales y el doble criterio empleado por la administración Calderón para proceder contra indicios de corrupción equivalentes en otras entidades federativas gobernadas por su propio partido, pusieron en entredicho la legitimidad de la acción.<sup>12</sup> Más allá de la posible responsabilidad penal que bien podrían tener los personajes referidos, destaca cierta propensión de las autoridades de procuración de justicia federal a polemizar sobre estos casos ante los medios de comunicación, antes que en las cortes.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> “Entrevista a Edgardo Buscaglia: ‘Una guerra con sesgo político’”, el entrevistado señaló: “En todo país donde he trabajado, si un gobierno a cargo del Poder Ejecutivo encabeza operativos contra la corrupción política o policial solamente contra gobiernos locales de entidades federativas que están en manos de otros partidos, eso va a conducir a que la estrategia de lucha contra la corrupción carezca de legitimidad social y política. Le sugeriría al gobierno del presidente Felipe Calderón que además de combatir la corrupción a nivel municipal en Nuevo León y Michoacán, también lo haga en Guanajuato, Guadalajara y Baja California norte, gobernados por el Partido Acción Nacional, porque esos territorios están igualmente feudalizados y corrompidos” (*Reforma*, 2009b).

<sup>13</sup> Durante una visita a México, y en referencia específica hacia este caso, la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaut, señaló explícitamente: “Me gustaría afirmar que las manifestaciones públicas y declaraciones de prensa distan de ser la forma correcta para afrontar la cuestión y poder solventar el diferendo jurídico” (*Reforma*, 2010g).

Así, por ejemplo, una orden de aprehensión habría sido girada contra el propio hermano del gobernador michoacano, Julio César Godoy Toscano, candidato a diputado federal durante el operativo que detuvo a los funcionarios locales. Sin embargo, la PGR fue incapaz no sólo de localizarlo a tiempo sino, incluso, de enviar la información necesaria al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de evitar que fuera ratificado en su carácter de legislador y, consecuentemente, obtener fuero constitucional (*Reforma*, 2009c). Presuntas comunicaciones privadas entre Godoy Toscano y un capo de *La Familia Michoacana* fueron filtradas a los medios por fuentes desconocidas. En todo caso, la PGR fue incapaz de aportar elementos probatorios semejantes, con los controles requeridos por una autoridad judicial, para sostener el caso. Godoy reapareció y pudo tomar juramento como diputado federal. En diciembre de 2010, Godoy Toscano fue desaforado en ausencia, en la Cámara de Diputados. La PGR emitió una solicitud a la Interpol, para que lo buscaran en 170 países. En enero de 2011, a los cargos por delincuencia organizada y nexos con el citado grupo criminal, un juez federal añadió otra orden de aprehensión, por operaciones con recursos de procedencia ilícita (*El Informador*, 2011). En junio de 2011, una juez en Michoacán le había brindado un amparo por presuntas deficiencias formales contenidas en la orden de aprehensión girada por otro juez penal en el estado de Jalisco. La PGR recurrió esa resolución ante Tribunales Unitarios. Hasta octubre de 2011, Godoy Toscano continúa prófugo de la justicia. En este mismo mes, un reportaje periodístico publicado en la capital del país reprodujo varios testimonios que aseguraban que, a lo largo de este periodo, Godoy había continuado viviendo en Lázaro Cárdenas, Michoacán. Una de las fuentes entrevistadas por los reporteros expresó: “Vive por la central de autobuses. Nunca se ha ido. Ahí por su casa se ven hombres armados y camionetas de lujo” (*El Punto Crítico*, 2011).

Una situación similar se pudo apreciar con la detención, en plena campaña electoral, del candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la gubernatura de Quintana Roo, Gregorio Sánchez, a quien múltiples indicios señalaban por aparentes vínculos con *Los Zetas*, una organización paramilitar fundada por desertores de Fuerzas Especiales del Ejército

Mexicano, que hasta hace poco tiempo formaba parte del cártel del Golfo (*Reforma*, 2010b). La nominación de un candidato con semejantes cuestionamientos muestra la ligereza con que los diversos partidos—incluyendo naturalmente a la izquierda— designan a sus abanderados. O bien, que la corrupción asociada al narcotráfico no distingue colores partidistas. Sin embargo, el hecho de que la misma autoridad haya ignorado otras muchas evidencias que ligaban al candidato priísta al gobierno de Sinaloa, Jesús Vizcarra Calderón, con Ismael Zambada García, *El Mayo*, uno de los líderes del cártel de Sinaloa (*Reforma*, 2009d; *El Universal*, 2010a; *Proceso*, 2010a) y emprendido acciones semejantes, constituye una razón más de duda respecto a la imparcialidad del combate a la delincuencia organizada de la actual administración federal.

## CONCLUSIÓN

Diez años después de una promisorio alternancia de partido en el Ejecutivo Federal, México se encuentra inmerso en una crisis de violencia criminal sin precedentes. Se trata de una violencia asociada a organizaciones delictivas que, como producto de sus confrontaciones y los choques con las instituciones de seguridad, ha dejado en todo el país una cifra de muertos que, tan sólo en los últimos cuatro años, rebasa ya los 28 mil en todo el país (*Reforma*, 2010c). Sus dimensiones y características han producido no sólo zozobra social, sino un profundo desgaste institucional que pone en entredicho la vigencia misma del Estado en diversas regiones de la geografía nacional.

Pero esta violencia no es sino la derivación más grave de un problema más profundo: la disfuncionalidad estructural de un Estado en el que sus premisas y mecanismos esenciales de funcionamiento se encuentran desprovistos de contenidos básicos de interés público y, al mismo tiempo, están capturados por intereses no solamente privados, sino incluso criminales.

Una corrupción de las dimensiones aquí expuestas no es fortuita ni producto de prevaricaciones individuales. Es sistémica y ha afectado a toda la estructura social, política y económica. Es producto de una situación endé-

mica en la que la función pública se asume como mero mecanismo de conquista y protección de privilegios privados, sean legales o ilegales. Es la que permitió, por ejemplo, que sólo 0.3 por ciento de las guarderías subrogadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) cumplan con todos los requisitos exigidos por la ley para su funcionamiento, según dictaminó un ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (*El Economista*, 2010). Semejante omisión, que incluye la falta de medidas mínimas de seguridad en sus instalaciones, ocasionó la muerte de 49 bebés en un incendio en una guardería de Sonora, cuyos propietarios eran familiares de la esposa del presidente de la República, Felipe Calderón, y del entonces gobernador de la entidad, Eduardo Bours. Es esa impunidad la que permite que, a pesar de la responsabilidad directa que el dictamen del ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Saldívar, había determinado hacia el ex gobernador y el titular del IMSS, entre otros funcionarios, se carezca de toda consecuencia jurídica y virtualmente ningún funcionario relevante haya enfrentado responsabilidad penal por los hechos.<sup>14</sup> Entre los beneficiados por la adjudicación directa y no concursada de la concesión para operar semejantes guarderías, además de múltiples parientes de políticos prominentes, figuraron incluso familiares directos de algunos barones del narcotráfico con los cuales el propio gobernador Bours había sido relacionado (*El Universal*, 2009b, 2009c; *Proceso*, 2008a, 2008b).

Los gobiernos surgidos de la alternancia política no profundizaron las transformaciones democráticas de transparencia y rendición de cuentas propias de una democracia funcional. Más aún, mantuvieron intacto el virtual blindaje de las autoridades de mayor jerarquía política e institucional, de modo que éstas continúan ajenas a las consecuencias jurídicas y políticas que cabría esperar de su actuación irregular en una democracia consolidada.

Los antiguos vínculos de contubernio entre funcionarios públicos y la delincuencia organizada no desaparecieron, sino que se multiplicaron en

---

<sup>14</sup> Por ocho votos contra tres, la mayoría en el pleno de la SCJN rechazó fincar responsabilidad por violaciones graves de garantías a 14 funcionarios federales, estatales y municipales y optó por limitarse a expresar si habían ocurrido o no semejantes violaciones (*El Universal*, 2010b).

un contexto mucho más caótico, donde las antiguas prácticas de control-extorsión perdieron vigencia, a la par de los mecanismos propios del antiguo régimen.

Una transición inconclusa, que ha sido incapaz de implantar y hacer funcionar los andamiajes institucionales de transparencia, rendición de cuentas y cobro de responsabilidades —penales, no únicamente electorales— está revirtiendo no sólo las expectativas de la democratización, sino la institucionalización misma del Estado.

En 2010, el índice internacional de la corrupción de Transparencia Internacional muestra un descenso de México, a niveles peores que los que tenía hace diez años (*Reforma*, 2010h). Entre 1996 y 2008, en promedio, Latinobarómetro (2009) atribuía 51 puntos de apoyo hacia la democracia en México. En su informe más reciente, de 2009, esta cantidad, pobre de por sí, disminuyó aún más, hasta ubicarse en 42 puntos, el descenso más notable en el subcontinente. Asimismo, 27 por ciento de los mexicanos cree que puede haber un golpe de Estado en el país; 29 por ciento afirmó que cuando una situación es difícil es correcto pasar por encima de la ley, y 58 por ciento manifestó estar de acuerdo con la remoción del presidente, a manos de los militares, en caso de que violara la Constitución. A partir de esas apreciaciones, la misma fuente indica que México se encuentra entre los países con mayor riesgo de regresión autoritaria.

A esta percepción ha contribuido el clima de zozobra generado por la inseguridad y la impunidad. En México, según el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) (2009), la probabilidad de que una persona que comete un delito sea puesta a disposición de un juez es de 1.7 por ciento; es decir, 98.3 por ciento de los delitos quedan impunes.

En el tema que nos ocupa, la evolución de México, a lo largo de los últimos quince años, podría definirse de acuerdo con la expresión de algunos de sus actores políticos representativos. Un priísta tradicional, Manuel Garza *El Meme*, oriundo de Tamaulipas, la entidad donde apenas en las elecciones pasadas la delincuencia organizada asesinó al candidato del PRI, fue interrogado por una periodista respecto a si el PRI negociaba con la delincuencia organizada o la sometía. Respondió: “Las dos cosas, las dos

cosas son válidas si el resultado favorece a la comunidad”. Se manifestó escéptico sobre la posibilidad de erradicar la delincuencia, “porque sería como querer acabar con los pecadores” y argumentó que era válido negociar con los delincuentes “una vez que se reconoce la incapacidad de poderlos enfrentar, para derrotarlos totalmente; hay que negociar para sobrevivir mientras te fortaleces”. Señaló además que se vivían los peores tiempos para México, debido a que “ha durado demasiado el PAN en el gobierno. La violencia ha estado directamente relacionada con la capacidad de ser sometida por el responsable del orden y la seguridad nacional y regional. En la medida que no sepa el PAN qué hacer con eso, en esa medida va a sobrevivir” (*Milenio*, 2010).

Pero los opuestos se tocan. El ex presidente Vicente Fox señaló recientemente:

Obama no ha dicho: “pelas aquí ya no más cárteles y no más consumo de drogas” porque sabe en la que se mete, el presidente Zapatero no ha dicho: “Se acabó la droga en la Castellana y en el pase este y en el restaurant fulano y en las escuelas, no más droga para nadie y no más drogas en este país”; el tema se administra, el tema es que no puedes romper todos los balances y todos los equilibrios a la vez, y aquí los rompieron [...] Si lo quieres poner gráficamente yo diría: “hay que regresar el genio a la botella, hay que meterlo de nuevo y taparla” (*El Universal*, 2010c).

Por su parte, el presidente Calderón acusa a Fox de no haber procedido a tiempo contra la delincuencia organizada (*Reforma*, 2010j) y mantiene su misma estrategia de seguridad, prácticamente enfocada a los segmentos operativos de la misma, que incluso parece focalizarse sobre los consumidores de drogas (CIDAC, 2009, 15).

Paradójicamente, la aplicación imparcial, oportuna y eficiente de la ley, requisito de un Estado moderno, de toda democracia funcional y elemento indispensable para abatir la corrupción de alto nivel y la impunidad endémicas en el país, parece quedar olvidada en este debate. ☒



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albini, Joseph (1971), *The American Mafia: Genesis of a Legend*, Nueva York, Appleton Century Crofts.
- Astorga, Luis (1996), *El siglo de las drogas: El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*, México, Espasa-Calpe.
- \_\_\_\_\_ (2001), “The Limits of Anti-drug Policy in Mexico”, *International Social Science Journal*, 53 (169).
- \_\_\_\_\_ (2003), *Drogas sin fronteras: Los expedientes de una guerra permanente*, México, Grijalbo.
- Bailey, John y Roy Godson (2000), “Introducción: El crimen organizado y la gobernabilidad democrática: México y Estados Unidos, las zonas fronterizas mexicanas”, en John Bailey y Roy Godson, *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la zona fronteriza*, México, Grijalbo.
- Banco Mundial (2006), *Engaging with Fragile States*, Washington, D.C., The World Bank.
- Banco Mundial, World Bank’s Governance Indicators, developed by Daniel Kaufmann, Art Kraay y Massimo Mastruzzi, “Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2008”, disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1424591](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424591) [fecha de consulta: 6 de octubre de 2010].
- Block, Alan (1994), *East Side-West Side: Organizing Crime in New York City, 1930-1950*, 2a. ed., Nueva Brunswick, Transaction.
- Boyer, Jean François (2001), *La guerra perdida contra las drogas: Narcodependencia del mundo actual*, México, Grijalbo.
- Buzan, Barry (1988), “People, States and Fear: The National Security Problem in the Third World”, en Edward Azar y Chung-in Moon, *National Security in the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) (2009), *Índice de incidencia delictiva y violencia 2009*, disponible en: <http://www.cidac.org> p. 15: “Posesión de narcóticos” [fecha de consulta: 8 de octubre de 2010; ahora (agosto de 2013) se puede consultar en [http://cidac.org/esp/uploads/1/\\_\\_\\_ndice\\_de\\_Incidencia\\_Delictiva\\_y\\_Violencia\\_2009\\_PDF.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/___ndice_de_Incidencia_Delictiva_y_Violencia_2009_PDF.pdf)].

Chambliss, William (1978), *On the Take: From Petty Crooks to Presidents*, Bloomington, Indiana University Press.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1292.pdf> [fecha de consulta: 6 octubre de 2010].

Diamond, Larry (1997), "Is the Third Wave of Democratization Over?", documento de trabajo núm. 237, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.

*El Economista* (2010), "Operan guarderías de forma irregular", 2 de marzo.

*El Informador* (2011), "Giran nueva orden de aprehensión contra Godoy Toscano", 12 de enero.

*El Norte* (1996), "Admite empresario dar dinero a Raúl", 28 de enero.

\_\_\_\_\_ (1998a), "Revela Policía Suiza errores de EU. NYT", 5 de agosto.

\_\_\_\_\_ (1998b), "Confisca Suiza fortuna de Raúl", 21 de octubre.

\_\_\_\_\_ (2002), "Da Suiza a PGR dinero de Raúl", 7 de julio.

\_\_\_\_\_ (2008), "Regresará Suiza dinero de Raúl", 28 de marzo.

*El Punto crítico* (2011), "En Lázaro Cárdenas, prohibido hablar de Godoy Toscano", 13 de octubre.

*El Universal*, (2006), "México vive violencia inusitada", 1 de diciembre.

\_\_\_\_\_ (2009a), "Histórico: PGR pega al gobierno en Michoacán", 27 de mayo.

\_\_\_\_\_ (2009b), "El IMSS benefició a políticos con subrogación de guarderías", 9 de julio.

\_\_\_\_\_ (2009c), "Cártel de 'El Mayo' se infiltró en guarderías", 10 de julio.

\_\_\_\_\_ (2010a), "El narco en Sinaloa no ha sido tocado", 19 de febrero.

\_\_\_\_\_ (2010b), "Corte evitará señalar responsables por caso ABC", 15 de junio.

\_\_\_\_\_ (2010c), "Al narcotráfico no se le termina, se le administra", 25 de septiembre.

\_\_\_\_\_ (2011a), "En el sexenio, 34 mil 612 muertes ligadas al crimen", 12 de enero.

\_\_\_\_\_ (2011b), "Van 43 mil muertos en la lucha a narco: DEA", 14 de octubre.

- Engels, Friedrich (1974), “Del socialismo utópico al socialismo científico”, en C. Marx y F. Engels, *Obras Escogidas*, t. III, Moscú, Editorial Progreso.
- Flores Pérez, Carlos Antonio (2008), “¿Por qué ganan los delincuentes?”, *Le Monde Diplomatique México*, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2009), *El Estado en crisis: Crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, México, CIESAS, Publicaciones de la Casa Chata.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Organized Crime and Official Corruption in Mexico”, Robert Donnelly y David Shirk (eds.), *Police and Public Security in Mexico*, San Diego, University Readers.
- \_\_\_\_\_ (2013), “Political Protection and the Origins of the Gulf Cartel”, en Tony Payan y Z. Anthony Kruszewski (eds.), *A War that Can't Be Won: A Journey through the War on Drugs*, Tucson, University of Arizona Press.
- Fund for Peace Failed State Index, disponible en: [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=99&Itemid=140](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140) [fecha de consulta: 8 de octubre de 2010; ahora (agosto de 2013) se puede consultar en <http://ffp.statesindex.org/>].
- Geffray, Christian (2001), “Introduction: Drug Trafficking and the State”, *International Social Science Journal*, 53 (169), septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Drug Trafficking and the State”, en *Globalisation, Drugs and Criminalisation: Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico*, Management of Social Transformations, UNESCO.
- González Ruiz, Samuel, Natalie Depuis y Gleb Zingerman (2007), “La conspiración como modelo delictivo en el ‘Common Law’ y el sistema continental”, en Mariano Herrán *et al.* (eds.), *Análisis, técnicas y herramientas en el combate a la delincuencia organizada y corrupción*, México, Ediciones Coyoacán.
- Herrán, Mariano, José Luis Santiago, Samuel González Ruiz y Ernesto Mendieta (eds.) (2007), *Análisis, técnicas y herramientas en el combate a la delincuencia organizada y corrupción*, México, Ediciones Coyoacán.
- Huntington, Samuel P. (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Buenos Aires y México, Paidós.
- La Crónica de hoy* (2010), “Aplaude EU extradición de Mario Villanueva Madrid”, 10 de mayo.

- La Jornada* (1997), “Carlos Peralta, ex directivo de Iusacell, prófugo por fraude fiscal”, 3 de marzo.
- \_\_\_\_\_ (1998a), “Carlos Salinas, ligado al narco”, 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (1998b), “Raúl, el hermano mayor, protector de cárteles, señala Del Ponte”, 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Demanda Raúl Salinas al dueño de Tv Azteca el pago de 29.8 millones de dólares”, 17 de julio.
- \_\_\_\_\_ (2006a), “Cierran juicio hoy en Francia contra Raúl Salinas de Gortari y Adriana Lagarde”, 2 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (2006b), “La fiscalía de París no apelará la absolución a Raúl Salinas”, 16 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (2008), “Imposible, que Raúl Salinas reciba un peso del dinero que Suiza le congeló, según PGR”, 19 de junio.
- Latinobarómetro (2009), *Informe 2009*, p. 20, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/> [fecha de consulta: 7 de octubre de 2010; ahora (agosto de 2013) se puede consultar en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>].
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1997), “Toward Consolidated Democracies”, en Larry Diamond *et al.* (eds.), *Consolidating the Third Wave Democracies*, Baltimore y Londres, John Hopkins University Press.
- Locke, John (1998), *Concerning Civil Government Second Essay: An Essay Concerning the True Original Extent and End of Civil Government*, Pensilvania, The Pennsylvania State University, Penn's State Electronic Classic Series.
- Logan, Justin y Christopher Preble (2008), “Fixing Failed States. A Cure Worse than the Disease?”, *Harvard International Review*, 29 (4), invierno.
- Lupsha, Peter A. (1991), “Drug Lords and Narco-corruption: The Players Change but the Game Continues”, en *Crime, Law and Social Change*, Ámsterdam, Kluwer Academic Publishers.
- Martínez, Guillermo (2004), *Los crímenes de Oxford*, Barcelona, Ediciones Destino.
- Mcillwain, Jeffrey Scott (1993), “Organized Crime: A Social Network Approach”, en *Crime, Law and Social Change*, Ámsterdam, Kluwer Academic Publishers, 32.

- Mexican Center of the Institute of Latin American Studies (1996), “New Federalismo, State and Local Government in Mexico”, disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/cpa/mexcenter/federalism.pdf> [fecha de consulta: 7 de octubre de 2010].
- Milenio* (2008), “Formal prisión a Garay Cadena, ex titular de PFP”, 11 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2010), “No se debe romper con el narco”, 17 de octubre.
- Morín, Edgar (1991), *El Método. IV. Las ideas. Su hábitat, su vida, sus costumbres, su organización*, Madrid, Cátedra.
- Naylor, R.T. (1997), “Mafias, Myths and Markets: On the Theory and Practice of Enterprise Crime”, *Transnational Organized Crime*, 3 (3).
- Norwegian Refugee Council (2010), “Informe del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados sobre el desplazamiento forzado en México a consecuencia de la violencia de los cárteles de la droga”, diciembre, disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/E65A0D75E1B5E8F8C125781F00318DF2/\\$file/Mexico\\_Dec2010\\_sp.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/E65A0D75E1B5E8F8C125781F00318DF2/$file/Mexico_Dec2010_sp.pdf) [fecha de consulta: 20 de octubre de 2011].
- O’Donnell, Guillermo (1978), “Apuntes para una teoría del Estado”, *Revista Mexicana de Sociología*, 40 (4), Estado y clases sociales en América Latina, octubre-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Polyarchies and the (Un)Rule of Law”, en Juan E. Méndez, Guillermo O’Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), Office on Drugs and Crime (2002), *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries*, Global Program Against Transnational Organized Crime.
- \_\_\_\_\_ (2011), “Observaciones preliminares: El grupo de trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México”, disponible en: <http://www.hchr.org.mx/files/informes/GTDFI.pdf> [fecha de consulta: 20 de octubre de 2011].

- Proceso* (2008a), “El sospechoso gobernador multimillonario”, 26 de abril.  
\_\_\_\_\_ (2008b), “La red de los Bours”, 10 de mayo.  
\_\_\_\_\_ (2010a), “Su guerra no llega a Sinaloa”, núm. 1737, 14 de febrero.  
\_\_\_\_\_ (2010b), “2006-2010: Estadísticas del horror”, 31 de octubre.
- Reforma* (1995a), “Es Alberto Cárdenas Gobernador electo”, 24 de febrero.  
\_\_\_\_\_ (1995b), “Detienen a Ruiz Massieu”, 4 de marzo.  
\_\_\_\_\_ (1995c), “Se cortó el tráfico de drogas”, 6 de mayo.  
\_\_\_\_\_ (1995d), “Se negaba a tener escolta”, 11 de mayo.  
\_\_\_\_\_ (1995e), “Darán guardias a ex funcionarios, si es que lo piden”, 21 de mayo.  
\_\_\_\_\_ (1996a), “Vuelve pugna político-militar en Jalisco”, 2 de junio.  
\_\_\_\_\_ (1996b), “Deposita su confianza en Suiza y Citibank”, 3 de junio.  
\_\_\_\_\_ (1996c), “Apoya CEN del PAN a Alberto Cárdenas”, 5 de junio.  
\_\_\_\_\_ (1996d), “Defiende a su partido Gobernador de Jalisco”, 7 de junio.  
\_\_\_\_\_ (1996e), “Prevé PAN ataques electoralistas del PRI”, 19 de junio.  
\_\_\_\_\_ (1996f), “Carecen de pruebas contra los Lupercio”, 20 de junio.  
\_\_\_\_\_ (1996g), “Otro socio de Raúl”, 28 de junio.  
\_\_\_\_\_ (1996h), “Detienen a capo de Guadalajara”, 6 de agosto.  
\_\_\_\_\_ (1996i), “Solicita amparo Saúl Tapia”, 7 de agosto.  
\_\_\_\_\_ (1996j), “Revela NYT relación Ruiz Massieu-Ábrego”, 13 de noviembre.  
\_\_\_\_\_ (1996k), “Discreto y recio”, 4 de diciembre.  
\_\_\_\_\_ (1996l), “Presumen lavado en siete empresas de los Lupercio”, 27 de diciembre.  
\_\_\_\_\_ (1997), “Cae general por narco”, 19 de febrero.  
\_\_\_\_\_ (1998a), “EE.UU. acusa a bancos mexicanos”, 19 de mayo.  
\_\_\_\_\_ (1998b), “Halla PGR en 1996 lavado en 11 bancos”, 20 de mayo.  
\_\_\_\_\_ (1999), “Se suicida Ruiz Massieu”, 16 de septiembre.  
\_\_\_\_\_ (2001a), “Protagoniza ‘El Chapo’ un escape de película”, 21 de enero.  
\_\_\_\_\_ (2001b), “Ocasiona traición interna fuga de ‘El Chapo’”, 21 de enero.  
\_\_\_\_\_ (2001c), “Insisten en que CNDH sabía de la corrupción”, 23 de enero.  
\_\_\_\_\_ (2004), “Acusa Osiel a PGR de chantaje”, 19 de octubre.  
\_\_\_\_\_ (2006a), “Planea la SSP la reingeniería policiaca”, 1 de diciembre.

- \_\_\_\_\_ (2006b), “Rechaza Medina Mora pactar con narcotráfico”, 1 de diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2008), “Era dinero de Hank González”, 19 de junio.
- \_\_\_\_\_ (2009a), “Dicta juez prisión a jefes de Interpol”, 22 de enero.
- \_\_\_\_\_ (2009b), “Entrevista a Edgardo Buscaglia: ‘Una guerra con sesgo político’”, 21 de junio.
- \_\_\_\_\_ (2009c), “‘Olvida’ la PGR a Julio Godoy”, 31 de julio.
- \_\_\_\_\_ (2009d), “Surgen acusaciones de narcopolítica”, 8 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2010a), “Acusa Buscaglia que protegen a cártel”, 14 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (2010b), “Judicializan la elección”, 27 de junio.
- \_\_\_\_\_ (2010c), “Superan ejecuciones la cifra de todo 2009”, 8 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2010d), “Golpea a Juárez extorsión de PF”, 12 de agosto.
- \_\_\_\_\_ (2010e), “Crece confrontación por ‘michoacanazo’”, 1 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2010f), “Defiende PGR expediente; va contra juez de Morelia”, 1 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2010g), “Urge ONU a proteger los jueces y fiscales”, 16 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2010h), “Cada vez peor”, 27 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2010i), “Empeora corrupción en México”, 27 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2010j), “Fox no actuó a tiempo”, 28 de octubre.
- Rotberg, Robert (ed.) (2004), *When States Fail: Causes and Consequences I*, Princeton y Oxford, Princeton University Press.
- Semanario Arquidiocesano de Guadalajara* (2009), “Plazos cumplidos. Recupera Arquidiócesis, inmueble en Alfredo R. Plascencia”, 14 de marzo, edición 632.
- Shannon, Elaine (1988), *Desperados: Los caciques latinos de la droga, los agentes de la ley y la guerra que Estados Unidos no puede ganar*, México, Lasser Press.
- Sung, Hung-En (2004), “Democracy and Organized Crime Activities: Evidence from 59 Countries”, *Security Journal*, pp. 17-31.
- The Economist* (2010), “Outsmarted by Sinaloa: Why the Biggest Drug Gang Has Been Least Hit”, 7 de enero.
- The New York Times* (1993), “The Enemy Within; Mexico’s Drug Habit Is Giving it Shivers”, 20 de junio.

University of Texas, “New Federalism, State and Local Government in Mexico”, auspiciado por el Mexican Center of the Institute of Latin American Studies, Austin, 25-26 de octubre de 1996, disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/cpa/mexcenter/federalism.pdf> [fecha de consulta: 7 de octubre de 2010].

Weber, Max (1983), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Zartman, William (ed.) (1995), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Lynne Rienner.

Zeta, “50 mil ejecuciones”, 11 de julio de 2011.